

3.

Landesberichte

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017

Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Rucht¹

A. Direkte Demokratie im Bund

In dem Dreijahreszeitraum dieses Landesberichts gibt es zwei Megatrends in der Diskussion über direkte Demokratie, die geradezu gegenläufig sind. Einerseits sind die aufgeregten Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Instrumente weitgehend abgeklungen (I). Andererseits ist die Unruhe über die konkrete Umsetzung von Volksinitiativen eher noch größer geworden (II). Damit verbunden ist eine inhaltliche Radikalisierung der Initiativen, die sich besonders im angelaufenen Kampf um die Selbstbestimmungsinitiative niederschlägt (III).

I. Beruhigung der Reformdiskussion

Die Befürchtung, dass die Volksinitiative als mächtigstes direktdemokratisches Instrument im Bund immer häufiger eingesetzt wird, um die Kreise des parlamentarischen Politikgeschehens zu durchbrechen, wurde in der Vergangenheit maßgeblich durch die wachsende Anzahl neu lancierter Initiativen gespeist. Wenn man diese Lancierungen über einen Mehrjahreszeitraum vergleichen will, dann muss man jeweils die Vorwahljahre (2006, 2010, 2014) bzw. die Wahljahre (2007, 2011, 2015) einander gegenüberstellen und die sonstigen Zwischenwahljahre davon trennen. Denn zwi-

1 Wir danken *Sibylle Perler* für die Unterstützung bei der Datenerhebung zum Landesbericht. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 31.8.2018 zugegriffen.

schen den Wahlen entfällt der Anreiz, mit Initiativen ein Thema zu besetzen, das positiv auf das Profil der Partei im Wahlkampf ausstrahlt. Zwischen den Wahlen gibt es darum gelegentlich Jahre, in denen nur sehr wenige Initiativen neu lanciert werden (z.B. 2008: 3).

Schon im letzten Landesbericht hatte sich gezeigt, dass im Vorwahljahr 2014 mit zwölf neu lancierten Volksinitiativen genau der Durchschnitt der vorausgegangenen Legislaturperioden erreicht wurde (2006: 8, 2010: 16).² Für das Wahljahr 2015 hat sich sogar eine deutliche Abschwächung der Frequenz auf nur noch sechs neu lancierte Initiativen ergeben (2011: 21, 2007: 12). Die weiteren Jahre des Berichtszeitraums, also die Zwischenwahljahre (2016: 7 und 2017: 10), bleiben mit einem Durchschnitt von 8,5 nah beim langjährigen Durchschnitt von 7,8, der sich für solche Jahre errechnen lässt (2012: 10, 2013: 9, 2008: 3, 2009: 9). Von einem raschen Ansteigen der Zahlen kann darum keine Rede sein. Schon dadurch wird das Instrument der Volksinitiative weitgehend von der Reformdiskussion befreit, die sich bisher ohnehin als fruchtlos erwiesen hat.³ Es zeigt sich, dass die schon seit Jahren mögliche und übliche Sammlung von Unterschriften über das Internet (E-Collecting) keine großen Auswirkungen hat, obwohl sie in der Literatur teils als „Revolution“ angesehen wird.⁴

Auch die Entwicklung der zur Abstimmung gelangten Volksinitiativen relativiert den Reformbedarf. Im Berichtsjahr 2015 hatten sie mit vier Abstimmungen einen kleinen Anteil an der direktdemokratischen Aktivität. Im Jahr 2016 bildeten sie den Schwerpunkt (neun Abstimmungen). Aber im Jahr 2017 gab es im Bund keine einzige Abstimmung über Volksinitiativen. Die Stimmbürger hatten stattdessen über Referenden zu entscheiden, bei denen die Gestaltungsmacht der Bundesversammlung weit weniger in Frage gestellt ist als bei Initiativen. Dass die jährlichen Abstimmungen gar keine Volksinitiative zum Gegenstand haben, ist in den letzten Jahren so nicht aufgetreten⁵ und kann als weiterer Beleg dafür gelten, dass dem Instrument kein inflationärer Gebrauch droht.

2 A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, 2018, S. 175 (176).

3 Vgl. A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.) Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, 2014, S. 175 (S. 183 ff.).

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

5 Abstimmungen über Volksinitiativen im Bund pro Jahr für 2014: 9, 2013: 5, 2012: 7, 2011: 1, 2010: 3, 2009: 2, 2008: 7; im Zehnjahresdurchschnitt: 4,7.

Schließlich trägt auch die jüngere politikwissenschaftliche Forschung dazu bei, die Wogen der Reformdiskussion zu glätten. In einer Untersuchung zum Wandel der Verfassungsinitiative seit den 1980er Jahren stellen *Caroni* und *Vatter* fest, dass die Initiative zwar von allen Parteien zur Wählermobilisierung genutzt wird, die ursprüngliche Funktion eines Ventils für nicht berücksichtigte Minderheiten aber nicht zugunsten eines inszenierten Agenda-Settings und Wahlkampfinstruments abgelöst wird. Vielmehr stehen Ventil- und Mobilisierungsfunktion mit ungefähr gleich bleibenden Anteilen nebeneinander, so dass für eine grundlegende Infragestellung der Instrumente direkter Demokratie kein Anlass besteht.⁶

II. Umsetzung von Volksinitiativen

1. Scheitern der Durchsetzungsinitiative

In der Abstimmung am 28. Februar 2016 hat das Volk die Durchsetzungsinitiative bei einer außergewöhnlich großen Beteiligung von 63,7% mit einem Nein-Stimmenanteil von 58,9% verworfen. Das Ergebnis war in dieser Deutlichkeit nicht erwartet worden, weil eine Umfrage des Instituts GfS Bern zu Beginn des Abstimmungskampfes eine Zustimmung von 66% gegenüber nur 31% Nein-Stimmen ergeben hatten.⁷ Üblicherweise schrumpft die Zustimmung in den sechs Wochen vor der Abstimmung nur um durchschnittlich 10%. Dabei treten höhere Verluste eher bei „linken“ Volksinitiativen auf (z.B. die 1:12-Initiative, Mindestlohninitiative, Ferieninitiative, SP-Steuerinitiative), wohingegen die „rechten“ Volksinitiativen (z.B. Einwanderungsinitiative, Minarett-Initiative, Abzockerinitiative) relativ unbeschadet ein anfängliches Umfragehoch in ein positives Abstimmungsergebnis umwandeln können. Wenn man zusätzlich bedenkt, dass die Durchsetzung der Ausschaffung inhaltlich erheblichen Rückenwind aus der europäischen Flüchtlingskrise genoss, ist der Ausgang noch überraschender. Die besonders hohe Beteiligung und der Zustimmungsverlust von 30% deuten darauf hin, dass die Initiativgegner einen sehr aktiven und erfolgreichen Abstimmungskampf geführt haben. Anders als bei früheren ausländerrecht-

6 *F. Caroni/A. Vatter*, Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, in: *LeGes* 2016, S. 189 (209).

7 *H. Schöchli*, Mehrheit für Durchsetzungsinitiative: Eine Umfrage deutet auf grossen Sukkurs für den „Nachbrenner“ zur Ausschaffungsinitiative, in: *NZZ* vom 11.11.2015, S. 16.

lichen Abstimmungen wurde dabei nach Wählersegmenten getrennt mobilisiert. Während für die linken Wählergruppen eine reine Mobilisierungskampagne genügte, argumentierte man im bürgerlichen Lager mit den mittelbaren Wirkungen auf Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaft.⁸ Schließlich half, dass in seltener Einhelligkeit 40 von 46 Ständeräte und neun Alt-Ständeräte in einer öffentlichen Erklärung die Völkerrechtswidrigkeit der Initiative rügten.⁹

Inhaltlich ist zunächst der Parlamentarismus in der Schweiz durch die Abstimmung gestärkt worden. Die Durchsetzungsinitiative, die im Jahr 2012 nach ganz kurzer Sammeldauer eingereicht worden war, hätte nämlich dem Parlament die abgewogene gesetzliche Umsetzung der Ausschaffungsinitiative aus der Hand genommen und durch einen detailreichen Katalog an Umsetzungsnormen in der Verfassung ersetzt.¹⁰ Das Vertrauen des Volkes in die Umsetzungskompetenz der politischen Organe, das in den vergangenen Jahren erschüttert wurde, konnte jedenfalls in diesem Fall bekräftigt werden.

Für die Umsetzung der Völkerrechtsgeltung in der Schweiz wäre die Annahme der Initiative ein erheblicher Rückschritt gewesen. Der Vorrang des Völkerrechts gegenüber den materiellen und kompetenziellen Regelungen der Bundesverfassung ist nämlich nach wie vor außerordentlich umstritten. Das Bundesgericht hat sich im Jahr 2012 der schon länger herrschenden Literaturmeinung angeschlossen, nach der die völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere aus der EMRK, für das Gericht auch gegenüber dem Verfassungsgeber maßgeblich sind.¹¹ Damit wird zwar der Geltungsvorrang der Verfassung gegenüber allen anderen Rechtsnormen nicht geleugnet, aber daneben ein Anwendungsvorrang des Völkerrechts anerkannt.¹² Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung kann eine völkerrechtswidrige Verfassungsänderung damit nicht ohne weiteres vor Gericht durchgesetzt werden. Diese Beschränkung müssen die Initianten gegen sich gelten lassen, solange „die entsprechende Bestimmung sich nicht selber im Sinne einer verfassungsrechtlichen Kollisionsregel eindeutig den Vorrang zu den

8 S. Gemperli, Mehr als eine zweite Ausschaffungsinitiative: Die Durchsetzungsinitiative der SVP tangiert auch Wirtschaftsinteressen, in: NZZ vom 10.11.2015, S. 15.

