

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2020

Axel Tschentscher/Julian Marbach¹

A. Direkte Demokratie im Bund

Der Bericht über die schweizerische direkte Demokratie im Jahr 2020 steht nach wie vor im Schatten der Corona-Pandemie. Gleichwohl haben an drei Terminen (und nicht an vier, wie sonst üblich) wichtige Abstimmungen stattgefunden. Im Bund ragen dabei die Abstimmungen über die Begrenzungsinitiative (I.) und die Konzernverantwortungsinitiative (III.) sowie das Referendum gegen das Jagdgesetz (IV.) heraus. Gleich bei zwei dieser Abstimmungen gab es eine – sonst eher seltene – Divergenz zwischen dem Stimmenmehr insgesamt und dem Mehr in den Kantonen (Ständemehr). Mit dem Scheitern der Begrenzungsinitiative wird zudem die Diskussion über die Zukunft der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union reaktiviert, die aus Sicht der direkten Demokratie ihre eigenen Besonderheiten zeigt (II.). Bei den übrigen Abstimmungen zu den Themengebieten Wohnungen, Diskriminierung, Kinderbetreuung, Mutterschaft und Kriegsmaterial gab es im Ergebnis keine Überraschungen. Unerwartet war aber, wie knapp das Volk die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge billigte (V.).

I. Begrenzungsinitiative

Der Abstimmungstermin über die Begrenzungsinitiative, mit der die Schweizerische Volkspartei (SVP) ihren Kampf gegen die Einwanderung fortsetzen wollte, war vom 17. Mai auf den 27. September 2020 verschoben worden. Inhaltlich fand der Abstimmungskampf dadurch während des

1 Auf die Internetadressen in diesem Landesbericht wurde zuletzt am 1.5.2021 zugriffen. Der Schlüssel für die abgekürzten Adressen findet sich am Ende dieses Landesberichts.

Sommers statt, als die thematische Dominanz der Corona-Pandemie jedenfalls vorübergehend etwas gemindert war. Obgleich die Rahmenbedingungen dadurch für die Initianten besser waren als sie es ohne Verschiebung gewesen wären, konnten sie sich nicht durchsetzen. Überraschend deutlich lehnte das Volk die Initiative ab (61,7% Nein-Stimmen). Nur im italienischsprachigen Tessin und in drei kleinen deutschschweizer Kantonen (Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden) fand sich eine knappe Mehrheit.

Die Deutlichkeit der Ablehnung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Initiativgegner den inhaltlichen Charakter des Vorhabens als *Kündigungsinitiative* glaubwürdig erklären konnten.² Eine Zustimmung hätte die bilateralen Verträge aufs Spiel gesetzt und die laufende Diskussion mit der Europäischen Union über die zukünftige Absicherung des bilateralen Wegs abrupt beendet. Gerade in den wirtschaftlichen Turbulenzen der Pandemie war das Volk besonders zögerlich, die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner der Schweiz zu riskieren. Außerdem fiel die Debatte diesmal in eine Phase rückläufiger Zuwanderung, was dem Anliegen einen Teil seiner Dringlichkeit nahm und so den Initiativgegnern in die Hände spielte.

II. Institutioneller Rahmenvertrag

Mit der Ablehnung der Begrenzungsinitiative ist die zuvor sistierte Diskussion über den institutionellen Rahmenvertrag wieder offen. Die Europäische Union besteht auf der Ratifizierung des fertig ausgehandelten Abkommens. In der Schweiz hingegen wächst der Widerstand dagegen. Die Auseinandersetzung zieht sich als Graben mitten durch den Bundesrat, was allgemein bekannt ist, obwohl das Kollegialitätsprinzip eigentlich ein gemeinsames Auftreten der Landesregierung nach außen gebietet. Abgesehen vom inhaltlichen Richtungsstreit gibt es dabei zwei Themen, die eine grundsätzliche Bedeutung für den Prozess der direkten Demokratie haben: die spontane Entstehung neuer Akteure in der Zivilgesellschaft und die Problematik der Umgehung von Parlament und Volk.

Bei den neuen Akteuren ist auffällig, dass einzelne Unternehmer, die sich von ihren Verbänden und dem zerstrittenen Bundesrat nicht mehr hinreichend repräsentiert fühlen, selbst an die Öffentlichkeit treten, um für die

2 Details bei 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 ff. (137 f.).

Zukunft der exportorientierten Wirtschaft zu kämpfen.³ Auf der Gegenseite treten ebenfalls neue Akteure hervor, die abseits von Parteien und Verbänden den Rahmenvertrag bekämpfen wollen. So konnte der Unternehmer Alfred Gantner, der sich selbst als politisch „heimatlos“ charakterisiert,⁴ für seine neue Bewegung „Kompass“ hohe Aufmerksamkeit erlangen. Statt sich in die bestehenden Repräsentationsorgane einzufügen, wollen die Akteure dieser Bewegung bewusst „disruptiv“ auf das politische System wirken – ähnlich wie Christoph Blocher (SVP) es vor seinem weitgehenden Rückzug aus der Politik praktiziert hatte. Ähnlich herausfordernd haben sich gegenüber dem mächtigsten Wirtschaftsverband Economiesuisse einige Familienunternehmen zur Bewegung „Autonomiesuisse“ formiert. Der Kampf um den Rahmenvertrag verlagert sich von den repräsentativen Organen und Vereinigungen auf die aktivierte Zivilgesellschaft.

Aus Sicht der direkten Demokratie könnte man diese Entwicklung als eine Stärke des schweizerischen Systems verbuchen, wenn es nicht einen zweiten Effekt gäbe, der im Zusammenhang mit dem Rahmenvertrag deutlich wird: Das Volk könnte unter Umständen an der Entscheidung gar nicht unmittelbar mitwirken. Der Rahmenvertrag würde nämlich nur dann einem Abstimmungskampf zugänglich, wenn der Bundesrat ihn ratifiziert. Obwohl die Verhandlungen zum Vertrag längst abgeschlossen sind, steht es der Landesregierung frei, auf diese Ratifizierung zu verzichten. Damit wären die Verhandlungen mit der Europäischen Union gescheitert, ohne dass sich das Volk dazu äußern konnte. Für eine derart wichtige Weichenstellung, die geradezu eine Schicksalsfrage für den bilateralen Weg der Schweiz darstellt, erweist sich dieses Verfahrensdetail als systemischer Mangel. Weder das Parlament noch das Volk haben unmittelbar Einfluss auf den weiteren Gang des Verfahrens. [Nachtrag: Am 26. Mai 2021 hat der Bundesrat die Nachverhandlungen über das Rahmenabkommen einseitig aufgekündigt. Das Szenario, dass die Exekutive allein entscheidet, ist somit tatsächlich eingetreten.]

3 P.A. Fischer, Konsternation über den Bundesrat. Wirtschaftsvertreter wollen Lösung beim Rahmenvertrag, in: NZZ vom 19.4.2021, S. 1.

4 S. Tanner, Was immer es braucht. Abseits von Parteien und Verbänden entstehen in diesen Wochen milliardenschwere politische Bewegungen. Ihre Ziele: Kein Rahmenvertrag in der heutigen Form, eine neue Schweiz, in: NZZaS vom 24.1.2021, S. 9.

III. Konzernverantwortungsinitiative

1. Bisher teuerster Abstimmungskampf

Zu den vielen Besonderheiten der Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“ (Konzernverantwortungsinitiative bzw. Konzerninitiative) gehören die hohen Ausgaben auf beiden Seiten. Über mehr als vier Jahre wurde in immer neuen Phasen investiert, einerseits von den Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Kirchen, andererseits von den Verbänden der Wirtschaft. Weil die Politikfinanzierung in der Schweiz keiner unmittelbaren Transparenzpflicht unterliegt, lässt sich der finanzielle Aufwand nur schätzen. Im Ergebnis handelt es sich wahrscheinlich um die bisher teuerste Abstimmungskampagne der Schweiz, bei der beide Seiten je etwa 10 Millionen Franken ausgegeben haben.

