

3.

Landesberichte

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019

Axel Tschentscher/Martin Widmer¹

A. Direkte Demokratie im Bund

Das Berichtsjahr 2019 steht im Schatten der ganz aktuellen Diskussion über die Auswirkungen der Corona-Krise auf die direkte Demokratie. Ein erster Überblick dazu wird schon in diesem Landesbericht vorgezogen (I.). Einen direkten Einfluss hat die Krise auf den Abstimmungskampf über die *Begrenzungsinitiative* (II.), mit der die Schweizerische Volkspartei (SVP) nach Ablehnung der Selbstbestimmungsinitiative² ihren Kampf um zusätzliche Schranken gegenüber der Einwanderung fortführt. Unter den allgemeinen Themen erwähnenswert ist die Entwicklung der *Unterschriftenpraxis*, bei der Virtualisierung und Kommerzialisierung zu Verwerfungen führen (III.). Bei den einzelnen Abstimmungen zeigt die *Fair-Preis-Initiative* exemplarisch, wie man ganz ohne Abstimmung zu einem fast vollständigen Erfolg gelangen kann (IV.). Besonders problematisch sind daneben die Referenden gegen die *Kombination von Materien im Steuerrecht* und gegen die automatische Fortschreibung des *Schengen-Besitzstandes* (V.).

I. Abstimmungsverschiebung und Fristenstillstand in der Corona-Krise

Am 18. März 2020, mehr als einen Monat nach Beginn des Abstimmungskampfes durch den Bundesrat (11. Februar) und kurz nach Beginn der akuten Phase der Corona-Krise (Lockdown ab 16. März), hat der Bundesrat

1 Auf die Internetadressen in diesem Landesbericht wurde zuletzt am 15.6.2020 zugegriffen. Der Schlüssel für die abgekürzten Adressen findet sich am Ende dieses Landesberichts.

2 Dazu 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. (136).

den Urnengang vom 17. Mai 2020 abgesagt und die anstehenden Abstimmungen auf den Herbst verschoben. Am 27. September 2020 wird dann gleich über fünf Vorlagen entschieden, neben der Begrenzungsinitiative auch über Kinderabzüge, Vaterschaftsurlaub, Jagdgesetz und Wolfsschutz. Mit dieser Entscheidung wurde die gesamte Europadebatte, die mit der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative verknüpft ist (II), um ein halbes Jahr verschoben.³

Begründet wurde der Schritt einerseits mit *formellen* Überlegungen: Während eines Lockdowns wäre es kontraproduktiv, durch Stimmabgabe und Auszählung zusätzliche Risiken zu schaffen. Wenn man aber bedenkt, dass schon heute 90% der Abstimmenden von der Briefwahl Gebrauch machen und in den Abstimmungslokalen (regelmäßig Klassenzimmer und Sporthallen) schon immer reichlich Platz war, kann dies nicht das einzige Argument sein. So haben einzelne Kantone (Schwyz, Luzern) an ihren Wahlterminen festgehalten und lediglich zusätzliche Hygienemaßnahmen eingeführt – unter anderem auch deshalb, weil die Briefwahlunterlagen bei ihnen bereits verschickt worden waren.

So gibt es denn auch zusätzlich ein *inhaltliches* Motiv für die Absage der nationalen Abstimmungen vom 17. Mai. In einer Zeit, in der die Corona-Krise ganz dominant die öffentliche Debatte beherrscht, kann zu anderen Themen keine vernünftige Meinungsbildung mehr stattfinden. Das zeigt schon die einseitige Presseausrichtung auf Berichte zu Corona. Bei jedem Ausgang der Abstimmung könnten sich die Unterliegenden darauf berufen, dass ihre Argumente in unfairer Weise von der Diskussion über die Pandemie überlagert wurden. Dieses Defizit würde noch verschärft durch die Einschränkungen bei Parteiversammlungen und Publikumsanlässen. Letztlich hätte der Abstimmungskampf fast nur noch virtuell in den sozialen Netzwerken stattfinden können. Die demokratische Legitimation, die nach der Konzeption deliberativer Demokratie weniger aus dem förmlichen Abstimmungsakt als aus dem vorangegangenen öffentlichen Diskurs gewonnen wird, wäre dadurch in Frage gestellt worden.

Aus parallelen Überlegungen hat der Bundesrat drei Tage später, am 20. März 2020, mit der „Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren“ eine auf Notrecht gestützte (Art. 185 Abs. 3 BV)

3 F. Schäfer/C. G. Schmutz, Corona verzögert Europa-Debatte – Bundesrat sagt Abstimmungen vom 17. Mai ab, in: NZZ vom 19.3.2020, S. 1; L. Mäder, Bund verschiebt Abstimmungen – Kantone nicht. Schwyz führt am nächsten Wochenende noch Wahlen durch – aus gutem Grund, in: NZZ vom 20.2.2020, S. 12.

Aussetzung der direktdemokratischen Aktivitäten (Sammlungs- und Behandlungsfristen) angeordnet.⁴ Die Verordnung enthielt unter anderem ein *Verbot*, während des Fristenstillstands weiter Unterschriften zu sammeln (Art. 3). Seit ihrem Auslaufen am 31. Mai 2020 dürfen wieder Unterschriften gesammelt werden, wobei sich das Ende des Fristenlaufs jeweils um gut zwei Monate nach hinten verschoben hat. Dass eine derart weit gehende Sistierung der direktdemokratischen Aktivitäten, insbesondere die verlängerten Behandlungsfristen für Bundesrat und Bundesversammlung, auf den Notrechtsartikel gestützt werden durfte, wird in der Literatur bestritten.⁵ Diese Kritik ist berechtigt, handelt es sich doch teilweise um Fristen, die durch die Verfassung selbst garantiert sind (Art. 139 Abs. 1 BV: 18 Monate Sammelfrist für Volksinitiativen, Art. 141 Abs. 1 BV: 100 Tage Sammelfrist bei Referenden), oder um solche, bei denen die spezifische Notlage für Bundesrat und Bundesversammlung nicht hinreichend begründbar war.

II. Das Schicksal der EU-Beziehungen: Begrenzungsinitiative

Mit der Volksinitiative „Für eine maßvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)“ will die SVP die im Freizügigkeitsabkommen mit der EU festgesetzten Regeln einschränken. Die Begrenzungsinitiative ist darum in Wirklichkeit eine *Kündigungsinitiative*.⁶ Mit ihr wird über das Ende der Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union entschieden. Außerdem steht wegen der Guillotine-Klausel mittelbar die Zukunft der bilateralen Verträge insgesamt auf dem Spiel. Die Abstimmung wird darum mit Recht allgemein als eine Entscheidung über die Zukunft des rechtlichen und politischen Verhältnisses zur Europäischen Union angesehen.

Die Begrenzungsinitiative sollte eigentlich am 17. Mai 2020 zur Abstimmung gelangen. Damit wäre die entscheidende Schlussphase des Abstimmungskampfes genau in die Zeit der Corona-Krise gefallen. Mit dem Entscheid des Bundesrats über die Verschiebung (I.) sollten die fairen Rahmenbedingungen im Meinungskampf gesichert werden.

4 AS 2020 847; SR 161.16 = .../classified-compilation/20200831/index.html.

5 G. Biaggini, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, in: ZBl 121/2020, S. 277 ff. (284, 286 f.); F. Brunner, M. Wilhelm, F. Uhlmann, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts – Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage, in: AJP 2020, S. 685 ff. (695 ff.).

6 Details bei Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2018 (Fn. 2), S. 137 f.

Bis vor Kurzem hätte die Verschiebung allein schon ein Problem im Verhältnis zur Europäischen Union bedeutet. Die EU hatte sich nämlich einverstanden erklärt, die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen mit der Schweiz bis zum 17. Mai ruhen zu lassen. Bei jedem anderen Grund als der Corona-Krise wäre der Schweiz wohl vorgeworfen worden, weiterhin auf eine Verzögerungstaktik zu setzen. Die Dramatik der Ausnahmesituation hat aber dazu geführt, dass weder die Europäische Union noch die SVP als Initiantin etwas gegen die Verschiebung der Abstimmung einzuwenden hatten.