9 S. Bühler, Ständeräte ziehen in Abstimmungskampf, in: NZZaS vom 20.12.2015, S. 11.

10 Details dazu bei 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, 2013, S. 151 (155 ff.).

11 BGE 139 I 16 E. 5.3 S. 31 – Ausschaffungsinitiative.

12 Siehe Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 190 ff.

anderen betroffenen Verfassungsvorgaben zuweist“.¹³ Eine solche Selbstermächtigung zur kompetenziellen Verfassungsdurchbrechung hat es – abgesehen von der von vornherein nicht weiter verfolgten Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe¹⁴ – vor der Durchsetzungsinitiative noch nie gegeben. Wäre es zur Annahme gekommen, so hätten Bundesversammlung und Bundesgericht bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative nicht länger damit argumentieren können, dass eine Härtefallklausel zur Verhältnismäßigkeitsprüfung völkerrechtlich geboten sei. Gerade dieses Argument ist aber ein Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung von Volksinitiativen. Es wirkt moderierend und nimmt den Volksinitiativen ihre teils grundrechtsfeindliche Spitze. Das Thema wird allerdings mit der Selbstbestimmungsinitiative in noch verschärfter Form zukünftig wieder zur Abstimmung kommen.¹⁵

2. Umsetzung der Verwahrungsinitiative

Paradigmatisch für eine völkerrechtskonforme Umsetzung gegen die Intention der Initianten war die Gesetzgebung über die schon 2004 angenommene Verwahrungsinitiative. Sie fand erst 2013 mit einer Verordnung über die Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit ihren vollständigen Abschluss. Weil ein nicht reduzierbarer lebenslanger Freiheitsentzug Art. 3 EMRK verletzt hätte, führte der Gesetzgeber die lebenslängliche Verwahrung ab August 2008 nur unter der zusätzlichen Bedingung ein, dass der Täter „dauerhaft nicht therapierbar“ ist (Art. 64 Ziff. 1^{bis} Bst. c StGB). In einem viel diskutierten Prozess über die Ermordung eines 16-jährigen Au-pair-Mädchens hatte das Obergericht genügen lassen, dass Psychiater die Untherapierbarkeit für einen absehbaren Zeitraum von 20 Jahren bestätigten. Das Bundesgericht hob dieses Urteil auf.¹⁶ Weil die Untherapierbarkeit bis an das Lebensende nicht prognostiziert werden kann, führt die Gesetzesregelung zusammen mit dieser Rechtsprechung dazu, dass die lebenslange Verwahrung kaum jemals zur Anwendung kommen wird.¹⁷

13 BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 25 – Ausschaffungsinitiative.

14 Vorprüfung am 10.8.2010, gescheitert am 24.2.2012 (.../vi/vis392.html); siehe dazu A. Tschentscher/D. Blonski, *Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/2010*, in: L. P. Feld, u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010*, 2011, S. 169 (173 ff.); Tschentscher/Minder, *Landesbericht 2013* (Fn. 3), S. 194.

15 Zur Selbstbestimmungsinitiative unten A.III auf Seite 127 f.

16 BGE 140 IV 1 vom 22.3.2013.

17 Analyse bei G. Seferovic, *Die Umsetzung der Verwahrungsinitiative – In zwei Schritten zur eingeschränkten Anwendbarkeit der lebenslänglichen Verwahrung*,

3. Umsetzung der Pädophilen-Initiative

Weitgehende Einigkeit über die Parteigrenzen hinweg und bis in den Kreis der Initianten hinein konnte das Parlament bei der Pädophilen-Initiative herstellen. Das Volk hatte eine Vorlage unterstützt, die denjenigen, die wegen einschlägiger Delikte verurteilt wurden, lebenslang den beruflichen Umgang mit Kindern verbietet. Der Wortlaut der neuen Verfassungsnorm kennt dabei keine Ausnahmen.¹⁸ In der Umsetzung fügte das Parlament allerdings eine Härtefallklausel für besonders leichte Delikte ein,¹⁹ in der unter anderem Fälle von Jugendliebe sowie, unter Umständen, beispielsweise auch die sexuelle Belästigung einer 17-Jährigen durch einen 18-Jährigen fallen sollen.

4. Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative stand vor dem Problem, dass die vollständige Verwirklichung von Wortlaut und Zweck des Verfassungstextes – mithin die Einführung von Ausländerkontingenten – gegen das Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union verstoßen würde. Ausgelöst durch die sogenannte „Guillotine-Klausel“ wären bei einem solchen Verstoß sogar die Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU insgesamt gefährdet. Darum zielten Bundesrat und Parlament stets auf einen bloßen Kompromiss in der Umsetzung. Parallel zu den Gesetzesberatungen wurden Verhandlungen über eine geänderte Personenfreizügigkeit mit der EU angestrebt, bei denen aber nach Annahme des Brexit-Referendums klar wurde, dass eine Lösung ausgeschlossen ist. Ebenfalls parallel zu den Umsetzungsarbeiten versuchte die Volksinitiative RASA („Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“) die Masseneinwanderungsinitiative durch eine Gegenabstimmung unwirksam zu machen.

in: Sicherheit & Recht 7 (2014), S. 105 ff.; *ders.*, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018, S. 188 f.

18 Art. 123c BV: „Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben, verlieren endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben.“

19 Art. 67 Abs. 4^{ter} StGB: „Das Gericht kann in besonders leichten Fällen ausnahmsweise von der Anordnung eines Tätigkeitsverbotes nach den Absätzen 3–4^{bis} absehen“.

In dieser komplizierten Lage bestand das Umsetzungsziel seit 2016 darin, einen „Inländervorrang light“ einzuführen, der zwar den Zuwanderungsartikel in der Verfassung nicht vollständig umsetzt, dafür aber mit dem Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU vereinbar ist. Kurz bevor der Bundesrat durch die Initiative zur direkten Umsetzung im Verordnungswege gezwungen worden wäre (9. Februar 2017)²⁰ nahm das Parlament ein Ausführungsgesetz an, das allerdings seinerseits zahlreiche Änderungen im Verordnungsweg nach sich zog, die erst im Laufe des Jahres 2017 erfolgten. Die eigentliche Wirkung der Initiative beschränkt sich im Ergebnis auf eine bedingte und eng befristete Stellenmeldepflicht an die Arbeitsvermittlungsagenturen, die ab Januar 2020 für Berufsgattungen mit einer Arbeitslosenquote von 5% und ab Juli 2018 mit der milderen Quotengrenze von 8% eingeführt wird. Arbeitgeber müssen die Stellenausschreibung fünf Tage zurückstellen, damit die Agenturen ihnen geeignete Arbeitslose vorschlagen können. Die Quotengrenzen und Pflichten sind so zurückhaltend gewählt, dass es fraglich ist, ob sich in der Praxis überhaupt ein Unterschied gegenüber der jetzigen Anstellung ergibt. Von festen Kontingenten, wie sie die Initiative vorgesehen hat, ist die Umsetzung jedenfalls weit entfernt.

Als Reaktion auf die unvollständige Umsetzung sammelt die SVP seit Januar 2018 Unterschriften für eine „Kündigungsinitiative“²¹. Nach deren Übergangsbestimmung ist die Personenfreizügigkeit mit der EU entweder einvernehmlich aufzuheben oder zu kündigen. Die defizitäre Umsetzung einer Volksinitiative soll also mit einer zweiten Volksinitiative behoben werden, ähnlich wie es bei der gescheiterten Durchsetzungsinitiative im Verhältnis zur Ausschaffungsinitiative gedacht war.

III. Selbstbestimmungsinitiative

Nachdem die Durchsetzungsinitiative der SVP deutlich abgelehnt wurde,²² dominiert jetzt die noch breiter angelegte Volksinitiative „Schweizer Recht

20 Art. 197 Nr. 11 Abs. 2 BV (Übergangsbestimmungen): „Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.“

21 Offizieller Titel: „Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)'“, Vorprüfung am 29.12.2017, BBl 2018 108.

22 Siehe oben A.II.1 auf Seite 123 ff.

statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ die öffentliche Diskussion.²³ Sie betrifft die Stellung des Völkerrechts in der schweizerischen Verfassungsordnung. Nach der hier vertretenen Auffassung muss für die Vorrangfrage grundsätzlich zwischen Geltungsvorrang und Anwendungsvorrang unterschieden werden.²⁴

1. Geltungsvorrang des speziellen Verfassungsrechts

Der Geltungsvorrang ergibt sich aus der Normenhierarchie, nach der – abgesehen vom zwingenden Völkerrecht – die speziellste Verfassungsnorm den höchsten Rang hat. Das durch eine Volksinitiative eingefügte, apodiktisch formulierte und ohne Umsetzungsgesetz direkt anwendbare Minarettverbot (Art. 72 Abs. 3 BV: „Der Bau von Minaretten ist verboten.“) hat folglich den höchsten Rang, obwohl die allgemeinere Garantie der Religionsfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) dadurch verfassungsunmittelbar unverhältnismäßig eingeschränkt wird. In sachlicher (nicht kompetenzieller) Hinsicht geht das spezielle Minarettverbot auch der allgemeinen Völkerrechtsbindung in der Verfassung vor (Art. 5 Abs. 1 und 4 BV). Insoweit bedürfen Volksinitiativen also gar keiner Stärkung. Weil die genaue Wirkungsweise aber umstritten ist,²⁵ hat die SVP in der Selbstbestimmungsinitiative mit zwei zusätzlichen Sätzen über den Vorrang der Bundesverfassung eine weitere Klarstellung versucht.²⁶

2. Anwendungsvorrang des Völkerrechts

Beim Anwendungsvorrang gehen Rechtsprechung und Literatur davon aus, dass sich das Völkerrecht auch gegenüber der Verfassung durchsetzt. Das Bundesgericht stützt diese Folge auf die Maßgeblichkeitsregel von Art. 190

23 Dazu Tschentscher/Minder, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 187 ff.

24 Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 187 ff.