2. Beteiligung der Kirchen

Auf der Seite der Befürworter traten neben zahlreichen NGOs und Hilfswerken diesmal auch die Kirchen auf. Schon Anfang 2020 hatten die Bischofskonferenz, die evangelisch-reformierte Kirche und zwei Dachverbände, die eine grosse Zahl von Freikirchen vereinigen, ihre Unterstützung angekündigt. Sie formierten sich in einem Komitee „Kirche für Konzernverantwortung“, das schließlich über 700 Kirchengemeinden und Pfarreien umfasste.

Das ist ein ungewöhnlicher Vorgang. Der Positionsbezug von Kirchen in politischen Angelegenheiten, die sie nicht selbst direkt betreffen, ist sonst unüblich. Auch rechtlich ist das Vorgehen bei Landeskirchen umstritten, geht es doch um den Einsatz von Kirchensteuern, die mit staatlichem Zwang eingetrieben werden.

Entsprechend gab es eine Reihe von Beschwerden beim Bundesgericht. Nachdem die Initiative im Ergebnis gescheitert war, konnte das Bundesgericht diese Beschwerden mangels aktuellen und praktischen Interesses als gegenstandslos abschreiben. Vom Gericht wurde auch das Rechtsschutzinteresse aus Wiederholungsgefahr verneint, weil grundsätzlich die Möglichkeit einer Rechtskontrolle (und ggf. einer Aufhebung der Abstimmung) bestehen würde, sollten Kirchen bei einer zukünftigen Abstimmung wieder

intervenieren und dannzumal Erfolg haben.⁵ Die Rechtsfrage, ob sich die Landeskirchen in politische Abstimmungskämpfe einmischen dürfen, bleibt darum auch weiterhin offen.

3. Ausschlussklausel für KMU

Während des Abstimmungskampfes trat einmal mehr ein Interpretationsproblem zutage, das jede Seite zu ihren eigenen Gunsten nutzen wollte. Die Konzerninitiative selbst war umsetzungsbedürftig. Die Initianten bestanden darauf, dass in der gesetzlichen Umsetzung eine generelle Ausschlussklausel für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) eingefügt werden könne. Die Gegner hingegen argumentierten, dass dies im Widerspruch zum Initiativtext stünde und entsprechend eine Belastung nicht nur für Großkonzerne resultieren würde.

Diese Art der Auseinandersetzung hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben, etwa bei der Frage, ob eine völkerrechtskonforme Umsetzung einer Initiative möglich ist. Das Problem hat seine Ursache letztlich darin, dass das Institut der Volksinitiative im Bund einzig auf die Änderung der Verfassung gerichtet ist. Abgesehen von seltenen Ausnahmen (Minerettverbot) bedarf sie darum stets einer gesetzlichen Umsetzung, deren Grenzen umstritten sind.

4. Scheitern am Ständemehr

Bereits im Abstimmungskampf hatte das doppelte Mehr, das für die Annahme von Volksinitiativen erforderlich ist, seine Vorwirkungen gezeigt. Angesichts von Umfragen, die ursprünglich um die 70% und kurz vor der Abstimmung immer noch 60% Zustimmung in der Gesamtbevölkerung anzeigen, wäre es für die Initiativegegner fahrlässig gewesen, darauf zu vertrauen, dass Initiativen bis zur Abstimmung meistens noch etwas an Zustimmung verlieren. Die Initiative hätte aus damaliger Perspektive das Volksmehr verfehlt, aber eben auch erreichen können. In dieser Situation kommt es für die Initiativegegner darauf an, dass die Initiative im Falle der

5 BGer 1C_627/2020, 1C_631/2020, 1C_633/2020, 1C_639/2020 und 1C_641/2020 vom 23.3.2021, E. 2.

mehrheitlichen Zustimmung des Volkes am Ständemehr scheitert.⁶ Entsprechend konzentrierten beide Seiten ihren Abstimmungskampf auf die kleinen Kantone, in denen eine Mehrheit gegen die Initiative noch möglich erschien. Daraus resultierte eine eigentümliche Aufmerksamkeitsverzerrung, wie sie ähnlich bei den Präsidentenwahlen in den USA zu beobachten ist, wo einzelne „Swing States“ fast die gesamte Auseinandersetzung auf sich ziehen.

In der Abstimmung trat dann tatsächlich der seltene Fall ein, dass die Mehrheit des Volkes zustimmte (50,7% Ja-Stimmen), aber gleichzeitig eine deutliche Mehrheit der Kantone die Volksinitiative ablehnte (14,5 Nein-Stimmen gegenüber 8,5 Ja-Stimmen). Die ländlichen Gebiete und kleinen Kantone der Deutschschweiz sorgten alleine dafür, dass die Vorlage scheiterte. Dass eine Volksinitiative, die von linker Seite lanciert wurde und den Stimmberechtigten weder unmittelbare materielle Vorteile bot noch den Naturschutz zum Gegenstand hatte, überhaupt eine Mehrheit der Stimmen erhält, ist allein schon außergewöhnlich. Angesichts der Corona-Krise, die generell wirtschaftliche Unsicherheit gebracht hat, ist dieses Ergebnis sogar besonders bemerkenswert.

Generell ist das doppelte Mehr von Volk und Ständen für alle Verfassungsänderungen erforderlich. Schon bei den von Bundesrat und Parlament initiierten Änderungen der Bundesverfassung kommt es sehr selten zu einer Ablehnung allein wegen des fehlenden Ständemehrs.⁷ In der bisherigen Serie dieser Landesberichte kam dies erst einmal vor, nämlich bei der Einführung eines Artikels zur Familienpolitik, bei der das Volksmehr erreicht wurde (54,3%), aber das Ständemehr verfehlt (13 Nein-Stimmen gegenüber 10 Ja-Stimmen).⁸ Umgekehrt gab es in den Landesberichten den Fall, dass die Mehrheit der Kantone die Heiratsstrafe (Benachteiligung verheirateter Paare bei der direkten Bundessteuer) abschaffen wollte (Volksinitiative

6 E. Aschwanden/D. Gerny, Die Schlacht wird auf dem Land entschieden. Befürworter und Gegner der Konzernverantwortungsinitiative kämpfen gezielt fürs Ständemehr, in: NZZ vom 6.11.2020, S. 9.

7 Für eine Liste der bisher 10 am Ständemehr gescheiterten Verfassungsvorlagen siehe .../va/vab_2_2_4_4.html.

8 Details bei A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Baden-Baden 2014, S. 175 ff. (202 f.).

„Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“), das Volksmehr aber verfehlt wurde (50,8% Nein-Stimmen).⁹ Diese Konstellation, bei der ein Ständemehr erreicht wird, aber das Volksmehr fehlt, ist sogar noch seltener.¹⁰ Schaut man auf die Zeitperioden, so gab es in den ersten 100 Jahren nach der Gründung des Bundesstaates (1848–1947) nur vier Abstimmungen mit unterschiedlichem Volks- und Ständemehr, in den folgenden 73 Jahren seither hingegen – mit der jetzt gescheiterten Konzerninitiative – immerhin schon zehn.

Geradezu exotisch selten ist der Fall, dass bei einer Verfassungsänderung kraft *Volksinitiative* die Mehrheit mit Ja stimmt, aber das fehlende Ständemehr dann die Initiative scheitern lässt. Das passierte bisher erst ein einziges Mal, nämlich am 13. März 1955 bei der Volksinitiative „zum Schutz der Mieter und Konsumenten“. Diese verbuchte ein nochmals deutlich knapperes Volksmehr für sich (50,2% Ja-Stimmen), aber verfehlte das Ständemehr ähnlich deutlich wie die Konzerninitiative (15 Nein-Stimmen gegenüber 7 Ja-Stimmen). Mit dem Volksmehr von 50,7% bei gleichzeitigem Scheitern am Ständemehr setzt die Konzerninitiative also eine neue Marke.