Was die Aussichten der Begrenzungsinitiative betrifft, hat sich die Lage seit Gründung der „Operation Libero“ grundlegend verändert. Mit dieser zivilgesellschaftlichen Organisation hat eine ursprünglich kleine Gruppe junger, parteiunabhängiger Aktivisten seit 2014 versucht, den rechtspopulistischen Initiativen der SVP Einhalt zu gebieten. Außerhalb des Parteienspektrums stehend konnte die Operation Libero sogar den Beitritt der Schweiz zur EU befürworten, was selbst die SP seit Jahren nicht mehr wagt. Ihr bisher größter Erfolg war der sehr wirksame Abstimmungskampf gegen die Durchsetzungsinitiative, die 2016 nach ursprünglich hohen Zustimmungswerten im Ergebnis überraschend deutlich abgelehnt wurde.⁷ Die Operation nutzt Crowdfunding und hat eine Technik entwickelt, mit der nach Wählergruppen getrennt mobilisiert werden kann, so dass jede Adressatengruppe genau mit den Gegenargumenten bedient wird, auf die sie anspricht. Bei der Selbstbestimmungsinitiative konnte dieser Erfolg wiederholt werden, so dass die Alleinhoheit der SVP über das Instrumentarium der direkten Demokratie, wie sie in der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zum Ausdruck kam⁸, inzwischen klar durchbrochen ist. Die Partei, die für sich in Anspruch genommen hat, als Einzige die Anliegen des Volkes ernst zu nehmen, findet für ihre Politik im Volk keine Mehrheiten mehr.

Für die Abstimmung über die Begrenzungsinitiative im Herbst 2020 erwarten die Initiativgegner sogar noch Rückenwind durch die Corona-Krise. In einer Zeit, in der die Schweiz in wirtschaftliche Turbulenzen gerät, dürfte die Neigung gering sein, die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner,

7 Zum Scheitern der Durchsetzungsinitiative A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 121 ff. (123 ff.).

8 Siehe 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. (175 ff.).

der Europäischen Union, aufs Spiel zu setzen.⁹ Diese Einschätzung wird auch durch aktuelle Umfragen bestätigt, nach denen eine Mehrheit des Volkes zwar Bedenken gegen die Personenfreizügigkeit hegt. Immerhin liegt der Ausländeranteil unter den Beschäftigten inzwischen bei 31%.¹⁰ Die Beziehungen zur Europäischen Union will die Mehrheit aber nicht insgesamt aufs Spiel setzen.¹¹

Inhaltlich haben zudem die Gewerkschaften beim Parlament ein Zugeständnis ausgehandelt, das für ältere Langzeitarbeitslose eine Perspektive eröffnet. Nach dem derzeitigen System der Sozialleistungen fallen für die „zweite Säule“ der Altersvorsorge bei älteren Arbeitnehmenden überproportional hohe Zahlungen an, was deren Einstellung unattraktiv macht. Wer kurz vor der Pensionierung seine Arbeitsstelle verliert, gerät dadurch in ein besonderes Dilemma. Dieser Gruppe von Betroffenen soll für die letzten Jahre vor ihrer Pensionierung neu eine „Überbrückungsleistung“ zur Verfügung stehen, die sie davor bewahrt, kurz vor dem Ende ihres Berufslebens ohne eigenes Verschulden in die Sozialhilfeabhängigkeit zu geraten und sämtliche Ersparnisse zu verlieren. Je geringer der wirtschaftliche Druck auf diese Bevölkerungsgruppe ist, desto eher dürfte das Volk gewillt sein, die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union trotz des befürchteten Lohndrucks aufrecht zu erhalten.

III. Unterschriftenpraxis

1. Virtualisierung

Zu den großen Trends der schweizerischen direkten Demokratie gehört die Gründung immer neuer Internetforen, mit denen die Unterschriftensammlung von der realen in die virtuelle Welt ausgebaut wird. Dabei geht es vor allem um außerparlamentarische Volksinitiativen und Referenden, die

9 So *Flavia Kleiner*, die Co-Präsidentin der Operation Libero, im Interview: *F. Benini*, Die Ära nach Blocher hat begonnen, in: NZZaS vom 17.5.2020, S. 16.

10 Gegenüber 23% vor 20 Jahren; Ausländeranteil an in der Schweiz gemeldeten Patienten: 40%; an den Studierenden der Hochschulen: 27%; an den Doktoranden: 57% (gegenüber 26% im Jahr 1990); siehe *A. Streck*, „Wir nehmen niemandem den Job weg“, in: NZZaS vom 8.3.2020, S. 27.

11 Zu den dahingehenden Analysen des Politikberatungsbüros Sensor Advice siehe *S. Bühler*, Das Volk sorgt sich um die Bilateralen, in: NZZaS vom 16.2.2020, S. 11.

keine Parteienunterstützung finden (auch „Stammtisch-“ oder „Bierinitiativen“ genannt). So hatte die gegen Rundfunkgebühren gerichtete, bekennendermaßen im Wirtshaus entstandene No-Billag-Initiative¹² erhebliche Schwierigkeiten, die nötigen Unterschriften zu sammeln. Von der Crowdfunding-Plattform „We make it“¹³ war die Unterstützung wegen demokratiepolitischer Bedenken abgelehnt worden. Nun gründete der Initiator der No-Billag-Initiative eine eigene Plattform „The People“¹⁴, die für alle politischen Anliegen offen stehen soll, die nicht gegen elementare Menschenrechte verstoßen. Anders als die ältere, vor allem von linken und grünen Akteuren genutzte Plattform „We collect“¹⁵ geht es bei „The People“ und bei der ebenfalls neuen Plattform „Collectus“¹⁶ darum, das gesamte politische Spektrum sowie überparteiliche Anliegen abzudecken.

Das „virtuelle“ an den Plattformen liegt nicht darin, dass sie die Einsendung von Papierformularen per Post überflüssig machen würden. Das ist nach wie vor rechtlich vorgeschrieben und darum unvermeidlich. Auch die Kosten sind nicht zu vernachlässigen, weil üblicherweise die frankaturfreie Einsendung vorgesehen ist, so dass die Initianten und Sponsoren eine Finanzierungslast tragen. Die Vorteile liegen vor allem in der Kommunikation: Bessere Integration in Social Media und Internet, Unabhängigkeit von der Kampagnenpräsenz auf der Straße, Individualisierung der Aktivität gegenüber Gruppendiskussionen. Bei längerer Nutzung solcher Plattformen ist über die Jahre ein erheblicher Selbstverstärkungseffekt zu erwarten. Schon jetzt haben ältere Plattformen wie „We collect“ eine Kontaktdatenbank von 55'000 Personen, die für neue, inhaltlich verwandte Anliegen schnell reaktiviert werden kann.¹⁷ Mit nur 50'000 Unterschriften ist ein Referendum auf Bundesebene bereits ergriffen. Wenn die Akteure sich online im Voraus verpflichten, je vier Unterschriften zu sammeln, können weitere Verstärkungseffekte eintreten.¹⁸ Je größer die Datenbanken der Plattformen werden, desto geringer wird der Prozentsatz von früheren Aktiven, die für ein neues Anliegen motiviert werden müssen, um in die Abstimmung zu

12 Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2018 (Fn. 2), S. 143.

13 We make it – Crowdfunding für kreative Projekte: wemakeit.com.

14 ThePeople – Gemeinsam Aussergewöhnliches erreichen: thepeople.ch.

15 WE COLLECT – Für eine Politik der Umsicht: wecollect.ch.

16 COLLECTUS – Gemeinsam erfolgreich sammeln: collectus.ch.

17 E. Aschwanden, Online-Plattformen werden zum Brutkasten der Demokratie – Die elektronische Unterschriftensammlung fordert die etablierten Parteien heraus, in: NZZ vom 29.4.2019, S. 9.

18 L. Rhyn, Die Jagd auf Unterschriften verlagert sich ins Internet – Ausdrucken, unterschreiben, einschicken – eine digitale Politplattform verändert das Unterschriftensammeln und gewinnt an Einfluss, in: NZZ vom 28.1.2019, S. 9.

gelangen. Das „Referendum auf Knopfdruck“ ist mit dieser Entwicklung schon heute abzusehen. Damit könnte sich zukünftig doch noch bewahrheiten, was vor einigen Jahren in der Literatur etwas vorschnell behauptet wurde, dass nämlich das E-Collecting zu einer „Revolution“ in der direkten Demokratie führen werde.¹⁹

2. Kommerzialisierung

Neben der Virtualisierung spielt auch die Kommerzialisierung der Unterschriftensammlung eine immer stärkere Rolle. Ehrenamtliche zivilgesellschaftliche Aktivität ist in der Schweiz eine immer knapper werdende Ressource. Entsprechend schwierig ist es, genügend Aktive zu finden, die das mühsame Sammeln von Unterschriften vor Supermärkten oder Wahllokalen übernehmen. Es ist ein offenes Geheimnis, dass Parteien und Initiativkomitees für das Sammeln von Unterschriften häufig die Dienste von externen Profis in Anspruch nehmen. Das gilt jedenfalls für die Schlußphase der Sammlung, wenn es mit reiner Freiwilligenarbeit zeitlich knapp würde. Die kommerzielle Sammlung, die als „Kaufen“ von Unterschriften politisch etwas anrühlich erscheint, ist rechtlich fast überall in der Schweiz legal. Einzig der Kanton Genf hat für sein Gebiet das Sammeln von Unterschriften gegen Bezahlung verboten. Es handelt sich um einen kleinen Nischenmarkt von Spezialisten, bei dem etwa zwei bis drei Franken pro Unterschrift gezahlt werden.²⁰ Unter den Gesamtkosten einer Initiative erreicht dieser Posten meist kein unverhältnismäßig hohes Gewicht.²¹

Problematisch wird die kommerzielle Sammlung allerdings dann, wenn die Beauftragten ihre Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nicht korrekt wahrnehmen wollen oder können. So hat die Sozialdemokratische Partei beim Bundesgericht beantragt, dass die Unterschriften zum Referendum gegen den Vaterschaftsurlaub für ungültig erklärt werden.²² Mitarbeiter des Vereins „Incop“, der für ganz unterschiedliche politische Anliegen gegen Entgelt sammelt, hatten behauptet, die Unterschriften seien

19 C. Bisaz/U. Serdült, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, in: LeGes 2017, S. 531 ff.

20 Rhyn, Jagd auf Unterschriften (Fn. 18), S. 9.

21 A. Tschentscher/D. Blonski, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2010/2011, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, Baden-Baden 2012, S. 139 ff. (145 f.).