25 Vgl. den Überblick bei W. Kälin/S. Schlegel, Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, Studie vom April 2014, publiziert unter www.skmr.ch, S. 1 (5 ff.).

26 Art. 5 Abs. 1 BV (Zusätze hervorgehoben): „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. *Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.*“ Art. 5 Abs. 4 BV: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. *Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor [...].*“

BV.²⁷ Die dort eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit ist der institutionellen Rücksicht gegenüber den anderen Gewalten geschuldet. Dem Bundesgericht fehlt die Normverwerfungskompetenz gegenüber formellen Bundesgesetzen. Es darf solche Gesetze nicht wegen Verstoßes gegen die Verfassung für nichtig und unanwendbar erklären. Entsprechend darf das Bundesgericht auch keine durch Volksinitiative eingefügte Verfassungsbestimmung nutzen, um völkerrechtliche Pflichten für unverbindlich zu erklären. Beispielsweise müsste es, wenn der Minarettbau durch die Religionsfreiheit der EMRK geschützt wäre, diesen Schutz achten und dürfte das Minarettverbot nicht umsetzen. Die Volksinitiative kann sich im praktischen Ergebnis also nicht gegenüber dem Völkerrecht durchsetzen.

Die Selbstbestimmungsinitiative will Volksinitiativen stärken, indem sie die Maßgeblichkeit des Völkerrechts auf solche Verpflichtungen beschränkt, die dem Referendum unterstanden haben.²⁸ Das ist beispielsweise bei der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht der Fall gewesen.²⁹ Weil sich die Neuregelung auf alle bestehenden und künftigen Normen erstreckt, müsste das Bundesgericht das Minarettverbot der Bundesverfassung also bei Annahme der Selbstbestimmungsinitiative durchsetzen, selbst wenn es der Überzeugung wäre, dass dieses Verbot gegen die Religionsfreiheit in der EMRK verstößt. Würde der EMRK-Verstoß durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt, dann wäre allerdings kraft Bundesgesetzes ein Revisionsgrund gegeben (Art. 122 BGG), den das Bundesgericht beachten müsste. Wenn der Völkerrechtsverstoß außerhalb der EMRK seinen Grund hat, dann bliebe der Schweiz in letzter Konsequenz nur die Kündigung des Vertrags, um den Konflikt zu beseitigen, denn es steht ihr nicht zu, sich die Nichterfüllung völkerrechtlicher Pflichten mit entgegenstehendem Landesrecht zu begründen (Art. 27 VVK). Auch diese Kündigung als *ultima ratio* ist in der Initiative ausdrücklich vorgesehen.

27 BGE 139 I 16 E. 5.3 S. 31 – Ausschaffungsinitiative. Art. 190 BV lautet derzeit: „Massgebendes Recht: Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.“

28 Neufassung von Art. 190 BV: „Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, sind ... massgeblich.“

29 Für eine Gleichstellung der EMRK mit referendumpflichtigen Staatsverträgen H. Keller/Y. Weber, Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der „Selbstbestimmungsinitiative“, in: AJP 2016, S. 1007 (1009, 1016).

3. Begrenzte Wirksamkeit der Selbstbestimmungsinitiative

Beim Bemühen, die Durchschlagskraft von Volksinitiativen zu stärken, ist die Selbstbestimmungsinitiative allerdings nicht in allen Fallkonstellationen wirksam. Die wichtigste Einschränkung ergibt sich aus der beschränkten Normverwerfungskompetenz des Bundesgerichts. Wenn eine Volksinitiative vom Gesetzgeber aus Rücksicht auf völkerrechtliche Bindungen nur unvollständig umgesetzt wird, dann bleibt diese gesetzliche Umsetzung für das Bundesgericht maßgeblich. Die Masseneinwanderungsinitiative würde beispielsweise von der angestrebten Neuregelung nicht berührt, weil der gesetzgeberische „Inländervorrang light“, obwohl er absichtlich und unzweideutig hinter der Initiative zurückbleibt, für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich ist. Weil fast alle Volksinitiativen einer gesetzlichen Umsetzung bedürfen, dämpft diese Einschränkung die Wirksamkeit der Selbstbestimmungsinitiative erheblich. Auch bei der Verwahrungsinitiative, der Ausschaffungsinitiative und der Pädophilen-Initiative floss die völkerrechtliche Rücksichtnahme jeweils in die Umsetzung des Bundesgesetzgebers ein. Die von diesen Initiativen eingeführten Verfassungsbestimmungen sind also nur teilweise verwirklicht. Daran würde sich auch zukünftig nichts ändern.

Ein zweiter, ganz anders gelagerter Dämpfungseffekt betrifft den Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts, der in der Bundesverfassung allgemein respektiert wird und auch in der Selbstbestimmungsinitiative ausdrücklich beachtet ist. Es ist umstritten, was über das international anerkannte *ius cogens* hinaus zum zwingenden Völkerrecht im Sinne der Bundesverfassung zählt. Darum hatte die SVP in der Durchsetzungsinitiative eine enge Definition vorgesehen.³⁰ Diese war handwerklich schlecht ausgeführt, weil wichtige, bisher unumstrittene Gehalte des zwingenden Völkerrechts fehlten.³¹ Selbst wenn man die Definitionsmacht in den Händen des Volkes sieht, so wäre jedenfalls die Verknüpfung einer Sachabstimmung mit der gleichzeitigen Änderung der Maßstäbe für Verfassungsänderungen ein Verstoß gegen die Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 BV). Der Bundesrat schlug darum erstmals eine Teilungültigkeit vor, was in der Schlussabstimmung des Parlaments dazu führte, dass die Definition aus dem Initiativtext

30 Vorgeschlagene Neufassung von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV zweiter Satz BV: „Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen“.

31 Ausführlich dazu *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 195 ff.

herausgeschnitten und nicht zur Abstimmung unterbreitet wurde.³² Verständlicherweise meidet die Selbstbestimmungsinitiative vor dem Hintergrund dieser Niederlage einen neuerlichen Definitionsversuch. Damit aber bleibt die Tür offen, um den Kreis des zwingenden Völkerrechts interpretativ weit zu ziehen. So hatte vor einiger Zeit *Hangartner* vorgeschlagen, die EMRK insgesamt einzubeziehen³³ – eine Auffassung, die sich bisher nicht durchgesetzt hat.³⁴ In jüngerer Zeit haben *Künzli* und *Kälin* vorgeschlagen, jedenfalls das Verhältnismäßigkeitsprinzip „im Sinne des Verbots eines Automatismus“, welcher die Individualangemessenheit eines Entscheides im Schutzbereich eines Freiheitsrechts gänzlich unterbindet, zum Korpus des zwingenden Völkerrechts“ zu zählen.³⁵ Im Ergebnis würde das bedeuten, dass Volksinitiativen, die Freiheitsrechte regelhaft einschränken, ohne mindestens eine Härtefallklausel vorzusehen, nicht als gültig angesehen werden können. Mit diesem Ansatz wäre der Bundesversammlung die Macht gegeben, solche Initiativen vor der Abstimmung zu stoppen. Ob das allerdings ein politisch realistischer Weg ist, bleibt abzuwarten. Bisher hat man die Abstimmung jeweils zugelassen und dann in der gesetzlichen Umsetzung die völkerrechtlichen Korrekturen angebracht.

IV. Weitere Abstimmungen im Bund

Im diesmal dreijährigen Berichtszeitraum gab es neun verschiedene Abstimmungstermine im Bund mit insgesamt 26 Einzelabstimmungen. In diesem Landesbericht werden nur die vier wichtigsten Ergebnisse präsentiert.

-
- 32 Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ vom 20.3.2015, BBl 2015 2701.
 - 33 *Y. Hangartner*, in: B. Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 139 Rn. 30 ff. – als „faktisch“ zwingende Bestimmungen des Völkerrechts.
 - 34 Dagegen in der Neuauflage *B. Ehrenzeller/G. Gertsch*, in: B. Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 139 Rn. 47 ff.; *A. Epiney/S. Diezig*, in: B. Waldmann u.a. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 139 Rn. 36 f.
 - 35 *J. Künzli/W. Kälin*, Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Bestandteil des zwingenden Völkerrechts?, in: Jusletter vom 23. Juni 2014, S. 1 (14); zustimmend *Epiney/Diezig* (Fn. 34), Art. 139 Rn. 37.

1. Rundfunkgebühren

Zunächst wurde im Juni 2015 die Reform des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) in einer Referendumsabstimmung ganz knapp bestätigt (50,1%). Die Reform war auf ein neues System der Finanzierung gerichtet, mit dem statt einer Gebühr für empfangsbereite Geräte zukünftig eine Abgabe pro Haushalt erhoben wird. Gegen die Rundfunkabgabe sind in den letzten Jahren zwei Volksinitiativen lanciert worden. Eine ist 2015 im Sammelstadium gescheitert. Die zweite wurde im März 2018 zur Abstimmung gestellt und hatte dabei keinen Erfolg. Diese Ergebnisse deuten insgesamt darauf hin, dass das Volk zwar einerseits mit der Rundfunkfinanzierung nicht glücklich ist, aber andererseits auch nicht bereit, auf das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ganz zu verzichten.