Es ist nicht ganz einfach zu berechnen, wie knapp das Ständemehr im Fall der Konzerninitiative tatsächlich verfehlt wurde. Das Verhältnis von 14,5 zu 8,5 Standesstimmen scheint auf den ersten Blick relativ deutlich zu sein. Die Initianten hätten das Ergebnis in 3,5 Kantonen umkehren müssen, um erfolgreich zu sein. Erleichternd für dieses Alternativkalkül wirkt allerdings, dass Kantone wie Glarus (47,1% Ja-Stimmen), Schaffhausen (47,2%) und Basel-Landschaft (47,5%) das kantonale Mehr nur um wenige Prozente verfehlten. Andere Kantone wie Uri (41,5%) und Appenzell Ausserrhoden (43,5%) waren in Prozenten zwar deutlicher, verfügen aber über eine so geringe Zahl von Bürgerinnen und Bürgern, dass in Stimmen gerechnet nur wenige Personen den Ausschlag gaben. Insgesamt hätten etwa 6'000 zusätzliche Ja-Stimmen in diesen Kantonen genügt, um das Ständemehr zu verwirklichen.¹¹ Damit zeigt sich, dass die auf den ersten Blick

9 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. (132).

10 Für eine Liste der bisher nur 4 trotz Erreichens des Ständemehrs am Volksmehr gescheiterten Verfassungsvorlagen siehe .../va/vab_2_2_4_5.html.

11 N. Thelitz/J. Oesch/C. Kleeb, Knapp 6000 Stimmen entschieden die Konzerninitiative. Das Ständemehr bei der Konzerninitiative war hauchdünn – der Stadt-Land-Grabен war bei beiden Abstimmungsvorlagen gross, in: NZZ vom 1.12.2020, S. 11.

gross erscheinende Diskrepanz in Wirklichkeit ein relativ knappes Ergebnis darstellt.

5. Reformdiskussion zum Ständemehr

Rechnerisch hat sich das stimmliche Ungleichgewicht, das 1848 mit dem Ständemehr geschaffen wurde, immer weiter verstärkt. Schon damals hatte die Stimme eines Bürgers im Kanton Appenzell Innerrhoden etwa elfmal mehr Gewicht als die eines Bürgers im Kanton Zürich. Heute beträgt der Gewichtsunterschied etwa das 40-fache. Während im Jahr 1955 im Minimum 25,3% der stimmberechtigten Bevölkerung nötig waren, um das Ständemehr und damit die Verfassungsänderung zu verhindern, reichten im Jahr 2013 theoretisch schon 17,5%.

Begründet wurde das Erfordernis des doppelten Mehrs ursprünglich mit dem politischen Minderheitenschutz. Vor allem die grossen Kantone hatten sich früher und stärker dem politischen und wirtschaftlichen Liberalismus verschrieben (Regeneration) und sollten diesen den kleineren, überwiegend konservativen Kantonen (z.B. Uri, Appenzell I.R., Nidwalden) nicht noch weitergehend aufzwingen dürfen als dies in der Bundesverfassung ohnehin angelegt war. Fünf kleine Kantone fanden sich zudem im Sonderbundskrieg auf der Verliererseite (Zug, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Uri) und konnten das Ständemehr als ein gewisses Entgegenkommen der Siegerseite ansehen.

Doch wird das Ständemehr tatsächlich für das legitime Ziel des Minderheitenschutzes eingesetzt? Gerade der Kampf um die Konzerninitiative lässt daran Zweifel aufkommen. Die Initiativgegner hatten mit dem Bauernverband eine strategische Allianz geschlossen. Dabei verabschiedete der Verband für seine 50'000 Mitglieder, von denen viele genau in den entscheidungstragenden ländlichen und Kleinkantonen leben, die Nein-Parole. Die Konzerninitiative hat der Sache nach aber keinen Einfluss auf die Landwirtschaft, so dass die Verbandsmitglieder nicht betroffen sind und es normalerweise üblich gewesen wäre, auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. Der Zusammenhang ist bewusst sachfremd und strategisch angelegt. Im Gegenzug kann jetzt die organisierte Landwirtschaft auf Unterstützung der bürgerlichen Wirtschaft bei den Themen Agrarreform, Pestizide

und Freihandel rechnen.¹² Hier wird der Ständemehr-Bonus außerhalb der legitimen Minderheiteninteressen „verkauft“, um den ohnehin überproportionalen Einfluss der ländlichen Schweiz weiter zu optimieren.

Das Ständemehr wird sich auf absehbare Zeit nicht ganz abschaffen lassen, weil dazu eine Verfassungsänderung nötig ist, die ebendieses Ständemehr erreicht. Darum fragt sich, welche Reform innerhalb der Berechnung des Ständemehrs möglich ist. Ein Vorschlag von SP-Präsident Hans-Jürg Fehr aus dem Jahr 2010 will den Großstädten eine halbe Standesstimme geben, so dass die Unterrepräsentation der Stadtbevölkerung etwas gedämpft würde.¹³ Nimmt man die sechs Städte mit mehr als 100'000 Einwohnern als Grundlage (Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern und Winterthur), dann wäre das Ständemehr bei der Konzerninitiative nach wie vor verfehlt worden (14,5 Nein-Stimmen gegenüber nunmehr 11,5 Ja-Stimmen).

Ein rechnerisch etwas komplizierterer, aber dafür flexiblerer Reformvorschlag ist derjenige des WeCollect-Stiftungsrats Claudio Kuster.¹⁴ Er will die Standesstimmen anteilig nach dem Prozentgehalt gewichten. Ein knappes Abweichen vom Volksmehr würde sich dann weniger stark auswirken als bei der bisherigen Alles-oder-Nichts-Regel für die Kantonsstimmen. Nach dieser Methode hätte die Konzerninitiative das Ständemehr immer noch verfehlt, aber deutlich knapper als nach dem bisher geltenden „binären“ Verfahren (11,9 Nein-Stimmen gegenüber 11,1 Ja-Stimmen).

Schließlich sieht ein Vorschlag des Politologen Wolf Linder vor, dass im Fall des Abweichens zukünftig das prozentual stärkere Mehr den Ausschlag geben sollte.¹⁵ Auch hierdurch hätte sich am Ergebnis der Konzerninitiative allerdings nichts geändert. Das zeigt, wie schwierig es ist, das intuitive Ungenügen durch eine praktikable Reform zu beseitigen.

12 E. Hardegger, Das Spiel der Bauern mit der Konzerninitiative. Der Verbandspräsident stoppt seinen Annäherungskurs an ökologische Kräfte – und sorgt in der Branche für Irritation, in: NZZ vom 8.10.2020, S. 7.

13 Vgl. zu diesem Reformmodell C. Neuhaus, Vorerst gilt: Hände weg vom Ständemehr, in: NZZ vom 1.12.2020, S. 19.

14 C. Kuster, So einfach und elegant lässt sich das Ständemehr fairer machen, in: NZZaS vom 3.3.2021, S. 15.

15 Vgl. zu diesem Reformmodell Aschwanden/Gerny, Schlacht auf dem Land (Fn. 6), S. 9.

IV. Wolfsschutz im Jagdgesetz

Das Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr spielt beim Referendum formal keine Rolle, weil hier das einfache Volksmehr genügt. Politisch betrachtet kann es aber gleichwohl dazu kommen, dass eine Mehrzahl kleinerer Kantone von den einwohnerstarken städtischen Kantonen „überstimmt“ wird. Darin tut sich ein Stadt-Land-Graben auf, wie er mit umgekehrten Vorzeichen bei der Konzerninitiative zu beobachten war.

Beim Referendum gegen das revidierte Jagdgesetz ging es letztlich um den Schutz von Wölfen. Dabei hatte man sich im ländlich geprägten Alpenbogen eher für die Revision eingesetzt, um einen besseren Schutz ihrer Schafe durch großzügigere Regelungen beim Abschuss von Wölfen zu erreichen. Die unmittelbar betroffene Gebirgsbevölkerung konnte für „ihr“ Gesetz im Ergebnis aber nur 48,1% Ja-Stimmen aktivieren. Eine klare Ablehnung des Gesetzes kam aus den städtisch geprägten Regionen (z.B. den Kantonen Basel-Stadt und Genf) und den Agglomerationen (prototypisch: die Kantone Basel-Landschaft und Solothurn), während ländlichen Gebiete im Flachland (z.B. der Kanton Thurgau) die Vorlage nur knapp annahmen. Insgesamt reichte dies – über alle Kantone gerechnet – für 51,9% Nein-Stimmen. Bei einer (hypothetischen) Berechnung der Standesstimme hätte aber nur 10 Nein-Stimmen einer Mehrheit von 13 Ja-Stimmen gegenübergestanden.