22 Zum problematischen Nichteintreten des Bundesgerichts in diesem Fall siehe BGer 1C_134/2020 vom 24.3.2020 – zur Publikation vorgesehen.

für den Vaterschaftsurlaub gedacht. Das war bei unbefangener Betrachtung durchaus naheliegend, weil es zunächst eine Volksinitiative für den Vaterschaftsurlaub gegeben hatte, die infolge der Gesetzesrevision 2019 bedingt zurückgezogen wurde.²³ Tatsächlich handelte es sich nunmehr um ein Referendum, so dass die Unterschriften gegen die Einführung des zweiwöchigen Urlaubs gerichtet waren. Diese irreführende Sammelpraxis war parallel durch mehrere Medien in verschiedenen Kantonen aufgedeckt worden,²⁴ so dass der Eindruck einer systematischen Fehlinformation entstand. Zwar haben sich das Referendumskomitee und der Verein „Incop“ von der Irreführung distanziert, aber letztlich fällt die Ausbildung des Sammlungspersonals in den Zuständigkeitsbereich des Komitees. Die Bundeskanzlei, die das Zustandekommen des Referendums im Mai feststellte,²⁵ fühlt sich selbst nicht zuständig für die inhaltliche Überwachung der Sammlung. Auch ein ausdrücklicher Straftatbestand für täuschende Angaben im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen besteht nicht. Nur wer einen Stimmberechtigten durch Gewalt oder Drohung an der Ausübung des Stimm- oder Wahlrechts hindert, macht sich bisher strafbar (Art. 280 StGB). Im Nationalrat ist inzwischen eine Motion hängig, mit der auch das „betrügerische Einholen von Unterschriften“ unter Strafe gestellt werden soll.²⁶

IV. Erfolg ohne Abstimmung: Fair-Preis-Initiative

Eine seltene Konstellation hat sich bei der Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)“ ergeben, die sich formell noch in der Beratungsphase befindet.²⁷ Sie will den Bund verpflichten, Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland zu ergreifen. Formell hat der Nationalrat diese Initiative zwar abgelehnt, aber sein Gegenvorschlag setzt die Kernanliegen

23 Volksinitiative „Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie“: [.../vi/vis468.html](https://www.inilbra.com/de/page/agb); bedingter Rückzug vom 7.10.2019: BBl 2019 6863 = [.../federal-gazette/2019/6863.pdf](https://www.federal-gazette.ch/2019/6863.pdf).

24 Lukas Häuptli, Unterschriften-Schummeler: Ein Fall für die Justiz – Die SP reicht Strafanzeige und Beschwerde zum Referendum gegen den Vaterschaftsurlaub ein, in: NZZaS vom 9.2.2020, S. 10.

25 BBl 2020 1223 = [.../federal-gazette/2020/1223.pdf](https://www.federal-gazette.ch/2020/1223.pdf).

26 B. Hurni, Motion 19.4431 vom 12.12.2019: Betrug bei Unterschriftensammlungen soll im Namen der direkten Demokratie bekämpft werden = [.../geschaeft?AffairId=20194431](https://www.parlament.ch/de/geschaeft/AffairId=20194431).

27 [.../vi/vis469.html](https://www.inilbra.com/de/page/agb).

der hinter dem Vorhaben stehenden Gewerbekreise und Konsumentenschützer bereits um. Marktmächtigen ausländischen Lieferanten wird zukünftig im Kartellgesetz verboten, durch Preisdiskriminierung oder Lieferverweigerung in der Schweiz höhere Preise zu verlangen. Lediglich das von der Initiative zusätzlich vorgeschlagene Verbot von Geoblocking im Onlinehandel wird vom Parlament nicht aufgegriffen, weil es durch nationale Gesetzgebung praktisch gar nicht umsetzbar ist. Sollte noch der Ständerat zustimmen, wäre mit einem Rückzug der Initiative zu rechnen.

V. Gescheiterte Referenden

1. Steuer- und AHV-Reform (Staf)

Die beiden eidgenössischen Referenden, die im Berichtsjahr zur Abstimmung standen, waren je auf ihre Art problematisch. Beim Referendum gegen die Steuerreform ging es um das Gebot der „Einheit der Materie“. Mit diesem Gebot soll verhindert werden, dass sachfremde Verknüpfungen in einer Abstimmung zusammengebunden werden. Die Abstimmenden wären dann gezwungen, über attraktive und unattraktive Elemente in einem Paket abzustimmen. Auf den ersten Blick war ein solches Dilemma bei der Abstimmung über die Reform der Firmensteuern (Staf) gegeben. Schon mehrfach war die Senkung der Unternehmenssteuern am Volk gescheitert. Nun hatte das Parlament die Materie mit einer finanziellen Absicherung der Altersversorgung verknüpft (AHV). Wer also die dringliche Sanierung der Renten nicht blockieren wollte, musste die Senkung der Firmensteuern in Kauf nehmen. Das Volk hat die Kombination in der Abstimmung am 19. Mai 2019 dann auch klar angenommen (66,4% Ja-Stimmen). Die Verknüpfung war zuvor im Ständerat offen als ein Kuhhandel diskutiert worden. Entsprechend umstritten war, ob hier ein Verstoß gegen die Bundesverfassung vorliegt.

Formal erschwerend wirkt für diese Frage zunächst, dass die „Einheit der Materie“ in der Verfassung nicht als allgemeiner Grundsatz, sondern nur als Erfordernis bei der Volksinitiative auf Partialrevision angesprochen ist (Art. 139 Abs. 3 BV und 194 Abs. 2 BV). In solchen Fällen gibt die Verfassung der Bundesversammlung, also dem Parlament, die Anweisung, eine Volksinitiative als ungültig zurückzuweisen. Hier geht es aber nicht um eine Initiative, sondern um ein Referendum zu einem Gesetz, das von genau diesem zur Zurückweisung ermächtigten Parlament stammt. Ausdrücklich

anwendbar ist das Verfassungsgebot der „Einheit der Materie“ demnach nicht.

Das Bundesgericht hat allerdings für Abstimmungen in den Kantonen auf die „Einheit der Materie“ als ein allgemeines Rechtsprinzip auch dort zurückgegriffen, wo kein ausdrückliches Verbot in der Kantonsverfassung enthalten war.²⁸ Es stützt diese Erweiterung auf das Gebot der unverfälschten Stimmabgabe das für die politischen Rechte im Allgemeinen besteht (Art. 34 Abs. 2 BV). So hat das Gericht 2011 eine Volksabstimmung im Kanton Neuenburg abgesetzt, bei der die kantonale Reform der Unternehmensbesteuerung mit einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative über Kindertagesstätten verkoppelt war. Beide Vorlagen wären nur in Kraft getreten, wenn das Volk die jeweils andere Reform mit angenommen hätte. Das Gericht folgerte für diese Situation, das Volk könne seinen Willen nicht mehr frei ausdrücken.²⁹

Nun gibt es aber Stimmen in der schweizerischen Staatsrechtslehre, die die „Einheit der Materie“ für Bundesgesetze nicht gelten lassen wollen, weil in der Bundesverfassung anders als bei Volksinitiativen eine Spezialnorm für Referenden gerade fehle.³⁰ Andere betonen demgegenüber, der Grundsatz gelte uneingeschränkt für alle Abstimmungen.³¹ Richtig dürfte sein, dass sich die allgemeinen Vorgaben für politische Rechte (Art. 34 BV) und darin enthalten auch das Koppelungsverbot für sachfremde Materien auf alle Abstimmungen erstrecken. Diese normative Anordnung auf der Geltungsebene wird allerdings bei Bundesgesetzen überlagert durch die institutionelle Rücksichtnahme auf der Durchsetzungsebene, weil das Bundesgericht nicht die Hoheit hat, über Bundesgesetze zu entscheiden (Art. 190 BV). Es kann bei Bundesgesetzen zwar deren Verfassungswidrigkeit feststellen, aber ihre Anwendbarkeit nicht verhindern. Entsprechend wird man bei Referenden über Bundesgesetze sagen müssen, dass das Bundesgericht zwar einen Verstoß der Bundesversammlung gegen das Koppelungsverbot feststellen, aber darum nicht die Abstimmung als solche verhindern oder aufheben darf. Die eingegangenen Abstimmungsbeschwerden hat das Bundesgericht allerdings mit einem noch formaleren Argument als unzulässig abgewiesen: Es stützte sich auf den prozessualen Grundsatz,

28 BGE 129 I 366 E. 2 ff. S. 369 ff. – Staatskirchenrecht Zürich.

29 BGer 1C_108/2011 vom 24.3.2011 E. 5: „[La présentation] ne permet pas une expression fidèle et sûre de la volonté des électeurs“.