2. Heiratsstrafe

Im Februar 2016 gelangte außer der bereits behandelten Durchsetzungsinitiative auch noch die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ zur Abstimmung. Die Initiative war ein besonderes Anliegen der christlich-bürgerlichen Partei CVP, deren Profil unter anderem in der familienfreundlichen Politik besteht. Die noch bestehenden steuerlichen Nachteile von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren sollten aufgehoben werden. Der Bundesrat richtete sich mit zwei Argumenten gegen das Anliegen. Erstens ist das Problem durch Abzugsbeträge für Ehepaare in den vergangenen Jahren bereits etwas entschärft worden. Und zweitens würde die begehrte Umstellung Steuerausfälle von bis zu 2,3 Milliarden Franken pro Jahr bewirken. Trotz dieser finanzpolitischen Bedenken hätte das Anliegen bei der Abstimmung fast Erfolg gehabt. Nur 50,8% stimmten gegen die Volksinitiative. Das zeigt, wie ungerecht die verbleibende Ehegattenbenachteiligung empfunden wird.

3. Unternehmenssteuerreformgesetz III

Im Februar 2017 erlebte das Finanzdepartement des Bundes seine dritte Niederlage in Folge, weil wiederum die Vorlage zur Reform der Unternehmenssteuern vom Volk abgewiesen wurde. Mit einem Nein-Stimmenanteil von 59,1% fiel das Ergebnis zudem geradezu peinlich deutlich aus. Hinter-

grund des Reformdrucks ist das internationale Versprechen der Schweiz gegenüber OECD und EU, die bisherigen Steuerprivilegien für ausländische Holdinggesellschaften auf ein System strikter Gleichbehandlung umzustellen. Um die Schweiz als Unternehmensstandort attraktiv zu halten, müssen darum zukünftig für alle Unternehmen die Steuern gesenkt werden. Die Befürchtung des Volkes besteht nun darin, dass die entstehenden Steuerausfälle höher als geschätzt ausfallen und dann zwangsläufig durch höhere Individualsteuern ausgeglichen werden müssen.

Im Ergebnis führt die Ablehnung der Steuerreform vor allem für die Kantone zu einer brisanten Lage. Weil für einen weiteren Reformversuch auf Bundesebene keine Zeit mehr ist, müssen sich die Kantone auf eine doppelte Fluchtbewegung der Unternehmen einstellen. Einige werden bestrebt sein, aus Großkantonen wie Zürich in steuergünstige benachbarte Kleinkantone wie Zug oder Obwalden abzuwandern. Andere werden sich, weil sie international flexibel sind, gleich ganz aus der Schweiz verabschieden.

4. Mehrwertsteuererhöhung

Das denkbar knappste Ergebnis erfuhr im September 2017 das Referendum gegen die Zusatzfinanzierung für die AHV (d.i. die schweizerische Rentenkasse) durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Das Ergebnis hing an weniger als 2'500 Einzelstimmen. Genau 50,047% des Volkes stimmten gegen die Mehrwertsteuererhöhung, obwohl der maximale Erhöhungsbetrag nur 1,5% betragen hätte und die schweizerische Mehrwertsteuer im europäischen Vergleich mit 8% bisher gering ausfällt. Der demografisch bedingte Zusatzbedarf ist zudem ganz unumstritten. In den letzten zehn Jahren sind aber sämtliche Vorschläge über eine Neufinanzierung der Sozialsysteme gescheitert.

V. 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 „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 „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde verpflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, Sammelfrist bis 12.12.2019; .../vi/vis487.html);
- die Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (*Justiz-Initiative*)“, nach welcher Bundesrichterinnen und Bundesrichter per Los bestimmt werden sollen. Über die Zulassung zum Losverfahren soll eine Fachkommission entscheiden, die Richterinnen und Richter sollen bis zur Pensionierung im Amt bleiben (Änderung der Art. 145 und 168 BV, neuer Art. 188a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 188a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis486.html);
- die Volksinitiative „Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (*Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative*)“, nach welcher sich Familienmitglieder im Falle der Handlungs- und Urteilsunfähigkeit gegenseitig vertreten können und somit der Einfluss der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschränkt werden soll (neuer Art. 14a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 14a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis485.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (*Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung*)“, die Tabakwerbung, welche Kinder und Jugendliche erreicht, verbieten möchte (Änderung der Art. 41 Abs. 1 Bst. g und 118 Abs. 2 Bst. b, neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV; Sammelfrist bis 20.9.2019; .../vi/vis484.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 fordernden 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; Sammelfrist bis 16.7.2019; .../vi/vis483.html);
- die Volksinitiative „Organspende fördern – Leben retten“, nach der die Zustimmung zur Organspende im Todesfall vermutet wird (neuer

Art. 119a Abs. 4 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 119a Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 17.4.2019; ...vi/vis481.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 „Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso unterstützt von der SP die Besteuerung von Kapitaleinkommen von derzeit 100% auf 150% erhöhen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und soziale Transferleistungen verwenden will (neuer Art. 127a BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; ...vi/vis479.html);
- 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 „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; Sammelfrist bis 3.4.2019; ...vi/vis477.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 Atomkraftwerken zu verbieten und Restlaufzeiten für die bestehenden Kraftwerke festzusetzen (Änderung von Art. 90 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 16.11.2018; ...vi/vis475.html).

Die 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](http://www.bk.admin.ch/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](http://www.fedlex.admin.ch/sr/sr.html)). In diesem Stadium eines *potentiellen* Referendums befinden sich derzeit neun Erlasse (Stand 30.8.2018). 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 „*Radio und Fernsehen – ohne Billag*“, welche die Empfangsgebührenpflicht für Radio und Fernsehen abschaffen wollte (neuer Art. 93 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} BV; Sammelfrist bis 12.5.2015; [../vi/vis446.html](http://www.bk.admin.ch/vi/vis446.html));
- die Volksinitiative „*Schweizerisches Zentralregister für die Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern*“ welche zwecks Erleichterung der Fahndung sowie zur besseren Einschätzung „gefährlicher Täter“ ein gesamtschweizerisches Register über rechtskräftig verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter einführen wollte (neuer Art. 123d BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; [../vi/vis449.html](http://www.bk.admin.ch/vi/vis449.html));
- die Volksinitiative „*Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern*“, welche eine behördliche Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern forderte (neuer Art. 123e BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; [../vi/vis450.html](http://www.bk.admin.ch/vi/vis450.html));
- die Volksinitiative „*Höchstgeschwindigkeit 140 km/h auf Autobahnen*“, welche auf Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit von 140 km/h (statt derzeit 120 km/h) festschreiben wollte (Änderung von Art. 82 BV; Sammelfrist bis 20.11.2015; [../vi/vis451.html](http://www.bk.admin.ch/vi/vis451.html));
- die Volksinitiative „*Zur Ausschaffung krimineller Männer*“, welche Männer, die sich bestimmter Delikte strafbar gemacht haben, unbesehen ihrer Staatsbürgerschaft des Landes verweisen wollte (Änderung von Art. 25 BV; Sammelfrist bis 18.5.2016; [../vi/vis457.html](http://www.bk.admin.ch/vi/vis457.html));
- die Volksinitiative „*Ja zur Bewegungsmedizin*“, mit welcher der Schweizerische Fitness- und Gesundheitscenter Verband (SFGV) die Kostenübernahme für zertifizierte Fitnessprogramme durch die obligatorischen Krankenkassen-Grundversicherungen erreichen wollte

(neuer Art. 117b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117b BV; Sammelfrist bis 22.6.2017; .../vi/vis464.html);

- die Volksinitiative „*Stopp den Auswüchsen von Via sicura (Für ein gerechtes und verhältnismässiges Sanktionensystem)*“, welche die Strafen für schwere Raserdelikte senken wollte (neuer Art. 82 Abs. 4-7 BV; Sammelfrist bis 3.11.2017; .../vi/vis467.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 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; zustande gekommen am 18.7.2018; .../vi/vis474.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}; zustande gekommen am 25.6.2018; .../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; zustande gekommen am 1.3.2018; .../vi/vis473.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; zustande gekommen am 17.1.2018; .../vi/vis469.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; zustande gekommen am 29.11.2017; .../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; zustande gekommen am 31.10.2017; .../vi/vis466.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, zustande gekommen am 11.10.2017; .../vi/vis465.html).

3. Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig (.../vi/vis_1_3_1_3.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Für einen vernünftigen *Vaterschaftsurlaub* – zum Nutzen der ganzen Familie“, die einen Anspruch auf einen mindestens vierwöchigen Vaterschaftsurlaub schaffen will (Änderung von Art. 116 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 116 BV; Botschaft vom 1.6.2018; .../vi/vis468.html);
- die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“, welche erreichen möchte, dass Bund und Kantone preisgünstige Mietwohnungen fördern (Änderung von Art. 108 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 108 BV; Botschaft vom 21.3.2018; .../vi/vis463.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 „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;
- die Volksinitiative: „*Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten*“ (Rasa-Initiative), welche die mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative getroffenen Entscheidungen zur Beschränkung der Zuwanderung sowie zum Inländervorrang aufheben will (Streichung von Art. 121a und 197 Ziff. 11 BV sowie der Übergangsfrist zu Art. 121a BV; zurückgezogen am 13.12.2017; .../vi/vis458.html). Der Rückzug erfolgte, da nach Ansicht des Initiativ-Komitees die Ziele der Initiative durch das Gesetz zur Masseneinwanderungsinitiative weitgehend erreicht wurden;
- die Volksinitiative „*Wiedergutmachung* für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)“, welche von Bund und Kantonen die Wiedergutmachung des von Heimkindern, Verdingkindern, administrativ versorgten, zwangssterilisierten oder zwangsadoptierten Personen sowie Fahrenden erlittene Unrecht aufgrund fürsorgerischer Zwangsmaßnahmen oder Fremdplatzierungen in der Höhe von 500 Millionen Franken fordert (neuer Art. 124a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 124a BV; zurückgezogen am 27.1.2017; .../vi/vis448.html). Die Volksinitiative wurde zunächst am 10.10.2016 bedingt zurückgezogen. Die Rückzugserklärung wurde am 27.1.2017 wirksam, weil die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag am 26.1.2017 ungenutzt abgelaufen ist;
- die Volksinitiative „Für *Ernährungssicherheit*“ des Schweizer Bauernverbandes, welche das Kulturland schützen und die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit vielfältigen, einheimischen Lebensmitteln langfristig erhalten will (neuer Art. 104a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 104a BV; zurückgezogen am 14.3.2017; .../vi/vis447.html). Der Rückzug wurde aufgrund eines direkten Gegenentwurfs erklärt, den das Volk am 24.9.2017 mit deutlichen 78,7% Ja-Stimmen guthieß;

- die Volksinitiative „*Schutz vor Sexualisierung* in Kindergarten und Primarschule“, welche Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Lebensjahr zulassen will (neuer Art. 11 Abs. 3 – 7 BV; zurückgezogen am 29.6.2015; [.../vi/vis432.html](https://www.vi.vis432.html)). Das Komitee zog die Initiative zurück, da es die Ziele erreicht sah;
- die Volksinitiative „Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung (*Stromeffizienz-Initiative*)“, welche die Verbesserung der Stromeffizienz in der Bundesverfassung als Ziel festhalten will (neuer Art. 89a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 89a BV; zurückgezogen am 6.10.2016; [.../vi/vis436.html](https://www.vi.vis436.html)). Der Rückzug wurde erklärt, da das Initiativkomitee seine Ziele durch eine Änderung des Energiegesetzes erreicht sah.

4. Abstimmungsphase

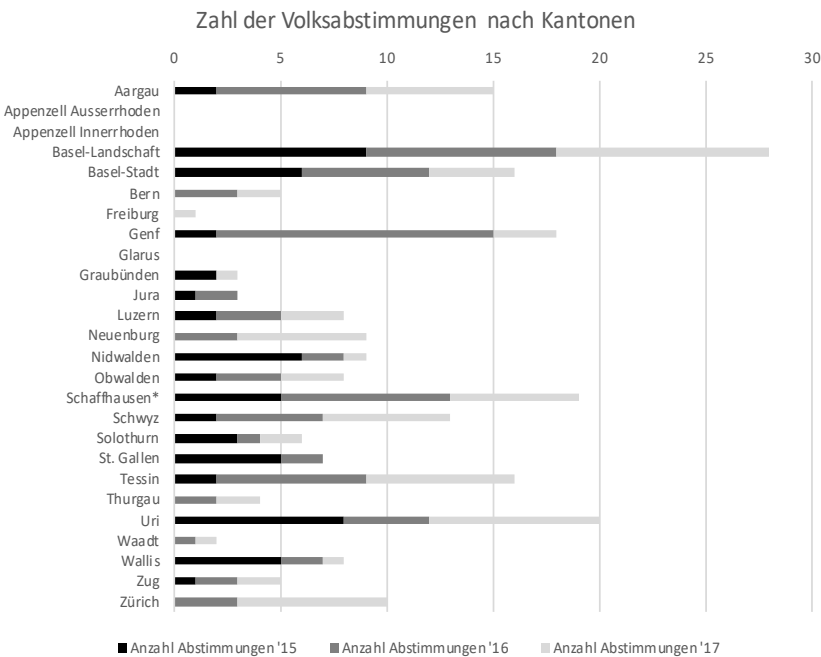
Für folgende Volksinitiativen hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiativen jetzt abstimmungsreif sind ([.../vi/vis_1_3_1_4.html](https://www.vi.vis_1_3_1_4.html)):

- die Volksinitiative „Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (*Fair-Food-Initiative*)“, welche fordert, dass importierte Landwirtschaftsprodukte, die als Lebensmittel verwendet werden, bezüglich Tierschutz und Umwelt denselben Anforderungen genügen wie einheimische Produkte (neuer Art. 104a BV; Beschluss vom 16.3.2018; [.../vi/vis452.html](https://www.vi.vis452.html));
- die Volksinitiative „Für *Ernährungssouveränität*. Die Landwirtschaft betrifft uns alle“, welche die Förderung der einheimischen Agrarproduktion (Erhaltung der Fruchtfolgeflächen, Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere, Streichung sämtlicher Subventionen für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen) zum Ziel hat (neuer Art. 104c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104c BV; Beschluss vom 16.3.2018; [.../vi/vis455.html](https://www.vi.vis455.html));
- die Volksinitiative „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (*Zersiedelungsinitiative*)“, mit welcher die Jungen Grünen bei Einzonung von Bauland die Auszonung einer vergleichbaren Fläche verlangen, sowie das Bauen außerhalb von Bauzonen erschweren möchten (neuer Art. 75 Abs. 4-7 BV; Beschluss vom 15.6.2018; [.../vi/vis461.html](https://www.vi.vis461.html));

- die Volksinitiative „*Schweizer Recht statt fremde Richter* (Selbstbestimmungsinitiative)“, mit welcher die SVP einen Vorrang der Bundesverfassung vor völkerrechtlichen Verpflichtungen festschreiben möchte (Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 4 und Art. 190 BV sowie neuer Art. 56a BV, neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Beschluss vom 15.6.2018; [.../vi/vis460.html](https://www.infra.ch/vis460.html));
- die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (*Hornkuh-Initiative*)“, welche finanzielle Unterstützung für die Haltung von behorntem Vieh (Kühe, Zuchtstiere, Ziegen, Zuchtziegenböcke) verlangt (neuer Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV; Beschluss vom 15.6.2018; [.../vi/vis456.html](https://www.infra.ch/vis456.html)).

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

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



I. Das Stimmverhalten in den Kantonen

Daten zu kantonalen Volksabstimmungen werden nicht mehr zentral erfasst und ausgewertet. Bis zum Jahr 2014 erfolgte eine solche Auswertung im *année politique suisse*³⁶ des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern, eine ausführliche Zusammenstellung und Bewertung der kantonalen

36 anneepolitique.swiss/pages/democracy.

Abstimmungsverfahren zwischen 1980 und 1997 findet sich bei *Vatter*.³⁷ Für den Berichtszeitraum wurden auf Basis der Veröffentlichungen der einzelnen Kantone einige Eckdaten zusammengetragen und analysiert. So fanden zwischen 2015 und 2017 schweizweit 233 kantonale Abstimmungen statt, was im Vergleich zu den Vorjahren eher wenig ist (siehe Grafiken „Zahl der Volksabstimmungen nach Kantonen“ und „Kantonale Volksabstimmungen pro Jahr“).

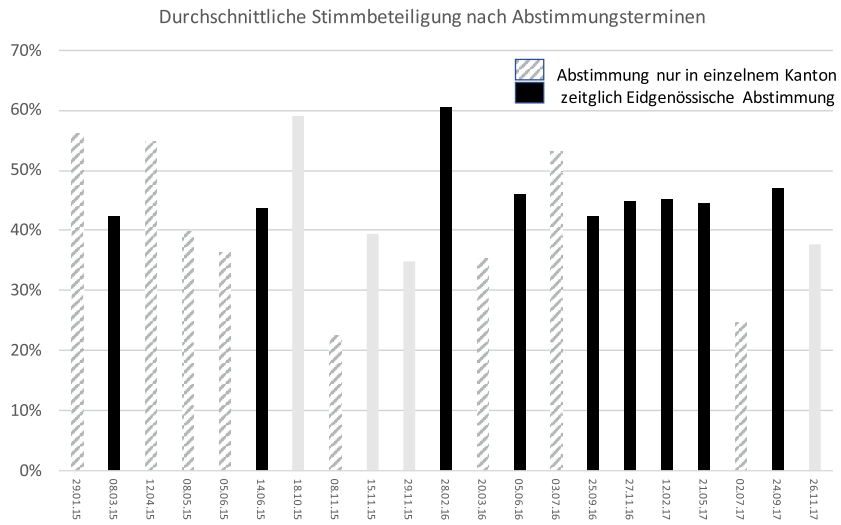


Eine niedrige Beteiligung wird sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Abstimmungen häufig bemängelt. Auf kantonaler Ebene betrug die Stimmbeteiligung während des Berichtszeitraums durchschnittlich 44,28%. Die Werte gehen hierbei sehr weit auseinander; sie lagen zwischen 22,29% (8.11.2015, *Basel-Landschaft*) und 75,80% (28.2.2016, *Schaffhausen*). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass *Schaffhausen* als einziger Kanton eine Stimmpflicht kennt. Auch wenn deren Nichterfüllung lediglich mit einem eher symbolischen Bußgeld von 6 Franken geahndet wird, scheint die Pflicht Wirkung zu zeigen. Auch bei der durchschnittlichen Stimmbeteiligung liegt *Schaffhausen* im Berichtszeitraum mit 61,27% fast zehn Prozentpunkte über *Basel-Stadt*, wo die zweithöchste Stimmbeteiligung gemessen wurde.

An Tagen, an denen gleichzeitig über eidgenössische Vorlagen abgestimmt werden sollte, lag die Beteiligung an kantonalen Abstimmungen mit durchschnittlich 46,47% knapp sechs Prozentpunkte höher als an Terminen, an denen nur kantonale Vorschläge zur Abstimmung standen.