Aus Sicht der unterlegenen Gebirgsbevölkerung haben sich hier die realitätsfernen städtischen Massen durchgesetzt, die vom Problem selbst nicht unmittelbar berührt sind. In den beiden Bergkantonen mit den meisten Wölfen (Wallis und Graubünden) hatten die Ja-Stimmen fast 70% erreicht. Solche als Fremdbestimmung empfundene Ergebnisse sind im Stadt-Land-Konflikt keinesfalls einzigartig. Auch bei der Zweitwohnungsinitiative haben letztlich die Städter den Bergkantonen vorgeschriven wie schonend sie mit den natürlichen Ressourcen in ihrem Territorium umzugehen haben.¹⁶ Insofern tut sich hier einmal mehr ein Graben auf, der in Häufigkeit und Intensität inzwischen größere Bedeutung hat als der berühmte „Rösti-graben“ zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz. Bei diesem Graben zeigen die neuesten Untersuchungen, dass er sich zwar in

16 Zum Problem der fremdbestimmten Minderheit *A. Tschentscher/D. Blonski/R. Baumgartner*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden 2013, S. 151 ff. (152 f.)

den 90er Jahren zunächst weit aufgetan hatte, sich aber seit etwa 15 Jahren langsam wieder schließt.¹⁷

V. Sonstige Abstimmungen

1. Abstimmungen mit deutlichem Ausgang

Die sonstigen Abstimmungen im Berichtszeitraum hatten überwiegend einen deutlichen Ausgang, der im Ergebnis nicht überraschte. So wurde die Einführung des Vaterschaftsurlaubs mit 60,3% Ja-Stimmen angenommen. Auch der neue Straftatbestand gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erhielten eine klare Mehrheit (63,1% Ja-Stimmen). Die vom Parlament angestrebte Erhöhung des Kinderabzugs bei der direkten Bundessteuer wurde von der Mehrheit verworfen (63,2% Nein-Stimmen). Auch dieses Ergebnis hatte sich bereits im Abstimmungskampf abgezeichnet, weil besonders die höheren Einkommensgruppen von der erweiterten Anrechnung profitiert hätten und die Erhöhung des allgemeinen Kinderabzugs zu erheblichen Steuerausfällen geführt hätte. Schließlich erlitt auch die Volksinitiative „Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten“ die erwartete Niederlage (57,5% Nein-Stimmen). Sie hätte unter anderem die Pensionskassen in der Auswahl von Investitionsmöglichkeiten weiter eingeschränkt.

2. Unerwartet knapper Erfolg der Kampfflugzeuge

Unerwartet knapp hat das Volk die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge gebilligte (50,1% Ja-Stimmen). Fragt man danach, wie viel Personen ihre Meinung für eine Ablehnung hätten ändern müssen, so wird noch deutlicher, wie knapp der Ausgang ist. Es hätte eine Meinungsänderung von 0,27% oder umgerechnet 8'670 Stimmen genügt. Vergleichbar knappe Ergebnisse sind sehr selten. So wurde 2002 die Volksinitiative gegen Asylrechtsmissbrauch knapp verworfen und 2009 die Einführung von biometrischen Pässen knapp gutgeheissen. Noch enger war es 2015 bei der Abstimmung über die neue Medienabgabe für Radio und Fernsehen. Damals hätte eine Meinungsänderung von nur 0,16% der Stimmenden genügt (3'649

17 Vgl. den Überblick zur aktuellen Politgeografie bei S. Bühler, So bewegt sich die Schweiz politisch, in: NZZaS vom 2.6.2019, S. 9.

Stimmen).¹⁸ Während Kantone wie Bern und Zürich bei knappem Ausgang kantonaler Abstimmungen eine automatische Nachzählung vorsehen, kommt es dazu im Bund nur, wenn Hinweise auf Unregelmäßigkeiten vorliegen, was hier nicht der Fall war.

Inhaltlich ist der knappe Ausgang ein Erfolg der SP, der Grünen und der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA). Als die GSoA im Jahr 1993 die Investition in Kampfflugzeuge stoppen wollte, wurde ihre Volksinitiative noch relativ klar verworfen (57,2% Nein-Stimmen). Die militärische Landesverteidigung ist im Volk traditionell fest verankert, wie die folgende Übersicht zu den Volksabstimmungen zu Militärfragen zeigt:

| Jahr | Titel | Ja % | Nein % |
|------|--|-------|--------|
| 2000 | Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung» | 37,6% | 62,4% |
| 2001 | «Bewaffnete Auslandeinsätze»: Änderung des Militärgesetzes | 51,0% | 49,0% |
| 2001 | Volksinitiative «für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee» | 21,9% | 78,1% |
| 2001 | Volksinitiative «für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst» | 23,2% | 76,8% |
| 2003 | Armee XXI: Änderung des Militärgesetzes | 76,0% | 24,0% |
| 2008 | Volksinitiative «gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten» | 31,9% | 68,1% |
| 2009 | Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» | 31,8% | 68,2% |
| 2011 | Volksinitiative «für den Schutz vor Waffengewalt» | 43,7% | 56,3% |
| 2013 | Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» | 26,8% | 73,2% |
| 2014 | «Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen» | 46,6% | 53,4% |
| 2020 | Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge | 50,1% | 49,9% |

18 Vgl. die Analyse bei *G. Hässler Sansano/F. Schäfer*, Hauchdünnnes Ja zu Kampfjets. Verteidigungsministerin Amherd räumt ein, die Wichtigkeit der Vorlage nicht genug gut erklärt zu haben, in: NZZ vom 28.9.2020, S. 27.

Mit Ausnahme der Ablehnung von schweizerischen Blauhelmtruppen (1994) hat das Volk regelmäßig die militärischen Investitionen und Vorhaben angenommen. Zwar scheiterte die letzte Beschaffung von Kampfflugzeugen (2014: Gripen-Fonds), doch war die Sachlage damals anders, weil außer der Investition als solcher auch die Wahl des Flugzeugtyps umstritten war. Darum hatte der Bundesrat bei der jetzigen Planung zunächst nur über die Beschaffung selbst und noch nicht über die konkrete Flugzeugwahl entschieden. Berücksichtigt man die bisherige Abstimmungsfolge in Armeefragen, dann ist die Knappheit des jetzigen Entscheids geradezu ein militärpolitischer Trendwechsel.

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 Initierungsphase befinden sich derzeit:

- 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 16.9.2022; /vi/vis512.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}; Sammelfrist bis 9.9.2022; /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}; Sammelfrist bis 1.6.2022; /vi/vis510.html);
- die Volksinitiative „7500 Franken an jede Person mit Schweizer Bürgerrecht (*Helikoptergeld-Initiative*)“, welche einen Geldbeitrag in der Höhe von CHF 7500 an sämtliche Staatsbürger über die Erhöhung der Geldmenge vorsieht (neue Übergangsbestimmung, Art. 197 Ziff. 12; Sammelfrist bis 20.4.2022; /vi/vis509.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; Sammelfrist bis 14.11.2021; .../vi/vis507.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 „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}; Sammelfrist bis 16.7.2021; .../vi/vis505.html);
- die Volksinitiative „Mobilfunkhaftungs-Initiative“, welche eine Haftung der Konzessionärin für Personen- oder Sachschäden, die durch den Betrieb einer Sendeanlage für Mobilfunk oder für drahtlose Empfangsgeräte verursacht werden, vorsieht (neuer Art. 74a BV; Sammelfrist bis 3.7.2021; .../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 26.6.2021; .../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 19.6.2021; .../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 4.6.2021; 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 10.5.2021; [.../vi/vis500.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 *potenziellen* Referendums befinden sich derzeit 33 Erlasse (Stand 13. April 2021). 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 „Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung“, nach welcher die Versicherung nach Art und Umfang frei gewählt werden können soll (Änderung von Art. 117 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 15.3.2021; [.../vi/vis499.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 20.12.2020; [.../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 13.12.2020; [.../vi/vis496.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^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 39 Abs. 1^{bis}; Sammelfrist bis 23.11.2020; [.../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 16.11.2020; .../vi/vis492.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 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; zustande gekommen am 15.10.2020; .../vi/vis494.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; zustande gekommen am 14.10.2020; .../vi/vis495.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; zustande gekommen am 2.6.2020; .../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; zustande gekommen am 25.2.2020; .../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; zustande gekommen am 17.12.2019; .../vi/vis498.html);
- die Volksinitiative „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde ver-

pflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, zustande gekommen am 15.10.2019; .../vi/vis487.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 „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; Botschaft vom 5.3.2021; .../vi/vis490.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; Botschaft vom 25.11.2020; .../vi/vis481.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; Botschaft vom 26.8.2020; .../vi/vis484.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; Botschaft vom 19.8.2020; .../vi/vis486.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; Botschaft vom 13.12.2019; .../vi/vis477.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 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).