30 A. Kley, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, in: ZBl 2019/1, S. 3 ff. (3 ff., 27).

31 P. Tschannen, Art. 34 Rn. 41, in: B. Waldmann/E.M. Belser/A. Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung (BV), Basel 2015.

dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nicht angefochten werden können, sofern dies nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Art. 189 Abs. 4 BV).³²

2. EU-Waffenrichtlinie

Das zweite Referendum des Berichtsjahres ist im Ergebnis nicht minder klar gescheitert. Das Gesetz zur Anpassung des schweizerischen Rechts an die EU-Waffenrichtlinie wurde vom Volk mit deutlicher Mehrheit angenommen (63,7% Ja-Stimmen). Im Ergebnis wird dadurch das Waffenrecht der Schweiz leicht verschärft. Die Schützenverbände hatten die Vorlage allerdings weniger in der Substanz als vielmehr wegen der grundsätzlichen Bedeutung bekämpft. Hier spielte nämlich im Kleinen ein Mechanismus, der in der Diskussion über das institutionelle Rahmenabkommen im Großen als Problem gesehen wird: die dynamische Übernahme europäischen Rechts. Die Schützen sahen die Waffenrichtlinie als ein „EU-Diktat“.³³ Im Schengen-Dublin-System ist die Schweiz nämlich anders als sonst bei den bilateralen Verträgen mit der EU zu einer fortlaufenden Angleichung ihres Rechts verpflichtet. Andernfalls droht der Ausschluss aus dem Schengenraum, was wiederum erhebliche Nachteile im Grenzregime, in der Kriminalitätsbekämpfung und in der Ausländer- und Asylpolitik nach sich ziehen würde. Die Furcht vor einem automatischen Ende der Schengen- und Dublin-Mitgliedschaft war denn auch das entscheidende Motiv für die Ja-Stimmenden. In der Referendumskampagne, die außer von den Schützenverbänden auch von der SVP bestritten wurde, fielen Stichworte wie „Unrecht“, „freiheitsfeindlich“, „antischweizerisch“, „Erpressung“ und „Knebelverträge“. Das Argumentationsmuster ist damit gleich wie bei der noch anstehenden Diskussion über den institutionellen Rahmenvertrag.

VI. Geringe Abstimmungsaktivität

Im Berichtsjahr 2019 gab es im Bund zwei Abstimmungstermine (10. Februar und 19. Mai) mit insgesamt nur drei Einzelabstimmungen. Neben den erwähnten Referenden zur Steuerreform und Waffenrichtlinie (V) stand nur eine einzige Volksabstimmung zur Entscheidung an. Dabei ging es um die

32 BGer 1C_323, 1C_324/2019 vom 24.6.2019, E. 3.

33 Motto war „Stop dem Entwaffnungsdiktat der EU“: eu-diktat-nein.ch.

2015 von den Jungen Grünen lancierte Volksabstimmung „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)“. Mit ihr sollte – abgesehen von erschwerten Bedingungen für das Bauen außerhalb von Bauzonen – bei jeder Einzonung von Bauland zukünftig die Auszonung einer vergleichbaren unversiegelten Fläche erfolgen, um eine „Siedlungsentwicklung nach innen“ zu erreichen³⁴. Eine solche Verfassungsänderung hätte eine radikale Umsteuerung in der Siedlungsentwicklung bedeutet. Sie wurde von einer klaren Mehrheit des Volkes abgelehnt (36,3% Ja-Stimmen) und erhielt in keinem einzigen Kanton eine Mehrheit.³⁵

Die geringe Abstimmungsaktivität war dem Umstand geschuldet, dass die zweite Jahreshälfte ganz im Zeichen der Gesamterneuerungswahlen vom 11. Dezember 2019 und dem nach der Sommerpause darauf hinführenden Wahlkampf stand. Unter „Gesamterneuerung“ versteht man in der Schweiz die Wahl des Parlaments (National- und Ständerat) durch das Volk mit anschließender Neuwahl der Regierung durch die Vereinigte Bundesversammlung (National- und Ständerat gemeinsam). Sie gilt für die vierjährige Amtsperiode von 2020 bis 2023. Im thematischen Zentrum des Wahlgangs 2019 stand dabei die Gleichstellung der Geschlechter. Nachdem der nationale Frauenstreik am 14. Juni 2019 mehr als 500'000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewinnen konnte, gelang es im anschliessenden Wahlkampf, den Frauenanteil im Nationalrat auf 42% zu erhöhen, womit die Schweiz nach einem schwachen Wert in der vorausgegangenen Legislatur (32%) im internationalen Vergleich sogar Länder wie Norwegen (40,8%) und Frankreich (39,7%) hinter sich lassen konnte. Im deutschen Bundestag ist der Anteil nach einem kurzen Anstieg 2013 (36,3%) seit der Wahl 2017 wieder auf dem Niveau von 1998 (30,9%) und damit seit 20 Jahren praktisch unverändert.

Bei der Wahl der Regierung ist auf Bundesebene bisher, anders als in den Kantonen, keine Volkswahl vorgesehen. Eine Stärkung der demokratischen Regierungslegitimation durch Volkswahl des Bundesrates ist in der politischen Geschichte der Schweiz immer wieder gefordert worden. Ursprünglich war es ein Anliegen der Sozialdemokratie, die von den bürgerlichen Parteien über viele Jahrzehnte bei der Zusammensetzung des Bundesrates übergangen worden war. Bei der 1939 von den Sozialdemokraten lancierten Volksinitiative „für die Wahl des Bundesrates durch das Volk und die Er-

34 .../vi/vis461.html.

35 .../va/20190210/index.html.

höhung der Mitgliederzahl“ stimmte am 25. Januar 1942 eine klare Mehrheit des Volkes gegen die Änderung des parlamentarischen Regierungssystems (32,4% Ja-Stimmen).³⁶ Hier war die Diskussion allerdings maßgeblich durch die Skepsis gegenüber einer Änderung des politischen Systems in Kriegszeiten bestimmt.

Zuletzt hat im Jahr 2010 die SVP eine Initiative zur Einführung der Regierungswahl durch das Volk lanciert. Auch diese Initiative zur „Volkswahl des Bundesrates“ wurde am 9. Juni 2013 vom Volk insgesamt und von den Abstimmenden in sämtlichen Kantonen deutlich verworfen (23,7% Ja-Stimmen).³⁷ In der öffentlichen Debatte, die zu dieser klaren Ablehnung führte, ging es unter anderem um die Befürchtung, dass die Diversität des Bundesrats, insbesondere der regionale und sprachliche Minderheitenschutz, unter einer Volkswahl leiden würde. Auch die mögliche „Amerikanisierung“ des politischen Systems spielte bei der Ablehnung eine Rolle. Eine Volkswahl auf Bundesebene wurde als teuer, personenzentriert und tendenziell populistisch angesehen. Angesichts der deutlichen Abstimmungsergebnisse wird die Volkswahl der Regierung für die absehbare Zukunft wohl auf Bundesebene keine Aussicht auf Erfolg haben.

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). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- 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 3.9.2021; .../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

36 .../va/19420125/index.html.