37 A. Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich*, 2002, S. 268.

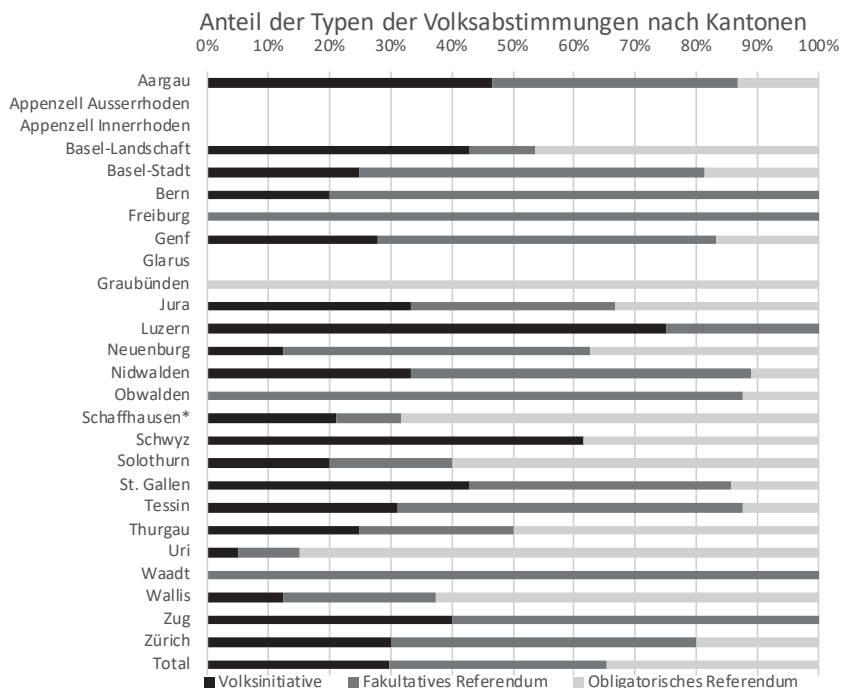
Die höchste durchschnittliche Beteiligung an kantonalen Abstimmungen (60,56%) war am 28.2.2016 zu verzeichnen, als bundesweit über die äußerst kontroverse Durchsetzungsinitiative zu befinden war. Die Grafik („Durchschnittliche Stimmbeteiligung nach Abstimmungsterminen“) zeigt jedoch, dass auch rein kantonale Abstimmungstermine eine überdurchschnittliche Mobilisierungswirkung aufweisen können. Wenig überraschend sind also wohl die einzelnen Abstimmungsthemen entscheidend für die konkrete Stimmbeteiligung.



Auch wenn die Kantone verschiedene direktdemokratische Instrumente kennen, lassen sich diese grob in drei Typen einteilen: Bei der Volksinitiative wird aus dem Stimmvolk heraus ein Vorschlag für eine konkrete legislative Maßnahme, etwa eine Verfassungsänderung oder ein neues Gesetz, gemacht. Beim obligatorischen Referendum muss das Stimmvolk seine Zustimmung zu einem bestimmten Akt des Parlaments geben, in der Regel ist ein Referendum bei einer Verfassungsänderung erforderlich. Zahlreiche Kantone kennen darüber hinaus das Finanzreferendum, das notwendig wird, wenn das Parlament über Mittel verfügen möchte, die einen gewissen Schwellenwert überschreiten.³⁸ Als fakultatives Referendum werden hier alle Referenden verstanden, die von einer bestimmten Anzahl an Bürgerin-

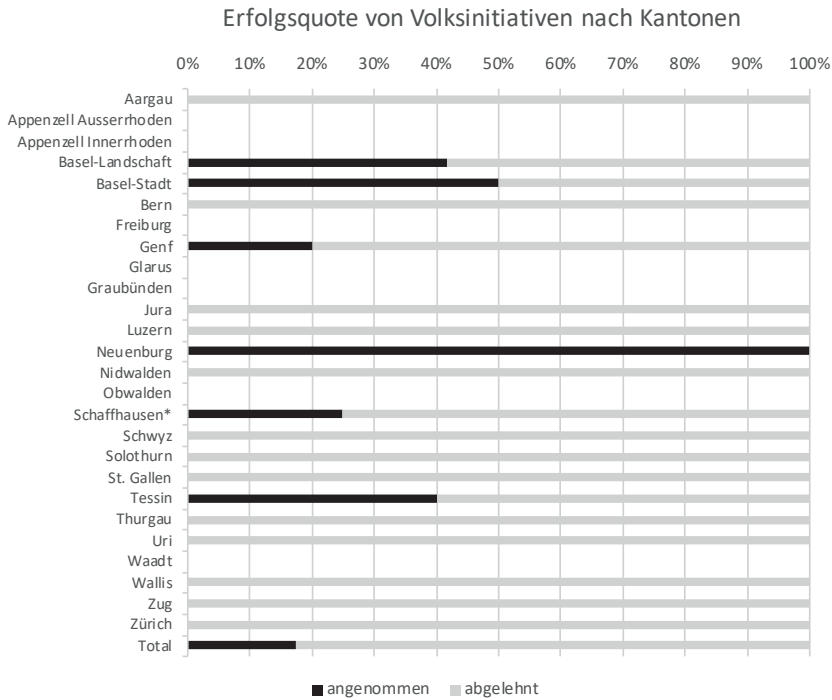
38 Zu diesen und weiteren Fällen des obligatorischen Referendums in den Kantonen A. Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, S. 415 ff.

nen und Bürgern oder von staatlichen Stellen (als Beispiel hierzu siehe unten das Gemeindereferendum) gegen ein vom Parlament erlassenes Gesetz ergriffen werden.³⁹ In den Kantonen ist der Anteil dieser drei Grundtypen der Volksabstimmungen sehr unterschiedlich (siehe Grafik „Anteil der Typen der Volksabstimmungen nach Kantonen“).



Anhand der Volksinitiative wurde exemplarisch untersucht, welche Erfolgsquote dieses kontroverse Instrument in den Kantonen hat. Während die Werte für einzelne Kantone aufgrund der geringen absoluten Zahlen häufig wenig aussagekräftig sind, lässt sich schweizweit eine mit unter 20% recht niedrige Erfolgsquote feststellen, die allerdings etwas über dem Wert für eidgenössische Volksinitiativen liegt (vgl. Grafik „Erfolgsquote von Volksinitiativen nach Kantonen“).

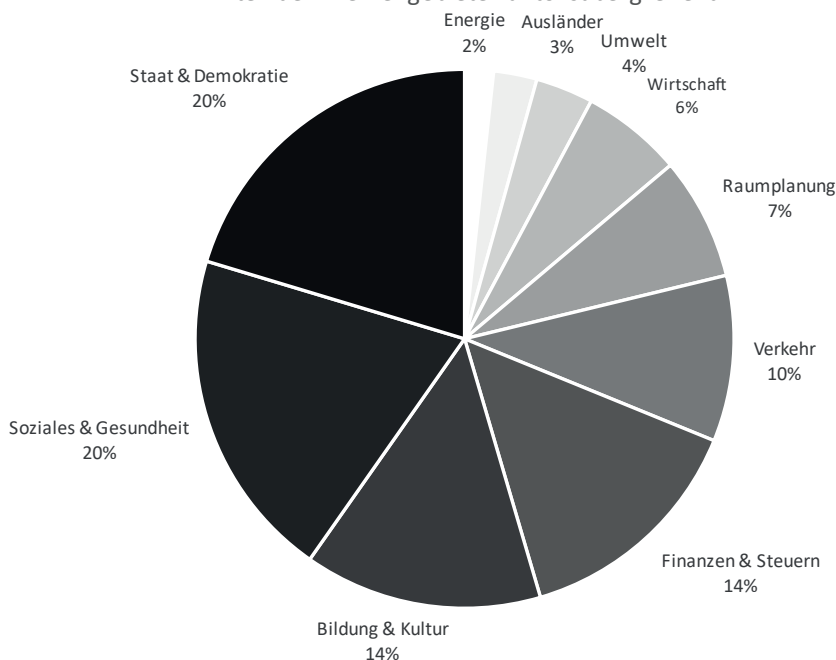
39 Auer, Staatsrecht (Fn. 38), S. 417 ff. klassifiziert letzteres als eigenständige Art des Referendums.



Das kantonale Stimmvolk durfte während des Berichtszeitraums zu äußerst unterschiedlichen Fragestellungen abstimmen. In Anlehnung an *Vatter*⁴⁰ wurden diese Fragestellungen nach Themengebieten kategorisiert. Hierbei ist freilich zu beachten, dass es sich aufgrund zahlreicher Überschneidungen lediglich um eine grobe Einteilung handeln kann, die gleichwohl einen gewissen Überblick über die verhandelten Themen zu geben vermag. Interessant ist, dass sich die Ergebnisse des Berichtszeitraums in etwa mit denen *Vatters* für die Jahre 1979-1996 decken, wobei zu beachten ist, dass diese die obligatorischen Referenden nicht berücksichtigen (vgl. Grafik „Anteil der Themengebiete kantonsübergreifend“).

40 *Vatter*, Kantonale Demokratie (Fn. 37), S. 283.

Anteil der Themengebiete kantonsübergreifend



II. Abstimmungen zu Instrumenten der direkten Demokratie

Mehrere kantonale Volksabstimmungen befassten sich im Berichtszeitraum mit Instrumenten der direkten Demokratie.