Offiziell zurückgezogen (.../vi/vis_2_2_5_4.html) wurde:

- die Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (*Fair-Preis-Initiative*)“, die den 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; bedingter Rückzug am 25.3.2021; .../vi/vis469.html); Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.

4. Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiativen 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): g

- die Volksinitiative „*Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern*“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso, unterstützt von der SP, fordert, Kapitaleinkommen anderthalbmal so stark zu besteuern wie sonstige Einkommen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und sozialer Transferleistungen zu verwenden (neuer Art. 127a BV; Beschluss vom 19.3.2021; .../vi/vis479.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; Beschluss vom 25.9.2020; .../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^{bis}, neue Übergangsbestimmung zum Art. 74 Abs. 2^{bis}; Beschluss vom 25.9.2020; .../vi/vis471.html).

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahlen der Urnengänge nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen findet sich nachfolgend ein Überblick über durch die Corona-Pandemie bedingten Einschränkungen der direkten Demokratie (I.) sowie einige Eckdaten zum Stimmverhaltens in den Kantonen (II.).

I. Durch die Corona-Pandemie bedingte Einschränkungen der direkten Demokratie auf Kantonsebene

Die Corona-Pandemie unterbrach auch in den Kantonen den gewohnten direktdemokratischen Rhythmus. Ebenso wie die eidgenössischen¹⁹ wurden auch sämtlich für den 17. Mai 2020 angesetzten kantonalen Volksabstimmungen abgesagt bzw. verschoben. Nachgeholt wurden sie zumeist am folgenden ordentlichen eidgenössischen Abstimmungstermin, dem 27. September 2020. Einzige Ausnahme war der Kanton Schaffhausen, der über

19 Vgl. 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 ff. (123 f.).

seine beiden für Mai vorgesehenen Abstimmungen²⁰ am 30. August 2020 abstimmen ließ – gleichzeitig mit der Wahl seiner Kantonsregierung.

Auch das – bekanntlich häufig mit persönlichem Kontakt verbundene – Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren war vom Pandemieausbruch betroffen. Analog der eidgenössischen Regelung²¹ verhängten im Frühling 2020 auch Kantonsregierungen Sammelverbote und verlängerten im Gegenzug die Sammelfristen. Auf Sommerbeginn wurden die Beschränkungen jeweils wieder aufgehoben.²² Aufgrund der zweiten Corona-Welle ordnete aber beispielsweise die Berner Kantonsregierung im Dezember erneut einen Fristenstillstand an (dieses Mal vom Vorgehen des Bundes abweichend).²³

Eine besondere Herausforderung bildete die Pandemie für die beiden Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus, welche die Institution der Landsgemeinde (d.h. einer physischen Versammlung der kantonalen Stimmberechtigten) kennen. Beide Kantone verschoben ihre für den Frühling vorgesehenen Landsgemeinden ursprünglich auf August bzw. September. Da die epidemiologische Lage jedoch auch dann keine Versammlungen mit tausenden Teilnehmenden zuließ, mussten sie schließlich ganz abgesagt werden. Im Kanton Glarus wurden dringende Geschäfte dem Landrat (dem kantonalen Parlament) übertragen, die nicht-dringenden auf die Landsge-

-
- 20 Dazu, dass es sich tatsächlich um verschobene Abstimmungen handelt vgl. Staatskanzlei Schaffhausen, Aus den Verhandlungen des Regierungsrats, Medienmitteilung vom 24.3.2020, sh.ch/CMS/get/file/8d6b6a4f-d136-490b-b642-86a0a7961bb0.
- 21 *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 124 f.
- 22 Vgl. beispielsweise Staatskanzlei Basel-Stadt, Der Fristenstillstand für Volksbegehren endet am 31. Mai 2020, Medienmitteilung vom 28.5.2020, www.medien.bs.ch/nm/2020-der-fristenstillstand-fuer-volksbegehren-endet-am-31-mai-2020-rr.html; Regierungsrat des Kantons Berns, Weitere Sofortmaßnahmen sowie Fristenstillstand auch bei kantonalen Volksbegehren, Medienmitteilung vom 1.4.2020, www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/04/20200401_1405_weitere_sofortmassnahmensowiefristenstillstandauchbeikontonalenv; Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürichs, Ab 1. Juni dürfen wieder Unterschriften gesammelt werden, Medienmitteilung vom 30.4.2020, www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/04/ab-1--juni-dueren-wieder-unterschriften-gesammelt-werden.html.
- 23 Regierungsrat des Kantons Bern, Regierung ergänzt Covid-19-Verordnung betreffend Kontrollen, Kundgebungen und Sammelfristen, Medienmitteilung vom 18.12.2020, www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/12/20201218_1558_corona_verordnungen.

meinde des folgenden Jahres verschoben. Der Kanton Appenzell Innerrhoden beraumte demgegenüber eine Urnenabstimmung über die beiden ursprünglich für die Landsgemeinde traktandierten Gesetzesänderungen an. Am 23. August 2020 (d.h. *nicht* an einem eidgenössischen Abstimmungstermin) stimmten die Innerrhoder Stimmberechtigten deshalb erstmals überhaupt schriftlich und geheim über kantonale Angelegenheiten ab.²⁴

II. Abstimmungsverhalten

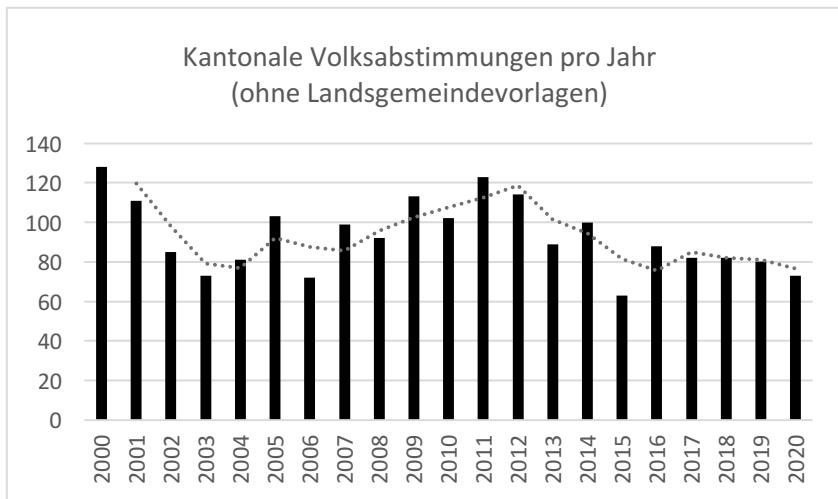
Die Statistik für das Berichtsjahr 2020 basiert erstmals auf der entsprechenden Datenbank des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).²⁵ Unvollständige oder fehlerhafte Daten wurden mit Zahlen von der Internetseite des jeweiligen Kantons (Abstimmungsresultate oder elektronische Ausgaben des kantonalen Amtsblatts) ergänzt.

Im Jahr 2019 waren insgesamt 73 kantonale Volksabstimmung zu verzeichnen (inkl. Gegenvorschläge, aber ohne „Stichfragen“). Dies entspricht einer *Abnahme* um 27,0% gegenüber dem Vorjahr, als genau 100 Vorlagen gezählt wurden. Hauptursache dieses Rückgangs war die Absage der beiden Landsgemeinden, die im Vorjahr allein 20 Geschäfte zum Total beigesteuert hatten. Ohne Berücksichtigung der letztjährigen Landsgemeindegeschäfte beträgt das Minus noch 8,8%. Seit dem Jahr 2000 hatten lediglich 2003, 2006 und 2015 ähnlich wenige Urnengänge stattgefunden (da die beiden Landsgemeinden erst seit letztem Jahr in der Statistik berücksichtigt werden, ist deren Absage für den Vergleich irrelevant). Offen bleibt, welcher Anteil an diesem Rückgang auf Corona, und welcher auf den seit einigen Jahren generell leicht abnehmenden Trend²⁶ zurückzuführen ist.