37 .../va/20130609/det570.html.

und 132 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 BV; Sammelfrist bis 25.8.2021; .../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 5.5.2021; .../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 22.4.2021; .../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 15.4.2021; .../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 8.4.2021; .../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 24.3.2021; 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 Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause erbracht werden – durch den Bund verlangt (neuer Art. 117a Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 27.2.2021; .../vi/vis500.html);
- 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 2.1.2021; .../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 9.10.2020; .../vi/vis497.html);
- die Volksinitiative „Für eine generationengerechte Altersvorsorge (*Vorsorge Ja – aber fair*)“, welche die Altersvorsorge rein im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren möchte und hierbei auch Rentenkürzungen in Betracht zieht (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 2.10.2020; .../vi/vis496.html);
- die Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (*Landschaftsinitiative*)“, die fordert, dass Anzahl und Fläche von Gebäuden außerhalb von Bebauungszonen nicht weiter zunehmen darf (Änderung von Art. 75c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75c BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; .../vi/vis495.html);
- die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (*Biodiversitätsinitiative*)“, die Bund und Kantone auf einen stärkeren Schutz der Biodiversität verpflichten möchte (Änderung von Art. 78a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 78a BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; .../vi/vis494.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (*E-Voting-Moratorium*)“, welche die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen verbieten möchte (Änderung von Art. 39 Abs. 1^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 39 Abs. 1^{bis}; Sammelfrist bis 12.9.2020; .../vi/vis493.html);
- die Volksinitiative „Integration des Landeskennzeichens in das Kontrollschild (*Kontrollschildinitiative*)“, die im Rahmen einer allgemeinen Anregung fordert, dass das Landeskennzeichen CH in das Nummernschild für Kfz integriert wird, so dass für Fahrten ins Ausland kein zusätzlicher Aufkleber mit der Landeskennung mehr erforderlich ist (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 5.9.2020; .../vi/vis492.html);
- die Volksinitiative „Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (*Kostenbremse-Initiative*)“, mit der die CVP Bund und Kantone zu Maßnahmen für Kostensenkungen verpflichten möchte, wenn die Prämien eine gewisse Schwelle überschreiten (Änderung von Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 BV; Sammelfrist bis 16.4.2020; .../vi/vis489.html).

Die 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 ([.../sr/sr.html](#)). In diesem Stadium eines *potenziellen* Referendums befinden sich derzeit drei Erlasse (Stand 18. Juni 2020). 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 „Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut“, die vom Alter unabhängige gleichbleibende Pensionskassenbeiträge für alle Versicherten anstrebt (neuer Art. 113 Abs. 3^{bis} BV, Sammelfrist bis 10.1.2020; [.../vi/vis488.html](#));
- die Volksinitiative „Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (*Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative*)“, nach welcher sich Familienmitglieder im Falle der Handlungs- und Urteilsfähigkeit gegenseitig vertreten können und somit der Einfluss der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschränkt werden soll (neuer Art. 14a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 14a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; [.../vi/vis485.html](#));
- die Volksinitiative „Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament“, die Mitgliedern der Bundesversammlung die Mitgliedschaft in Leitungsorganen von Krankenkassen sowie die Annahme von Vergütungen derselben verbietet (neuer Art. 144 Abs. 2^{bis} BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 144 Abs. 2^{bis} BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; [.../vi/vis480.html](#));
- die Volksinitiative „Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone“, welche den Kantonen die Möglichkeit geben möchte, eine kantonale oder interkantonale Einrichtung nach dem Modell einer Ausgleichskasse zu schaffen (neuer Art. 117 Abs. 3-5 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3-5 BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; [.../vi/vis478.html](#));
- die Volksinitiative „Zuerst Arbeit für Inländer“, welche den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern beim Überschreiten einer Erwerbslosigkeitsquote von 3,2% einschränken möchte (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Sammelfrist bis 13.12.2018; [.../vi/vis476.html](#));
- die Volksinitiative „Atomkraftwerke abschalten – Verantwortung für die Umwelt übernehmen“, welche anstrebt, den Betrieb von Atom-

kraftwerken zu verbieten und Restlaufzeiten für die bestehenden Kraftwerke festzusetzen (Änderung von Art. 90 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 16.11.2018; [.../vi/vis475.html](#)).

2. Botschaftsphase

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

- 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, sowie ein Verzicht auf fossile Brennstoffe vorgeschrieben wird (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 verpflichten 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](#));
- 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; zustande gekommen am 8.10.2019; [.../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; zustande gekommen am 17.9.2019; .../vi/vis486.html);

- die Volksinitiative „Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (*Korrektur-Initiative*)“, die den Waffenexport in Länder mit internen Konflikten oder bei systematischen Menschenrechtsverletzungen verbieten möchte (Änderung von Art. 107 Abs. 2-4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 107 BV; zustande gekommen am 16.7.2019; .../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; zustande gekommen am 18.4.2019; .../vi/vis481.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 „*Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern*“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso unterstützt von der SP die Besteuerung von Kapitaleinkommen von derzeit 100% auf 150% erhöhen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und soziale Transferleistungen verwenden will (neuer Art. 127a BV; Botschaft vom 6.3.2020; .../vi/vis479.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 ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten*“, welche der Schweizerischen Nationalbank, Stiftungen sowie Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von kriegsmaterialproduzierenden Unternehmen untersagen möchte (neuer Art. 107a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 107a BV; Botschaft vom 14.6.2019; .../vi/vis474.html);

- die Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (*Fair-Preis-Initiative*)“, die der Bund zum Vorgehen gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ergreifen von Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland verpflichten möchte, um so für niedrigere Preise zu sorgen (Änderung von Art. 96 Abs. 1 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 96 Abs. 1 BV; Botschaft vom 29.5.2019; .../vi/vis469.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“, (sog. Burka-Initiative), welche die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit untersagen möchte (neuer Art. 10a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 10a BV, Botschaft vom 15.3.2019; .../vi/vis465.html);
- die Volksinitiative „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}; Botschaft vom 27.2.2019; .../vi/vis471.html);
- die Volksinitiative „Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz“, welche Subventionen für die Landwirtschaft an die Erfüllung ökologischer Kriterien, insb. den Verzicht auf Pestizide und prophylaktischen Antibiotika-Einsatz knüpfen möchte (Änderung von Art. 104 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104 BV; Botschaft vom 14.12.2018; .../vi/vis473.html);
- die Volksinitiative „Für eine 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);
- die Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“, die Schweizer Unternehmen auch im Ausland zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards verpflichten will (neuer Art. 101a BV; Botschaft vom 15.9.2017; .../vi/vis462.html).

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

- die Volksinitiative „Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie“, die einen vierwöchigen Vaterschaftsurlaub einführen möchte (Änderung von Art. 116 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 116 BV; bedingter Rückzug am 7.10.2019; .../vi/vis468.html); Grund des Rückzuges war der Beschluss des Parlamentes einen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen einzuführen;
- die Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Fahrradwege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren (Änderung von Art. 88 BV; zurückgezogen am 21.3.2018; .../vi/vis459.html). Grund des Rückzuges war ein direkter Gegenvorschlag;
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; zurückgezogen am 9.1.2018; .../vi/vis445.html). Der Rückzug erfolgte, da das Initiativ-Komitee seine Ziele erreicht sah.

4. Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiative hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif ist (.../vi/vis_1_3_1_4.html):

- die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge die Freizügigkeit gewähren verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernde Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Beschluss vom 20.12.2019; .../vi/vis483.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 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 IV).

I. Abstimmungsverhalten

Im Jahr 2019 waren insgesamt 100 kantonale Volksabstimmungen zu verzeichnen. Die Zunahme um 20,4% gegenüber dem Vorjahreswert ist allerdings auf die erstmalige Berücksichtigung der Landsgemeinden im Kanton Glarus sowie Appenzell Innerrhoden (insgesamt 20 Abstimmungen) zurückzuführen. Lässt man diese statistische Neuerung unbeachtet, ist eine leicht rückläufige Tendenz kantonaler Abstimmungen seit dem Jahr 2011 zu erkennen.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung bewegte sich mit 40,38% etwas unter dem Niveau der Vorjahre (2015-2017: 44,28%; 2018: 44,32%). Ein solcher Rückgang konnte auch bei den eidgenössischen Wahlen 2019 beobachtet werden (minus 3,4 Prozentpunkte in Bezug auf 2015).³⁸ Es überrascht denn auch nicht, dass die unterdurchschnittliche Beteiligung nicht in erster Linie einzelnen statistischen Ausreißern geschuldet ist, sondern mehr oder weniger über sämtliche Kantone beobachtet werden kann. Ähnlich wie bereits in den Jahren zuvor,³⁹ fiel die Stimmbeteiligung im Schnitt zudem deutlich höher aus (plus 7,3%), wenn mit dem gleichen Urnengang auch über eine eidgenössische Vorlage abgestimmt wurde.

Hinsichtlich der Stimmbeteiligung dürfte auch die rechtliche Natur der Volksbefragung von Interesse sein. Während im Jahr 2018 insgesamt 51 direkt vom Stimmvolk initiierte Abstimmungen (21 Volksinitiativen und 26 fakultative Referenden) 32 obligatorischen Referenden gegenüberstanden,

38 P. Sciarini/N. Stojanovic, Die ersten Daten zur Wahlbeteiligung bei den eidgenössischen Wahlen liegen vor. Sie zeichnen kein gutes Bild der Jungen – wären da nicht die Frauen, NZZ vom 14.11.19, www.nzz.ch/schweiz/wahlbeteiligung-junge-frauen-auf-dem-vormarsch-ld.1521877.

39 Hierzu Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 7), S. 143.

so waren es im Jahr 2019 nur 47 direkt initiierte Abstimmungen (23 Volksinitiativen und 19 fakultative Referenden), hingegen 53 obligatorische Referenden. Die reduzierte Stimmbeteiligung dürfte deshalb wohl nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen sein, dass die Stimmbevölkerung im Jahr 2019 verhältnismäßig weniger in den Vorbereitungsprozess politischer Entscheidungsfindung einbezogen war.