1. Senkung der Hürden für Volksabstimmungen

In den frankophonen Kantonen *Genf* und *Jura* gab es Zustimmung dazu, die Hürden für Volksabstimmungen zu senken. Es handelte sich jeweils um von den kantonalen Parlamenten beschlossene Verfassungsänderungen, die dem obligatorischen Referendum unterstanden. Im *Jura* (5.6.2016, 88,40% Ja-Stimmen) sollte mit einer Senkung des Quorums für das Gemeindereferendum von acht auf fünf Kommunen auf die Verringerung der Zahl der Kommunen durch Gebietsreformen reagiert werden. In *Genf* (24.9.2017, 62,09% Ja-Stimmen) wurden die Quoren für Verfassungsrevisionen und

Gesetzesinitiativen um jeweils einen Prozentpunkt auf 3% bzw. 2% gesenkt.

2. Ausweitung der Volksrechte zur Verfolgung inhaltlicher Interessen

Zu beobachten ist darüber hinaus die Strategie, inhaltliche Fragen unter dem Deckmantel einer Ausweitung der Volksrechte zur Abstimmung zu bringen. Insbesondere die rechtspopulistische Schweizer Volkspartei (SVP) griff im Berichtszeitraum mehrfach auf diese Methode zurück, allerdings stets ohne Erfolg. So wurde am 8.5.2015 im Kanton *Schwyz* über die Volksinitiative „Steuerfuss vor das Volk“ abgestimmt. Beim sogenannten Steuerfuss handelt es sich um den Steuersatz, der von Kantonen und Gemeinden jährlich festgesetzt wird. Die Initiative (8.5.2015, 32,70% Ja-Stimmen) wollte den Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterstellen, um so gegen das mutmaßliche Ausgabenwachstum vorzugehen. In *Luzern*, wo der Steuerfuss bereits dem fakultativen Referendum unterstand, forderte die Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“, ein obligatorisches Referendum einzuführen, sobald der Steuerfuß über eine gewisse Einheit hinaus erhöht würde. Nachdem auch diese Initiative deutlich (27.11.2016, 29,16% Ja-Stimmen) abgelehnt worden war, ergriff die SVP das Referendum gegen den aktuellen Steuerfuß, unterlag hier aber knapp (21.5.2017, 45,66% Ja-Stimmen). Die Verfolgung materieller Anliegen durch eine vermeintliche Stärkung der Volksrechte lässt sich auch im Bereich der Bildungspolitik beobachten (dazu sogleich). Auch hier blieben derartige Initiativen stets erfolglos. Es zeigt sich also, dass die Stimmbürgerinnen und -bürger gerade in komplexen und technischen Materien den Volksvertretungen ein grundsätzliches Vertrauen entgegenbringen und die Ausweitung direktdemokratischer Instrumente keinesfalls als Selbstzweck gesehen wird.

III. Schulwesen

Das Schulwesen stellt in der Schweiz eine wichtige kantonale Kompetenz dar. Aufgrund der hohen Emotionalität, die diese Thematik bei vielen Bürgerinnen und Bürgern auslöst, verwundert es kaum, dass auch in diesem Berichtszeitraum zahlreiche schulrechtliche Materien zur Abstimmung standen. Einige dieser Fragestellungen, die überkantonale Bedeutung aufweisen, seien hier dargestellt.

1. Harmonisierung des Schulwesens und Lehrplan 21

Die bereits in früheren Jahrbüchern⁴¹ diskutierten Bestrebungen der Harmonisierung des schweizerischen Schulwesens haben im Berichtszeitraum erneute Aktualität erfahren. In neun Kantonen⁴², wovon in sechs⁴³ der Beitritt zum HarmoS-Konkordat – und insofern zum Lehrplan 21 – schon beschlossene Sache war, wurde der Widerstand auf anderen Ebenen weitergeführt.⁴⁴ Ein Teil der fast gleichlautenden Initiativen zielte darauf ab, die Kompetenz für die Einführung neuer Lehrpläne an der Volksschule von der Regierung bzw. durch sie gewählten Kommissionen auf die Parlamente zu übertragen. Gegen Entscheide des Parlaments auf Einführung neuer Lehrpläne könnte mancherorts⁴⁵ überdies das fakultative Referendum ergriffen und so die Frage der Stimmbevölkerung unterbreitet werden. Eine weitere Variante besteht darin, in einer Volksinitiative mit dem Lehrplan 21 unvereinbare Elemente wie etwa Jahrgangsziele⁴⁶ vorzusehen.⁴⁷ Schlussendlich ist im Kanton *St. Gallen* auch eine eigentliche Ausstiegsinitiative eingereicht worden. Im Kanton *Thurgau*, welcher den Beitritt zum Konkordat 2008 ausdrücklich abgelehnt hatte, sowie im Kanton *Appenzell Innerrhoden* wurden die Varianten eins und zwei in einer Vorlage kombiniert. Weil die umstrittenen Lehrpläne teilweise bereits in Kraft getreten sind, enthielten die in *Thurgau* und *Solothurn* eingereichten Volksinitiativen außerdem eine rechtsstaatlich problematische Rückwirkungsklausel, nach der kürzlich genehmigte Lehrpläne anzupassen oder neu zu genehmigen sind.

Die Befürworter der Initiativen, v.a. aus rechtsbürgerlichen Kreisen, machen geltend, dass durch eine verbesserte Mitbestimmung sowohl die Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch die Schule selbst profitiere. Moniert wird aber auch die grundsätzlich neue Orientierung des Lehrplans bzw. Lehrstoffs hin zu Kompetenzstufen. Der neue Lehrplan richte sich außerdem einzig an der ökonomischen Verfügbarkeit des Menschen aus und missachte die traditionell christlichen und humanistischen Werte der

41 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 209 f.; *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

42 Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zürich.

43 Basel-Landschaft, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Bern und Zürich.

44 Siehe sogleich B.III.2 auf Seite 150 f.

45 Bern, Zürich, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden.

46 Die Initianten stellen sich auch gegen neue Unterrichtsformen, bspw. Gruppenarbeiten, und möchten stattdessen vor allem wieder Frontalunterricht in der Schule.

47 Solothurn, Aargau, Thurgau, Appenzell Innerrhoden.

Schweizer Bildung. Kritik kommt demgemäß auch von christlich-konservativer Seite, welche v.a. eine zu frühzeitige „Sexualisierung“ der Kinder wegen des sexualkundlichen Unterrichts befürchtet.

In keinem der genannten Kantone billigte die Stimmbevölkerung den wiederholten Angriff gegen den Lehrplan 21. Sogar der Kanton *Thurgau*, welcher den Beitritt zum HarmoS-Konkordat per Volksabstimmung im Jahr 2008 abgelehnt hatte und eine freiwillige Harmonisierung seines Lehrplans anstrebt, lehnte das Begehren am 27.11.2016 mit erstaunlichen 75,3% ab. Dieses (negative) Ergebnis wurde nur von den Kantonen *Bern* (4.3.2018, 76,7% Nein-Stimmen) und *Zürich* übertroffen (4.3.2018, 76,41% Nein-Stimmen). Auch in den übrigen Kantonen wurden die Anliegen deutlich (*St. Gallen*, 25.9.2016, 69,6% Nein-Stimmen; *Aargau*, 12.2.2017, 69,52% Nein-Stimmen; *Schaffhausen*, 27.11.2017, 68,5% Nein-Stimmen) oder immerhin mehrheitlich (*Basel-Landschaft*, 5.6.2017, 52,73% Nein-Stimmen) abgelehnt. Auch die Landsgemeinde⁴⁸ des Kantons *Appenzell Innerrhoden* lehnte das Begehren mit großem Mehr ab.⁴⁹ Eine ähnliche Volksinitiative konnte im Kanton *Schwyz* u.a. wegen Verstoßes gegen übergeordnetes Recht der Stimmbevölkerung nicht vorgelegt werden. Mit Urteil vom 5.10.2016 stellte das Bundesgericht als letzte Instanz fest, dass die beabsichtigte Ausweitung der Volksrechte im Schulgesetz gegen die Kantonsverfassung verstößt, da diese «das Referendumsrecht ausschließlich und abschließend regelt».⁵⁰ Ihr Anliegen hätten die Initianten im Kanton *Schwyz* folglich in der Form einer Verfassungsinitiative einreichen müssen.

2. Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit

In drei Kantonen (*Nidwalden*, *Zürich*, *Luzern*) wurde über Initiativen befunden, welche verlangen, dass während der Primarschule (bis 6. Klasse) maximal eine Fremdsprache obligatorisch unterrichtet wird. Zwei der genannten Kantone (*Nidwalden* und *Luzern*) sind dem in früheren Jahrbüchern diskutierten⁵¹ Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) zwar bis jetzt nicht beigetreten, haben aber ihren

48 Zur Landsgemeinde *A. Tschentscher/D. Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz. Länderbericht 2010/2011, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, S. 139 (160 ff.).

49 Beschluss der ordentlichen Landsgemeinde vom 24.4.2016.

50 BGer-Urteil 1C_665/2015 vom 5.10.2016.

51 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 209 f.; *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

Fremdsprachenunterricht HarmoS-kompatibel, d.h. mit zwei Fremdsprachen, ausgestaltet.⁵² Für den Kanton *Zürich* hingegen hätte die Annahme der Initiative den Austritt aus dem Konkordat zur Folge gehabt. Die Volksinitiativen wurden aber alle von der jeweiligen Stimmbevölkerung klar abgelehnt (*Nidwalden*, 8.3.2015, 38,28% Ja-Stimmen; *Zürich*, 21.5.2017, 39,24% Ja-Stimmen; *Luzern*, 24.9.2017, 42,36% Ja-Stimmen).