24 *A. Hardegger*, Historische Premiere wegen Corona: Die Appenzeller Landsgemeinde ist abgesagt, in: NZZ-Online vom 22.5.2020, <https://www.nzz.ch/schweiz/landsgemeinde-in-appenzell-historische-premiere-wegen-corona-ld.1557723?reduced=true>; *Dies.*, Fiebermessen vor der Abstimmung, NZZ vom 17.7.2020, <https://www.nzz.ch/schweiz/corona-und-landsgemeinde-fiebermessen-vor-der-abstimmung-ld.1566645>; Kanton Glarus, Landsgemeinde 2020 wegen Coronavirus abgesagt, Medienmitteilung vom 25.8.2020, <https://www.gl.ch/public-newsroom/details.html/31/news/16604>.

25 <https://c2d.ch/country/CH> (Daten heruntergeladen am 8.4.2021).

26 Vgl. *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 143; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 9), S. 143.

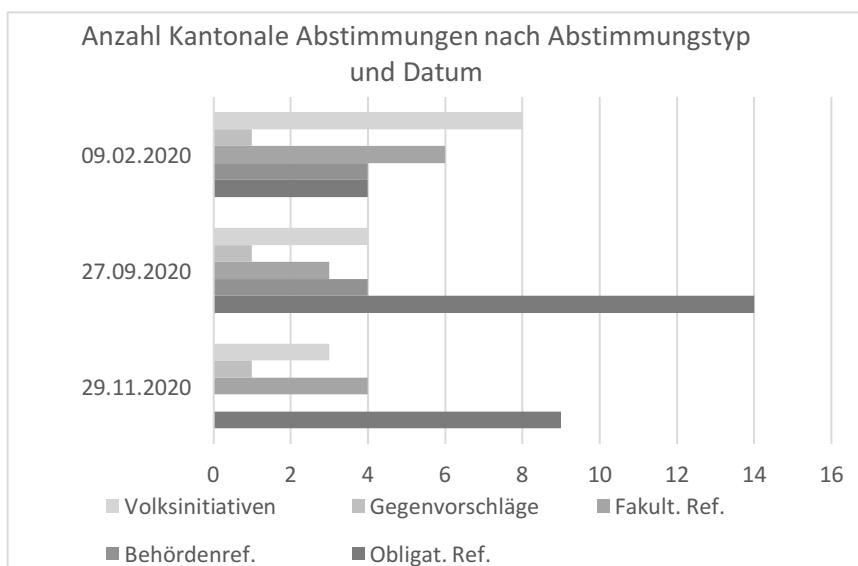


Wahrscheinlich erscheint ein Einfluss der Corona-Pandemie, wenn man die *Rechtsnatur der Abstimmungen* betrachtet. In den Kantonen existieren diverse direktdemokratische Instrumente, die jedoch in folgende fünf Kategorien aufgeteilt werden können (wobei Gegenvorschläge und Behördenreferenden dieses Jahr erstmals separat erfasst wurden):

- Volksinitiativen: Vorschläge von Stimmberchtigten, üblicherweise für eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung.
- Gegenvorschläge: Alternativvorschläge, die kantonale Behörden Volksinitiativen gegenüberstellen.
- Fakultative Referenden: Parlamentsbeschlüsse (insbesondere Gesetze oder Ausgaben), über die abgestimmt wird, weil eine Anzahl Stimmberchtigte dies verlangt hat.
- 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 Stimmberchtigten vorgelegt hat.
- Obligatorische Referenden: Entscheide, für die eine Volksabstimmung zwingend vorgeschrieben ist (z. B. Verfassungsänderungen oder in gewissen Kantonen hohe Ausgaben).

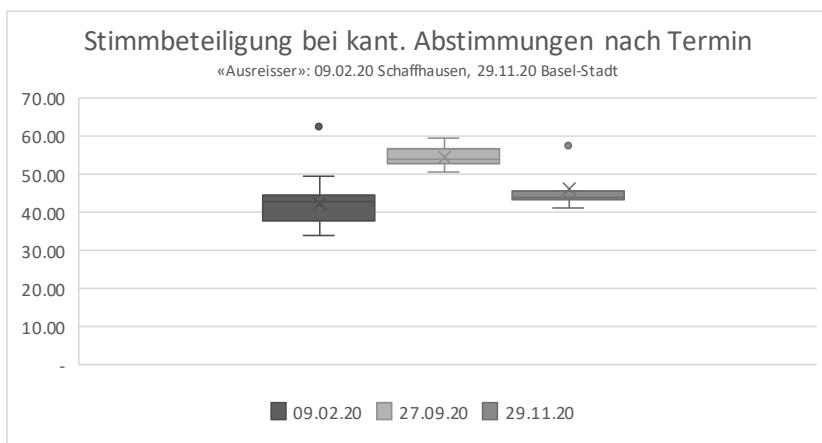
Im Berichtsjahr wurde über 15 Volksinitiativen, 3 Gegenvorschläge, 18 fakultative Referenden, 8 Behördenreferenden und 45 obligatorische Referenden abgestimmt. Bemerkenswert ist dabei der Unterschied zwischen den

verschiedenen Abstimmungsterminen (siehe folgende Grafik): Während am 9. Februar 2020 (d.h. dem letzten Abstimmungstermin vor dem Ausbruch der Pandemie) 14 volksinitiierte Vorlagen (Volksinitiativen und fakultative Referenden) 8 obligatorischen oder behördlich initiierten (Gegenvorschläge, Behörden- und obligatorische Referenden) gegenüberstanden, gab es in der zweiten Jahreshälfte (27. September, 29. November sowie die August-Abstimmungen in Schaffhausen und Innerrhoden; inkl. die ursprünglich auf Mai angesetzten Vorlagen) ebenfalls 14 volksinitiierte, aber 32 obligatorische und behördlich initiierte Vorlagen. Dies dürfte daran liegen, dass die Pandemie die Aktivitäten gesetzgebender Behörden weniger stark behindert hat als das Unterschriften sammeln, welches von behördlichen Sammelverboten (vgl. oben B.II.) und den allgemeinen Einschränkungen des öffentlichen Lebens betroffen war. Es bleibt abzuwarten, ob sich der coronabedingte Trend zu einem geringeren Anteil volksinitierter Vorlagen auch 2021 bestätigt.



Die *durchschnittliche Stimmbeteiligung* pro Vorlage lag mit 48,3% (ohne leere und ungültige Stimmen: 46,0%) über dem Niveau der Vorjahre (2015–2017: 44,3%; 2018: 44,3%, 2019: 40,4%). Hauptursache hierfür dürfte die

hohe Stimmbeteiligung bei den eidgenössischen Abstimmungen von September und November gewesen sein.²⁷ Bei den Volksabstimmungen vom 9. Februar betrug der Mittelwert 42,1% (ohne leere und ungültige Stimmen: 40,2%), am 27. September 54,7% (52,3%) und am 29. November 46,3% (44,2%). Vergleicht man die Beteiligung bei den an demselben Tag in den verschiedenen Kantonen zur Abstimmung kommenden Vorlagen, so beträgt die Differenz zwischen den jeweils höchsten und tiefsten Stimmbe teiligungen je nach Termin und Betrachtungsart zwischen 10% und 15% (ohne den Ausnahmefall Schaffhausen), liegt also nicht wesentlich höher als jene zwischen den verschiedenen Abstimmungsterminen. Besonders auffällig sind die Abstimmungen vom 19. November: Über 10 der 11 Kantonen, die an diesem Tag über kantonale Vorlagen entschieden, schwankte die Beteiligung nur gerade um 3 bis 4% (bei 14 Abstimmungen). Eine markant höhere Partizipation wies lediglich der Kanton Basel-Stadt auf, wo die Stimm berechtigten über besonders umstrittene Geschäfte (die Erweiterung des Rheinhafens und eine Wohnvorlage) zu befinden hatten und zudem Wahlen für die Kantonsregierung anstanden.