Nicht verändert hat sich hingegen die Tatsache, dass die Erfolgsaussichten einer Vorlage auch stark von ihrer rechtlichen Natur abhängen. So werden Volksinitiativen erfahrungsgemäß viel häufiger abgelehnt als fakultative oder gar obligatorische Referenden.

II. Neues Transparenzgesetz im Kanton Schwyz

Seit Jahren wird die Schweiz insbesondere im Bericht der Staatengruppe gegen die Korruption (Greco) immer wieder wegen mangelnder Transparenz bei der Parteifinanzierung getadelt.⁴⁰ Auf Eidgenössischer Ebene scheint mit der Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“ nun etwas Bewegung in die Sache gekommen zu sein. Der Kanton Schwyz hat bereits 2018 die komparable Volksinitiative „Für eine Offenlegung der Politikfinanzierung“ angenommen, über deren Umsetzung auf Gesetzesebene nun im Mai 2019 abgestimmt wurde. Die ursprünglich mit nur 50,3% angenommene Verfassungsänderung sah die Offenlegung der Finanzierung des Budgets sämtlicher Akteure von Wahlen und Abstimmungen sowie die Offenlegung sämtlicher Interessenbindungen aller Kandidierenden vor. Eine Bestimmung, wonach eine Verletzung zum Ausschluss sämtlicher Kandidierenden der entsprechenden Gruppierung von den Wahlen hätten führen sollen, wurde infolge Verstoßes gegen übergeordnetes Recht (Wahl- und Abstimmungsfreiheit), im Vorfeld für ungültig erklärt. Damit ist der Kanton Schwyz aktuell der einzige Deutschschweizer Kanton mit einer entsprechenden Bestimmung. Bisher kennen nur die Kantone Genf, Neuenburg und Tessin entsprechende Regelungen. Im Kanton Schaffhausen steht im Jahr 2020 eine entsprechende Volksabstimmung an.

Die Umsetzung auf Gesetzesebene erwies sich als einigermaßen schwierig. Zwar wurde das neue Transparenzgesetz im Parlament noch mit 52 zu

40 Die Schweiz steht erneut wegen geheimer Parteifinanzierung in der Kritik, NZZ Online vom 24.8.2017, www.nzz.ch/schweiz/parteienfinanzierung-schweiz-steht-wegen-mangelnder-transparenz-in-kritik-ld.1312426.

38 Stimmen angenommen, doch sprachen sich im Vorfeld der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019, alle großen Parteien gegen das neue Gesetz aus (inklusive der Initiantin).⁴¹ Umso erstaunlicher schien es, dass die Vorlage vom Volk schließlich doch verhältnismäßig deutlich, mit 54,4% angenommen wurde. Damit ist die Sache allerdings noch nicht abgeschlossen. Die Initiantin hat gegen die Umsetzung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht eingereicht, mit der Begründung, das neue Gesetz verstoße gegen die ursprüngliche Verfassungsbestimmung. Dabei wird in erster Linie kritisiert, das Gesetz erlaube die Annahme anonymer Spenden unter CHF 1'000, die Verfassungsbestimmung kenne aber einen solchen Ausschluss nur dann, wenn der gespendete Betrag jährlich nicht höher als CHF 1'000 bzw. 5'000 ausfalle. Entsprechend könne die Bestimmung durch Spenden in Tranchen unter CHF 1'000 umgangen werden. Zudem sei auf der Ausgabenseite willkürlich eine Wesentlichkeitsschranke von CHF 10'000 für kantonale Wahl- oder Abstimmungssachen bzw. CHF 5'000 für Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene eingeführt worden, welche die Verfassung ebenfalls nicht kenne.⁴² Diese Differenzen zwischen Verfassung und Gesetz erscheinen zumindest problematisch. Es bleibt abzuwarten wie sich das Bundesgericht diesbezüglich entscheiden wird. Der Entscheid dürfte auch hinsichtlich der bevorstehenden eidgenössischen Abstimmung von Bedeutung sein. Die erneute Annahme einer solchen Vorlage im Kanton Schwyz – nota bene einem bürgerlich dominierten Kanton – besitzt allerdings schon als solche einiges an Signalwirkung.

III. Kehrtwende bei der gemeinsamen E-Voting Strategie der Kantone

Die Frage nach der Art der Stimmabgabe ist zentral für eine direkte Demokratie bzw. für die Demokratie an sich. Es ist damit nicht verwunderlich,

41 E. Aschwanden, Das Volk will Transparenz – Linke und Bürgerliche sagen: aber bitte nicht so, NZZ Online vom 7.5.2019, www.nzz.ch/schweiz/in-schweyz-lehnen-alle-parteien-neues-transparenzgesetz-ab-ld.1478515.

42 Initianten bringen Schwyzer Transparenzgesetz vor Bundesgericht, NZZ Online vom 9.8.2019, www.nzz.ch/schweiz/initianten-bringen-schwyzer-transparenzgesetz-vor-bundesgericht-ld.1500883.

dass Diskussionen betreffend die Einführung bzw. Gestaltung der elektronischen Stimmabgabe, des sogenannten E-Votings,⁴³ vergleichsweise emotional geführt werden. Haben sich Bund und Kantone im Jahr 2017 noch zum Ziel gesetzt, dass im Rahmen der eidgenössischen Wahlen 2019 in zwei Dritteln aller Kantone die elektronische Stimmabgabe zur Verfügung stehen soll,⁴⁴ so scheint in ebendiesem Jahr ein Richtungswechsel stattgefunden zu haben.

Die politischen Rechte der jeweiligen Ebene werden von Bund und Kantonen grundsätzlich autonom festgesetzt (Art. 39 Abs. 1 BV). Die Durchführung von eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen obliegt allerdings ebenfalls den Kantonen, wobei deren Recht jeweils ergänzend zur Anwendung gelangt (Art. 10 Abs. 2 sowie Art. 83 BPR⁴⁵).⁴⁶ Hinsichtlich der elektronischen Stimmabgabe sieht das Bundesrecht seit 2003 vor, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit interessierten Kantonen zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zulassen kann (Art. 8a Abs. 1 BPR). Sofern diese Versuche über längere Zeit erfolgreich und pannenfrei durchgeführt werden, kann er die Kantone seit 2008, auf ein entsprechendes Gesuch hin darüber hinaus ermächtigen, die Versuche für eine durch ihn festgelegte Dauer weiterzuführen (Art. 8a Abs. 1^{bis} BPR). Der Bundesrat hat die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulassung der elektronischen Stimmabgabe auf Verordnungsebene festgehalten.⁴⁷ Der jeweilige Kanton hat dabei insbesondere eine sichere und vertrauenswürdige Stimmabgabe zu gewährleisten, die Dokumentation der relevanten Abläufe sicherzustellen und gleichzeitig die Bedürfnisse der Stimmberechtigten in der Handhabung zu berücksichtigen (Art. 2 VELeS). Mittlerweile haben bereits über 300 Versuche in insgesamt 15 Kantonen stattgefunden, wobei dieser Kanal jeweils

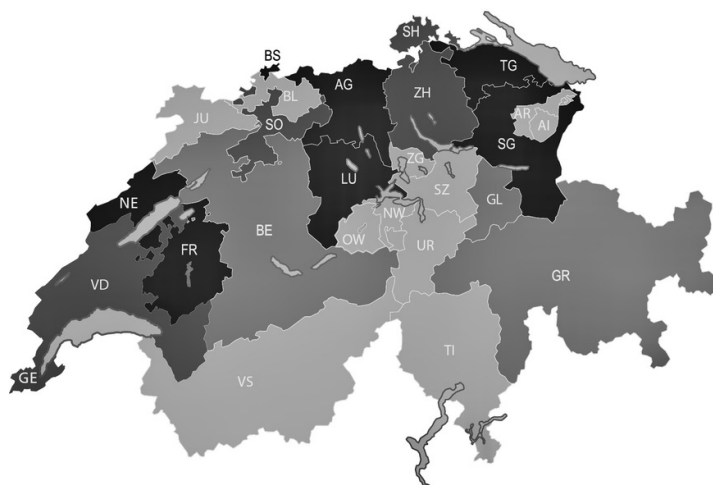
43 A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 175 ff. (180 f.).

44 A. Fumagalli, Das sind die Hintergründe des abrupten Genfer Rückzugs aus dem E-Voting – mit Folgen für Bern, Aargau und Luzern, NZZ Online vom 19.6.2019, www.nzz.ch/schweiz/e-voting-darum-bricht-genf-so-abrupt-ab-ld.1490228.

45 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (BPR, SR 161.1).

46 P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 638.

47 Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (VELeS, SR 161.116).



- Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe
- Geplante (Wieder-)Aufnahme der Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe
- Frühere Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe
- Bisher noch keine Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe

Stand: Juli 2019

von bis zu Zweidritteln der Stimmenden eines Kantons mit der entsprechenden Möglichkeit, genutzt wurde.