Über das ganze Jahr betrachtet am höchsten lag die Beteiligung bei der Volksabstimmung über den Umzug der kantonalen Pädagogischen Hoch schule Schaffhausen (65,0%, ohne ungültige und leere Stimmen: 60,1%). Es folgten die zwei anderen Schaffhauser Abstimmungen (werden leere und

27 Vgl. zum Zusammenhang zwischen eidgenössischen und kantonalen Abstimmun gen auch *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 143; *Tschent scher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 9), S. 143.

ungültige Stimmen nicht mitgezählt, befinden sich diese allerdings „nur“ auf Platz sechs und sieben). Dies liegt offensichtlich daran, dass im Kanton Schaffhausen – und nur dort – die Stimmflicht gilt.²⁸ Die tiefste Beteiligung wurde bei den beiden Vorlagen im Kanton Appenzell Innerrhoden registriert, über die wie erwähnt an einem separaten (nicht-eidgenössischen) Termin abgestimmt wurde (29,7% und 29,9% mit; 28,8% und 28,9% ohne Berücksichtigung leerer und ungültiger Stimmzettel).

Was die *Ergebnisse der Volksabstimmungen* angeht, so zeigte sich im Berichtsjahr das bekannte Muster: Behördenvorlagen wurden eher angenommen als Volksinitiativen und obligatorische Referendumsvorlagen eher als fakultative.²⁹ Besonders markant war 2020 die Zustimmung zu Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstanden: 31 von 32 (!) wurden angenommen, gegenüber – immerhin – 3 von 12 Volksinitiativen.

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

I. Corona-Pandemie und Gemeindeversammlungen

Vier Fünftel der Schweizer Gemeinden waren mit einem ähnlichen Problem konfrontierten wie die beiden Landsgemeindekantone (s. oben, Ziff. B.II.). Ihr Legislativorgan ist nämlich eine *Gemeindeversammlung*, an der alle Stimmberechtigten teilnehmen können.

Ab der zweiten Corona-Welle nahm der Bundesrat Gemeindeversammlungen (ebenso wie Sitzungen kommunaler Legislativen) ausdrücklich von den für Veranstaltungen geltenden Teilnehmendenobergrenzen aus.³⁰ Nur weil es von Bundesrechts wegen zulässig gewesen wäre, konnten oder wollten aber nicht alle Gemeinden das mit einer Gemeindeversammlung verbundene Ansteckungsrisiko eingehen. Manche Kommunen bedienten sich daher derselben Lösung wie der Kanton Appenzell Innerrhoden: Sie führten *ausnahmsweise Urnenabstimmungen durch*. Da solche jedoch vielerorts rechtlich gar nicht vorgesehen waren, mussten u.a. die Kantone Aargau, Luzern und Zürich erst einmal eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen. Während sich danach im Kanton Luzern die große Mehrzahl der

28 Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 9), S. 143.

29 Vgl. Tschentscher/Widmer, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 144.

30 Art. 6c der Verordnung vom 19.6.2020 über Maßnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26; Stand 2.11.2020).

Gemeinden für den schriftlichen Weg entschied, hielten 140 von 162 Zürcher Gemeinden an der Gemeindeversammlung fest.³¹

Wo physische Gemeindeversammlungen durchgeführt wurden, mussten Abstände eingehalten und Schutzkonzepte umgesetzt werden. Dies führte mitunter auch zu *originellen Versammlungsformen*: So verabschiedete die Berner Gemeinde Häutligen am 5. Dezember 2020 ihr Budget für 2021 im Freien – notabene bei eisiger Kälte.³² Im (deutlich bevölkerungsreicheren) Aesch (Kanton Basel-Landschaft), wurde im Juni ebenfalls eine Freiluftversammlung durchgeführt,³³ im Dezember hingegen aufgrund der damals heiklen epidemiologischen Lage abgesagt.³⁴ Von Pech verfolgte war das zürcherische Thalwil: Nachdem die Versammlung vom 10. September wegen zu großen Andrangs hatte abgesagt werden müssen, bereitete die Gemeinde für das Ausweichdatum vom 29. Oktober nicht weniger als drei Turnhalle vor – nur um die Versammlung dann angesichts der zweiten Corona-Welle endgültig absagen und die Entscheidungen wohl oder übel an die Urne verweisen zu müssen.³⁵

Eine besondere Problematik ergab sich daraus, dass Angehörige von Risikogruppen und Menschen in Quarantäne *faktisch von der Teilnahme an Gemeindeversammlungen* – und damit der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte auf kommunaler Ebene – *ausgeschlossen wurden*. Inwiefern hieraus Rechtsstreitigkeiten resultieren werden, bleibt abzuwarten. Teilweise wurde auch befürchtet, dass die Angst vor Ansteckung zu einer geringeren Versammlungsteilnahme führen könnte, was zumindest in gewissen Ortschaften auch tatsächlich der Fall gewesen zu sein scheint.³⁶

II. Rechtsprechung: Behördliche Informationen im Vorfeld von Gemeindeversammlungen und kommunalen Abstimmungen

Bei über 2000 Schweizer Gemeinden, die alle regelmäßig entweder Gemeindeversammlungen oder Urabstimmungen durchführen, überrascht es nicht, dass es gelegentlich zu Rechtsstreitigkeiten kommt. Im Berichtsjahr

31 O. von Matt, Die Gemeinden, die Helden des Demokratie-Revivals, Aargauer Zeitung vom 29.12.2020, S. 2.

32 von Matt, Gemeinden (Fn. 31), S. 2.

33 von Matt, Gemeinden (Fn. 31), S. 2.

34 C. Zürcher, Wie Corona die Demokratie bedroht, Tages-Anzeiger vom 17.12.2020, S. 3.

35 von Matt, Gemeinden (Fn. 31), S. 2.

36 Zürcher, Corona (Fn. 34), S. 3.

wurden insbesondere mehrere Urteile zu Fällen veröffentlicht, in denen gerügt worden war, behördliche Informationen im Vorfeld eines Volksentscheids seien auf die eine oder andere Art rechtswidrig gewesen.

1. Einseitige Information: Flugblattpropaganda einer Schulbehörde

Die Frage, inwiefern sich *Behörden* bzw. Behördenangehörige in *Abstimmungskämpfen einmischen* dürfen, beschäftigt die schweizerischen Gerichte und die staatsrechtliche Literatur regelmäßig.³⁷ In der öffentlichen Diskussionen geht es meist um die Bundes- oder Kantonsebene, ein besonders instruktiver Fall betraf jedoch die Gemeinde *Birmensdorf* (*Kanton Zürich*).³⁸ Dort wurde am 1. September 2019 über die Aufhebung der Sekundarschulgemeinde (einer spezielle Gemeindeform des zürcherischen Rechts) abgestimmt. Im Vorfeld dieser Abstimmungen hatten sämtliche Mitglieder der Sekundarschulpflege gemeinsam ein Flugblatt an alle Haushalte der Gemeinde versandt, in dem sie ein – wörtlich – „NEIN zur Auflösung unserer Schulen“ empfahlen, u.a. weil sie sich „als Schulbehörde intensiv mit dieser Frage beschäftigt“ hätten. Die Abschaffung der Sekundarschulgemeinde wurde danach mit 1034 Nein- gegen 830 Ja-Stimmen abgelehnt. Ein Stimmbürger erhob gegen dieses Abstimmungsergebnis Beschwerde. In seinem Urteil erwog das Zürcher Verwaltungsgericht, die Flugblätter seien geeignet gewesen, bei der Stimmbürgerschaft den Anschein einer behördlichen Mitteilung zu erwecken und müssten daher der Sekundarschulgemeinde zugerechnet werden (unabhängig davon, ob sie behördlich oder privat finanziert worden waren). Da das Flugblatt das Gebot, dass Behörden sachlich und zurückhaltend zu informieren haben, offensichtlich verletzte, wurde die Abstimmung aufgehoben.³⁹

Analysiert man dieses Urteil, zeigt sich, dass der Knackpunkt nicht die Frage war, ob das fragliche Flugblatt die rechtlichen Anforderungen an behördliche Abstimmungskommunikation verletze. Dies war eindeutig der Fall. Es handelte sich um ein geradezu typisches Beispiel für „eigentliche Propaganda“, derer sich Behörden nach ständiger bundesgerichtlicher

37 Vgl. BGE 146 I 129 E. 5, 145 I 207 E. 2 ff., 145 I 175 E. 5 f., 145 I 1 E. 6 ff., 143 I 78 E. 4 ff.; B. Pirker, Behördliche Interventionen im Abstimmungskampf, AJP 2017, S. 1366 ff.