Zu Beginn des Jahres 2019 wurde E-Voting von insgesamt noch 10 Kantonen angeboten (vgl. Abbildung), wobei diese dabei grundsätzlich auf zwei durch den Bund verifizierte Systeme zurückgreifen konnten. Zur Verfügung stand einerseits ein durch den Kanton Genf entwickeltes System und andererseits eine Software der schweizerischen Post.⁴⁸

Im Juni 2019 entschied nun aber der Kanton Genf, sein E-Voting System per sofort aufzugeben. Die Bundeskanzlei hatte im Frühling eine Prüfung des Systems auf den Sommer angesetzt. Da der entsprechende Entscheid der BK erst im August gefällt worden wäre, erachtete die Genfer Regierung das Risiko für eine reibungslose Durchführung der nationalen Parlamentswahlen im Oktober als zu groß, da eine Anpassung der Stimmrechtsausweise bei negativem Bescheid wohl nicht mehr rechtzeitig hätte vorgenommen werden können. Dieser Entscheid des Kantons Genf beendigte unmittelbar die mittelfristigen E-Voting Pläne der Kantone Bern, Aargau, Luzern, St. Gallen und Waadt, welche sich des Genfer Systems bedienten.⁴⁹

48 www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/ueberblick.html.

49 A. Fumagalli, Hintergründe (Fn. 44).

Die schweizerische Post hat das durch sie zur Verfügung gestellte Konkurrenzsystem bereits Anfang 2019 zu Testzwecken weltweiten Hackerangriffen ausgesetzt sowie dessen Quellcode publiziert. Dabei wurden gravierende Sicherheitslücken festgestellt.⁵⁰ Konsequenterweise wurde die Software im Juli 2019 ebenfalls vollständig außer Betrieb genommen.⁵¹ Damit ist die elektronische Stimmabgabe seit Mitte Juli 2019 in keinem Kanton mehr möglich. Entsprechend hat auch der Bundesrat entschieden, den Versuchsbetrieb neu auszurichten und die Einführung des E-Votings als ordentlichen Stimmkanal zurückzusetzen.⁵²

IV. *Neues Laizitätsgesetz im Kanton Genf*

Die Verhältnisse zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zeichnen sich in der Schweiz durch einen ausgeprägten Föderalismus aus (Art. 72 Abs. 1 BV). Die Verhältnisse in den Kantonen unterscheiden sich signifikant, wobei insbesondere der Kanton Genf von einer ausgesprochen laizistischen Tradition bestimmt ist. Neben Neuenburg ist er der einzige Kanton, in dem Religionsgemeinschaften nicht öffentlich-rechtlich anerkannt werden können. Es besteht eine eigentliche Trennung zwischen Kirche und Staat. Das Prinzip der Laizität wurde dabei bereits 1907 in der Verfassung verankert. Dies dürfte nicht zuletzt seiner Nähe zum streng laizistischen Frankreich geschuldet sein. Entstand diese strenge Trennung zwischen Kirche und Staat zunächst vor dem Hintergrund rivalisierender christlicher Denominationen, so haben sich die entsprechenden Spannungsfelder im Zuge der Globalisierung auf andere Religionsgemeinschaften ausgeweitet.⁵³ Sinnbildlich für die aktuelle Problematik steht noch immer ein Leitentscheid des Bundesgerichts aus dem Jahre 1997.⁵⁴ Einer muslimischen Lehrerin

50 *L. Mäder*, Schwerer Fehler beim E-Voting-System der Post entdeckt, NZZ Online vom 12.3.2019, www.nzz.ch/schweiz/e-voting-kritischer-fehler-beim-post-system-entdeckt-ld.1466535.

51 Kein E-Voting bei den nationalen Wahlen im Herbst, NZZ Online vom 5.7.2019, www.nzz.ch/schweiz/kein-e-voting-bei-den-nationalen-wahlen-im-herbst-ld.1494108.

52 *L. Mäder*, Plan für E-Voting war zu ambitiös – der Bundesrat legt nach Mängeln und Widerstand eine Pause ein, NZZ Online vom 27.6.2019, www.nzz.ch/schweiz/e-voting-der-bundesrat-stellt-ambitionierte-plaene-zurueck-ld.1491926.

53 *Ch. Büchi*, Genf – ein Kanton ohne Konfession, NZZ Online vom 2.2.2019, www.nzz.ch/schweiz/genf-kanton-ohne-konfession-ld.1456698.

54 BGE 123 I 296 E. 2 ff. S. 299 ff.

wurde von der Generaldirektorin des Kantons Genf das Tragen eines Kopftuches während des Unterrichts untersagt. Man stützte sich dabei auf Art. 6 des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Unterrichtswesen,⁵⁵ welches die Achtung der politischen und konfessionellen Überzeugungen der Schüler und der Eltern garantierte, Art. 120 Abs. 2 aLIP, wonach Beamte konfessionell neutral sein müssten („les fonctionnaires doivent être laïques“), sowie auf Art. 164 ff. der Kantonsverfassung,⁵⁶ welche die Religionsneutralität des Staates anerkennen. Das Bundesgericht stützte diesen Entscheid.

Am 10. Februar 2019 nun nahm die Stimmbevölkerung des Kantons Genf ein neues Laizitätsgesetz⁵⁷ mit 55,05% Ja-Stimmen an. Darin wird unter anderem explizit auf Gesetzesstufe festgehalten, dass sämtliche Beamten, also insbesondere auch die gewählten Mitglieder des Conseil d'Etat sowie des Grand Conseil (Art. 3 Abs. 4 LLE) und Abgeordneten auf kommunaler Stufe, keine nach außen sichtbare religiösen Symbole tragen dürfen (Art. 3 LLE). Das Gesetz erlaubt zudem die Durchführung religiöser Veranstaltungen auf öffentlichem Grund nur noch in Ausnahmefällen (Art. 6 LLE). Darüber hinaus hat nun der Conseil d'Etat sogar die Befugnis, um schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung zu verhindern, das Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Gebäuden auch für Private in zeitlichen Schranken zu untersagen (Art. 7 LLE).

Gegen die eben genannten Bestimmungen wurde beim Verfassungsgericht des Kantons Genf Beschwerde wegen Verstoß insbesondere gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit erhoben. Das Gericht hieß die Beschwerde insoweit gut, als Vertretern der Legislative verboten wurde, religiöse Symbole nach außen sichtbar zu tragen. Als Parlamentarier einer Milizlegislative würden diese nicht den Staat, sondern gerade die Gesellschaft und ihren Pluralismus verkörpern. Entsprechend sollen auch diverse religiöse Strömungen vertreten sein können. Der besagte Art. 3 Abs. 4 LLE würde faktisch darauf hinauslaufen, die Annahme der Wahl von konfessionellen Unvereinbarkeiten abhängig zu machen.

55 Loi cantonale du 6.11.1940 sur l'instruction publique, (LIP, Ref. C 1 10), i.d.F. vom 12.11.1997.

56 Constitution de la République et canton de Genève (KV-GE, GE-RS A 2 00), i.d.F. vom 12.11.1997.

57 Loi sur la laïcité de l'Etat du 26.4.2018 (LLE, GE-RS A 2 75).

Hinsichtlich der restlichen Rügen wies das Gericht die Beschwerde in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung⁵⁸ ab, wobei es wiederum die laizistische Tradition des Kanton Genfs betonte.⁵⁹

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf der untersten Ebene der Staatsorganisation bietet erneut die in den vorausgehenden Ausgaben bereits mehrfach diskutierte sog. „Jurafrage“ staatsrechtlich interessantes Material.⁶⁰ Wie bereits im Landesbericht von 2015-2017 erwähnt, stimmte die bernische Gemeinde Moutier am 17.6.2017 dem Kantonswechsel zum Kanton Jura mit 51,7% Ja-Stimmen und nur 137 Stimmen Differenz knapp zu. Der in der Folge aufgekommene Verdacht von Unregelmäßigkeiten im Abstimmungsverlauf, führte zu einer erfolgreichen Beschwerde in Abstimmungssachen beim Regierungsratsstatthalter Jura bernois (Art. 63 Abs. 1 lit. B i.V.m. Art. 60 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 VRPG⁶¹). Eine dagegen beim bernischen Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde wurde größtenteils abgewiesen.⁶² Nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils, gilt die Abstimmung als aufgehoben und muss nun wiederholt werden. In der Folge sollen einige wesentlichen Punkte dieses „direktdemokratischen Unfalls“⁶³ kurz aufgegriffen werden. Entsprechend wird das Instrument der Abstimmungsbeschwerde in kommunalen Angelegenheiten am Beispiel des Kantons Bern kurz erläutert (I.) um anschließend den Abstimmungstourismus, als einen der Hauptbeschwerdegründe der vorangehend geschilderten Abstimmungssache genauer zu betrachten (II.).