38 VGer ZH, Entscheid VB.2019.00618 vom 11.12.2019.

39 VGer ZH, Entscheid VB.2019.00618 vom 11.12.2019, E. 4.

Rechtsprechung nicht bedienen dürfen.⁴⁰ Fraglich war vielmehr, ob das Flugblatt der Sekundarschulgemeinde Birmensdorf zuzurechnen war oder ob die Behördenmitglieder als Privatpersonen gehandelt hatten. Auch diesbezüglich konnte sich das Zürcher Verwaltungsgericht jedoch auf Präjudizien stützen, gemäß welchen etwa auch Leserbriefen und Zeitungsbeiträgen von Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten rasch einmal offizieller Charakter zukommt.⁴¹ Es überrascht daher nicht, dass die Gemeinde Birmensdorf auf einen Weiterzug des Falls ans Bundesgericht verzichtete und den Verwaltungsgerichtsentscheid akzeptierte.

2. Falsche Information: Unrichtige Auskunft eines Gemeindepräsidenten an einer Gemeindeversammlung

Nicht um unerlaubte Propaganda, sondern um eine inhaltlich falsche Sachinformation ging es in einem Fall aus *Crésuz (Kanton Freiburg)*, der das Bundesgericht im November beschäftigte:⁴² Die dortige Gemeindeversammlung hatte am 20. März 2019 mit 58 zu 55 Stimmen beschlossen, den kommunalen Entsorgungshof abzureißen und an dessen Standort einen Neubau zu erstellen, der u.a. die Gemeindeverwaltung beherbergen sollte. In der dem Entscheid vorangegangenen Diskussion hatte der Gemeindepräsident auf die entsprechende Frage eines Versammlungsteilnehmers geantwortet, der mit dem Projekt verbundene Kredit beinhaltete auch die Kosten für die Umnutzung der bisherigen Verwaltungsräumlichkeiten, was jedoch nicht zutraf.

Mehrere Stimmberchtigte wehrten sich darauf juristisch gegen den Versammlungsentscheid. Sie argumentierten, angesichts des knappen Resultats sei die Falschauskunft möglicherweise entscheidend für das Ergebnis gewesen, weshalb die Abstimmung über das Projekt zu wiederholen sei. Das Bundesgericht sah dies (ebenso wie die Vorinstanzen) anders: Es wies darauf hin, dass es sich um die spontane Antwort des Gemeindepräsidenten auf eine von zahlreichen Fragen aus der Versammlungsmittel gehandelt hatte. In der vorangegangenen Präsentation, den offiziellen Unterlagen und

40 BGE 145 I 282 E. 5.1 m.H.; für ein weiteres einschlägiges Beispiel BGer 1C_521/2017 vom 14.5.2018, E. 3.2 f.

41 Vgl. BGer 1C_412/2007 vom 18.7.2008, E. 6.6; VGer BE, VGE 2018/388 vom 23.8.2019 (= BVR 2020, S. 277 ff.) E. 6.

42 BGer 1C_321/2020 vom 13.11.2020.

an früheren Veranstaltungen sei die Sachlage dagegen jeweils korrekt dargestellt worden. Zudem habe der betroffene Betrag nur gerade 3,4% der Projektkosten ausgemacht.⁴³

Angesichts von letztgenannter Tatsache ist die höchstrichterliche Einschätzung, die strittige Auskunft habe das Ergebnis nicht beeinflusst, durchaus vertretbar. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass sich das Bundesgericht auch von pragmatischen Überlegungen hat leiten lassen: Es wird in der Praxis häufig vorkommen, dass Gemeindeverantwortliche sich in einer spontanen Versammlungsdiskussion an einzelne Details nicht mehr richtig erinnern und deshalb nicht ganz zutreffende Aussagen machen. Hätte das Bundesgericht anders entschieden, könnten jedes Jahr unzählig Gemeindebeschlüsse in der ganzen Schweiz angefochten werden.

3. Fehlende Information: Lückenhafte Versammlungseinladung

Zeigt sich das Bundesgericht tolerant bei Äußerungen, die in der Hitze einer Versammlungsdiskussion fallen, gilt dies nicht für Vorbereitungen von Gemeindeversammlung, insbesondere – verständlicherweise – wenn Gemeinden dabei gegen klare Gesetzesbestimmungen verstößen. Dies war 2019 im aargauischen *Auenstein* der Fall gewesen.⁴⁴

Der Sachverhalt gestaltete sich folgendermaßen: § 23 des Aargauer Gemeindegesetzes (GG/AG)⁴⁵ schreibt vor, dass die Stimmberechtigten spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung „durch *Zustellung* [...] der Traktandenliste *mit den Anträgen* und allfälligen Erläuterungen aufzubieten“ sind. Vor der Gemeindeversammlung vom 23. November 2018 hatte die Gemeindekanzlei jedoch lediglich die Traktandenliste und einige Kurzerläuterungen versandt, während die Anträge nur im Internet sowie auf der Gemeindekanzlei eingesehen werden konnten. So wurden die Stimmberechtigten postalisch nur darüber informiert, dass über eine Totalrevision der Gemeindeordnung (d.h. der „Gemeindeverfassung“) beraten werde, wobei der Gemeinderat „verschiedene Bestimmungen anpassen“ wolle. Sie mussten aber weitere Recherchen betreiben, um festzustellen, dass der Gemeinderat vorschlug, das Unterschriftenquorum für kommunale Referenden zu verdoppeln.

43 BGer 1C_321/2020 vom 13.11.2020, E. 4.

44 BGer 1C_559/2019 vom 12.2.2020.

45 Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19.12.1978 (SAR 171.100).

Ein Gegner der Unterschriftenverdoppelung beschritt daraufhin den Rechtsweg. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau befand das Vorgehen der Gemeinde erstaunlicherweise für rechtmäßig. Alle interessierten Stimmberechtigten hätten sich im Vorfeld der Gemeindeversammlung Kenntnis über die traktandierten Geschäften verschaffen können. Das Bundesgericht war anderer Meinung und gab dem Beschwerdeführer recht: § 23 GG verlange, dass sich die Stimmberechtigten *anhand der fristgerecht mit der Einladung zugestellten Unterlagen* ein Bild von Inhalt und Bedeutung der traktandierten Geschäfte machen könnten, was vorliegend klarerweise nicht der Fall gewesen sei. Folglich sei das Geschäft nicht gehörig traktiert gewesen. Der Gemeindeversammlungsentscheid wurde aufgehoben.⁴⁶

Das Urteil verdient Zustimmung: Es ist naheliegend, dass mehr Stimmberechtigten den Inhalt von Anträgen zur Kenntnis nehmen, wenn diese ihnen postalisch zugesandt werden als wenn dies nicht der Fall ist. Das Durchlesen erhaltener Post verlangt einen geringeren Grad aktiven Interesses als die aktive Konsultation einer Internetseite oder gar der physische Besuch der Gemeindeverwaltung. Einer Vorschrift, wonach möglichst viele Stimmberechtigte durch Zusenden der Gemeindeversammlungsanträge auf deren Inhalt aufmerksam zu machen sind, kommt insofern auch die Funktion zu, die Stimmberechtigten „zu warnen“. Besteht eine solche Vorschrift, geht es nicht an, in den versandten Unterlagen gerade potenziell umstrittene Vorschläge nicht zu erwähnen

Abgekürzte Links:

- .../rf/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html
- .../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html
- .../va/ = 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

46 BGer 1C_559/2019 vom 12.2.2020, E. 5.