58 Die oben geschilderte Rechtsprechung bestätigend: BGer 2C_546/2018 vom 11.3.2019, E. 4.

59 Cour de justice (GE) ACST/38/2019 du 21.11.2019, E. 9 ff.

60 Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 8), S. 212 f.; Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 7), S. 162 f.

61 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23.05.1989 (VRPG, BSG 155.21).

62 Verwaltungsgericht (BE) 100.2018.388, .390, .400, .435 und .446 vom 23.8.2019.

63 A. Glaser/C. Zubler, Entscheidbesprechungen, Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Urteil, 100.2018.388, .390, .400, .435 und .446 vom 23.8.2019, Gemeinde Moutier und A. et al. gegen Regierungsratsstatthalteramt des Berner Juras und O. et al., in: AJP 2019, S. 1359.

I. Kommunale Abstimmungsbeschwerde im Kanton Bern

Die Zuständigkeit für kommunale Abstimmungsbeschwerden im Kanton Bern liegt, wie dem einleitenden Sachverhalt bereits entnommen werden kann, bei einem der zehn kantonalen Regierungsstatthaltern bzw. Regierungsstatthalterinnen. Als solche werden im Kanton Bern die Vertretungen des Regierungsrates in den jeweiligen Verwaltungskreisen bezeichnet. Sie treten je nach Situation als Bewilligungs-, Genehmigungs-, Verwaltungsjustiz-, und/oder Vollzugsbehörde auf (Art. 93 KV-BE⁶⁴). Angefochten werden kann deren Entscheid, dem gewöhnlichen Instanzenzug entsprechend zunächst beim bernischen Verwaltungsgericht (Art. 74 Abs. 1 lit. c VRPG) und anschließend beim Bundesgericht (Art. 82 lit. c BGG⁶⁵). Von Interesse ist vorliegend aber lediglich das Verfahren auf kantonaler Ebene.⁶⁶ Dabei ist im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde insbesondere die Frage nach der Beschwerdebefugnis (Legitimation) besonders geregelt. Setzt die allgemeine Beschwerdebefugnis nach Art. 65 VRPG (bzw. Art. 79 VRPG betr. die zweite Instanz) einerseits die Teilnahme bzw. die fehlende Teilnahmemöglichkeit am vorinstanzlichen Verfahren und andererseits ein besonderes „Berührtsein“ durch den angefochtenen Entscheid sowie ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung voraus (sog. Verletztenbeschwerde), so ist im Rahmen von Abstimmungssachen die Legitimation bereits dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer in der entsprechenden Gemeinde stimmberechtigt ist (sog. Bürgerbeschwerde; Art. 65b Abs. 1 lit. b VRPG bzw. Art. 79b Abs. 1 lit. b VRPG).⁶⁷ Hinsichtlich der möglichen Beschwerdegründe, weist die Abstimmungsbeschwerde die Besonderheit auf, dass nur unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsfeststellungen sowie Rechtsverletzungen, nicht aber Unangemessenheit gerügt werden können.⁶⁸ Anfechtbar sind dabei grundsätzlich sämtliche Verfügungen sowie andere (Real-) Akte im Zusammenhang mit der Vorbereitung, der Durchführung und dem Ergebnis von Abstimmungen.

64 Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993 (KV-BE, BSG 101.1).

65 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

66 Die Regelungen auf Bundesebene sind aber grosso modo identisch.

67 Hierzu und zum Folgenden: M. Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 170 ff.

68 Das ist zumindest in erster Instanz ungewöhnlich.

In diesem Sinne kennt der Kanton Bern mit der Beschwerde betreffend kommunale Abstimmungssachen zumindest formell⁶⁹ ein Instrument, welches dem Stimmbürger die relativ unkomplizierte und doch umfangreiche gerichtliche Überprüfung seines kommunalen Stimmrechts ermöglicht.

II. Abstimmungstourismus als Beschwerdegrund

Die schweizerische Bundesverfassung garantiert die politischen Rechte in Art. 34 BV. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist gestützt darauf kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anzuerkennen, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.⁷⁰ Wenn auch die bundesgerichtliche Formel materielle Voraussetzungen einzelner Stimmabgaben besonders betont und damit ein elementares Element Schweizerischen Demokratieverständnisses kundtut,⁷¹ so folgt aus der Organfunktion des Stimmrechts aber eben auch, dass ein unverfälschte Willenskundgabe nur dann möglich ist, wenn der Stimmkörper richtig zusammengesetzt ist.⁷² Es dürfte einleuchten, dass diese Problematik im Rahmen Abstimmung hinsichtlich der Gebietszugehörigkeit eine besondere Relevanz entwickelt.

Neben dem Anspruch auf Zuerkennung der eigenen Stimmberechtigung muss als negatives Korrelat auch der Ausschluss Nichtberechtigter erfasst sein. In der Schweiz basiert die Zusammensetzung des Stimmkörpers in erster Linie auf dem Konzept des politischen Wohnsitzes (Art. 39 Abs. 2 BV bzw. Art. 7 Abs. 1 PRG⁷³), wobei sich dieser grundsätzlich aus zwei Elementen zusammensetzt. So muss, abgesehen von gewissen Ausnahmen, einerseits ein zivilrechtlicher Wohnsitz im Sinne eines tatsächlichen und alleinigen Aufenthaltes mit der Absicht dauernden Verbleibens vorliegen, andererseits muss eine formelle Anmeldung durch Hinterlegung der Schriften bei der jeweiligen Gemeinde erfolgt sein.⁷⁴ Damit ergibt sich bereits begrifflich, dass immer nur an einem Ort gleichzeitig politischer Wohnsitz

69 Auf inhaltliche Aspekte soll hier nur unter dem Gesichtspunkt des Abstimmungstourismus eingegangen werden vgl. II.

70 Statt vieler BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402.

71 P. Tschannen, BV (Fn. 31), Art. 34 Rn. 2.

72 P. Tschannen, Staatsrecht (Fn. 46), S. 664.

73 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Bern vom 5.6.2012 (PRG, BSG 141.1).

74 U. Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Bundesstaatsrecht), 9. Aufl. 2016, S. 407; Art. 7 Abs. 2 PRG.

genommen werden kann. Anders als auf Bundesebene, kennt der Kanton Bern im Rahmen des Stimmrechts auf kommunaler Ebene zusätzlich eine sogenannte Karenzfrist, wonach das Stimmrecht in ebendiesen Angelegenheiten erst drei Monate nach der effektiven Wohnsitznahme in der entsprechenden Gemeinde entsteht (Art. 114 KV-BE). Grundlage hierfür ist dann die Eintragung im entsprechenden Stimmregister (Art. 6 Verordnung über das Stimmregister⁷⁵).

Im Vorfeld der Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit der Gemeinde Moutier, haben nun – so die Erkenntnisse der Regierungsstatthalterin Jura bernois und des Verwaltungsgerichtes – rund 20 Personen ihren Wohnsitz formell in die Gemeinde Moutier verschoben und sich im Stimmregister eintragen lassen, ohne allerdings die Anforderungen eines alleinigen Aufenthaltes mit der Absicht dauernden Verbleibens zu erfüllen (sog. fiktiver Wohnsitz).⁷⁶ Bereits die Absicht der dauernden Niederlassung in der Gemeinde schien den Verwaltungsjustizbehörden mehr als zweifelhaft. Hinzu kam, dass sich die Behörden in Moutier, obwohl rechtlich dazu verpflichtet, im Vorfeld der Abstimmung stets weigerten, die Stimmrechtsregister der Staatskanzlei des Kantons Bern sowie auch dem Bundesamt für Justiz zur Kontrolle auszuhändigen. Eine Aushändigung erfolgte erst, als die Abstimmung bereits begonnen hatte.

Obwohl nicht alleine ausschlaggebend, führte insbesondere dieser Abstimmungstourismus zur Aufhebung der Abstimmung vom 18. Juni 2017. Zum Schutze der direkten Demokratie auf unterster Staatsorganisatorischer Ebene, ist ein solcher Entscheid denn auch unbedingt notwendig. Die Vorteile der Flexibilität und der erhöhten Stimmkraft des Einzelnen, wie es ein kommunaler Stimmkörper mit sich bringt, birgt auf der Gegenseite die verstärkte Anfälligkeit auch und gerade auf individuelle Beeinflussung. Es ist Aufgabe der Justizbehörden, dieses leistungsfähige aber durchaus fragile Organ zu schützen.

75 Verordnung über das Stimmregister des Kantons Bern vom 10.12.1980, (BSG 141.113).

76 Hierzu und zum Folgenden: Verwaltungsgericht (BE) 100.2018.388, .390, .400, .435 und .446 vom 23.8.2019, E. 7.

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/index.html

.../classified-compilation/... = www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...

.../federal-gazette/... = www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/...

.../ff/ = www.admin.ch/ch/d/ff/index.html

.../geschaeft? = www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?...

.../ref/ = www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/

.../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