Die Befürworter der Initiativen machten geltend, dass Primarschüler mit zwei unterrichteten Fremdsprachen überfordert würden und eine Konzentration auf nur eine Sprache erfolgsversprechender und kostengünstiger sei. Im Übrigen sollen dadurch naturwissenschaftliche Fächer und Mathematik mehr Gewicht erhalten und auch der Unterricht der deutschen Sprache gefördert werden. Die Stimmbeteiligung lag überall im Durchschnitt der letzten drei Jahre mit Ausnahme des Kantons *Nidwalden*, wo der Vorlage ein relativ erhöhtes Interesse wiederfuhr (48,53%).⁵³

Hohe Wellen schlug die im Kanton *Graubünden* eingereichte Fremdspracheninitiative, welche den Fremdsprachenunterricht auf entweder Deutsch (für italienisch- und rätoromanischsprachige Schüler) oder Englisch (für deutschsprachige) beschränken wollte. Im Kanton *Graubünden* sind Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch offizielle Amtssprachen. Wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Diskriminierungsverbot, mithin eine Verletzung der Minderheitenrechte, wurde das Anliegen vom Grossen Rat des Kantons *Graubünden* als verfassungswidrig betrachtet und für ungültig erklärt (April 2015). Auf Beschwerde hin hatten sich in der Folge sowohl das kantonale Verwaltungsgericht (März 2016)⁵⁴ wie auch das Bundesgericht (Mai 2017)⁵⁵ mit dieser Frage zu befassen und kamen demgegenüber beide zum Schluss, dass keine Verletzung von übergeordnetem Recht bestehe. Die Initiative wird also dem Bündner Stimmvolk noch zur Abstimmung zu unterbreiten sein.

52 Vgl. Art. 4 Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14.6.2007.

53 Vgl. Grafik „Durchschnittliche Stimmbeteiligung nach Abstimmungsterminen“ unter B.I auf Seite 144.

54 Urteil V/15/2 vom 15.3.2016.

55 BGer-Urteil 1C_267/2016 vom 3.5.2017.

3. (Obligatorisches) Angebot von Tagesstrukturen an Schulen

Eine weitere Thematik, welche im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 bzw. dem HarmoS-Konkordat steht, betrifft die Frage nach der Ganztagschule. Obwohl der Lehrplan 21 keine Vorgaben in dieser Hinsicht macht, regelt das HarmoS-Konkordat, dass der Unterricht auf Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren und mit Tagesstrukturen – d.h. Angeboten auch außerhalb der Unterrichtszeit (familienexterne Betreuung) – zu versehen ist.⁵⁶ Die Umsetzung dieser Vorgaben, wie auch die schulische Bildungspolitik an sich, ist Sache der Kantone. Insbesondere bei der familienexternen Betreuung nehmen die Kantone allerdings ihrerseits die Gemeinden in die Pflicht. Dies gilt v.a. für die Kosten, aber etwa auch für den grundsätzlichen Entscheid, ob überhaupt Tagesstrukturen angeboten werden. Der Zugang zu familienexterner Betreuung ist wichtig, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, die Einbindung der Mütter in die Wirtschaft sicherzustellen und damit dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Im Kanton *Zürich* wollte eine Volksinitiative mit dem Titel „Bezahlbare Kinderbetreuung für alle“ die im Kanton ansässigen Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen und dafür primär die Haushalte entlasten. Die Kosten wären neu zwischen Gemeinden, Eltern und einem noch zu schaffenden Fonds aufgeteilt worden, der gespeist worden wäre mit Beiträgen durch Unternehmen, die selber keine Kinderbetreuung anbieten. In der Abstimmung am 25. September 2016 wurde die Initiative jedoch mit einem überraschend deutlichen Resultat von 70,52% Nein-Stimmen abgelehnt.

Der Kanton *Obwalden* wollte mit dem „Nachtrag zum Bildungsgesetz“ die Gemeinden verpflichten, ab der Stufe Kindergarten schulergänzende Tagesstrukturen einzurichten. Im Unterschied zu anderen Kantonen besteht nämlich in *Obwalden* kein Obligatorium, was je nach Wohnort der Eltern zu höchst unterschiedlichen Betreuungssituationen führt. Gegen dieses Vorhaben wurde allerdings erfolgreich das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 abgelehnt (57,61% Nein-Stimmen).

Obwalden hat zwar den Beitritt zum HarmoS-Konkordat auf unbestimmte Zeit sistiert, wollte aber sein Bildungsgesetz HarmoS-kompatibel ausgestalten. Gegen die Vorlage wurde v.a. mit den sich abzeichnenden höheren Kosten für die Kommunen sowie dem Verlust der Gemeindeautonomie argumentiert. Eine Rolle dürfte im eher konservativen Kanton aber auch die traditionelle Sichtweise, dass Kinderbetreuung primär Sache der Familie bzw. Mutter ist, gespielt haben.

56 Art. 11 HarmoS-Konkordat (Fn. 52).

Im Kanton *Schaffhausen* wurde von der linken Partei AL eine Initiative eingereicht, die die Bereitstellung einer kostenlosen familienexternen Betreuung an jedem Schultag verlangte. In der Kantonsverfassung sollte deshalb der Art. 89 Abs. 3 (neu) eingefügt werden, der den Eltern einen Anspruch auf unentgeltliche Betreuung ihrer Kinder zuerkennt. Diesem Anliegen hatte der Kantonsrat einen eigenen Gegenvorschlag gegenübergestellt, welcher sich bezüglich der Unentgeltlichkeit der Angebote, der minimalen Betreuungszeit und der Umsetzungspflicht für Gemeinden davon unterscheidet. Die Volksinitiative scheiterte an der Urne (26.11.2017) überaus deutlich mit nur 24,12% Zustimmung, wohingegen der Gegenvorschlag des Kantonsrates eine komfortable Mehrheit erzielen konnte (56,55% Ja-Stimmen). Zu erklären ist dieses deutliche Resultat vor allem mit Blick auf die Umsetzungspflicht für Gemeinden. Im Vergleich zum Gegenvorschlag wären bei der Initiative die Kosten für das Gemeinwesen fast um das Zehnfache höher ausgefallen. Die Initiative hätte auch zur Folge gehabt, dass Eltern subventioniert werden, deren Einkommen eigentlich ausreichen würde, um für eine private Kinderbetreuung aufzukommen.

4. Schweizerdeutsch in der Schule

Im Kanton *Zug* wurde am 25. September 2016 über eine Initiative inklusive Gegenvorschlag abgestimmt, welche die Mundart gegenüber dem Schriftdeutsch im Unterricht stärken will. Ähnlich der *zürcherischen* sowie der *aargauischen* Vorlage sieht die von der SVP in *Zug* eingebrachte Initiative vor, dass im Kindergarten die Unterrichtssprache Mundart und darüber hinaus im Rahmen der Primarschule auch die Fächer Musik, Sport, Zeichnen und Werken in Mundart zu unterrichten seien.⁵⁷ Der von Regierung und Kantonsrat unterbreitete Gegenvorschlag sah demgegenüber lediglich vor, dass im Kindergarten „grundsätzlich Mundart“ gesprochen werde, während in der Primar- und Sekundarstufe grundsätzlich „Standardsprache“, d.h. Schrift- bzw. Hochdeutsch, gesprochen wird. Der Gegenvorschlag geht insofern nicht über den tatsächlich gelebten Zustand hinaus, sondern will diesen nunmehr gesetzlich verankern.

In der Volksabstimmung waren die Forderungen der Initianten allerdings chancenlos: Die Volksinitiative wurde deutlich abgelehnt (60,39% Nein-Stimmen) während der Gegenvorschlag umgekehrt sehr deutlich angenom-

57 Siehe *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 48), S. 170 f.

men wurde (62,48% Ja-Stimmen). Damit ändert sich im Kanton *Zug* hinsichtlich der verwendeten Unterrichtssprache vorerst nichts. Im Kanton *Aargau* hingegen wurde die Initiative angenommen (18.5.2014, 55,51% Ja-Stimmen). In Kindergärten müssen seither Lehrpersonen, die bisher nicht Mundart sprechen, dies lernen, damit ihnen keine Kündigung droht.⁵⁸

IV. Offenlegung von politischen Spenden und Interessenbindungen

Eine sowohl auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler Ebene im Berichtszeitraum diskutierte grundlegende Problematik betrifft die Transparenz bei politischen Spenden bzw. die Parteienfinanzierung. Gegenüber der Schweiz als Mitglied des Europarats und Vertragspartei des Korruptionsübereinkommens ist die Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (Greco) zuständig, die Umsetzung des Abkommens zu überwachen.⁵⁹ Weil eine bundesweite Regelung hinsichtlich der Parteienfinanzierung bislang fehlt, wurde die Schweiz in den Zwischenberichten über die Konformität regelmäßig gerügt.⁶⁰ Ebenso hat auch die OECD festgestellt, dass die Schweiz das einzige Mitglied ist, welches keine derartige Regulierung aufweist.⁶¹

Während auf Bundesebene die Transparenzinitiative vom Bundesrat zurückgewiesen und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt werden soll,⁶² kennen auf kantonaler Ebene bislang immerhin die Kantone *Neuchâtel*, *Genève* und *Tessin* eine ansatzweise Regelung im Bereich der Parteienfinanzierung.

Im Berichtszeitraum kamen durch die Abstimmungen vom 4. März 2018 noch zwei Stände dazu: *Freiburg* sowie *Schwyz*. In beiden Kantonen wurde die Vorlage als Volksinitiative zur Änderung der jeweiligen Verfassung eingereicht, und beiderorts wurde sie von Regierung und Parlament abgelehnt, vom Volk aber schlussendlich angenommen. Insbesondere das Ergebnis im Kanton *Schwyz* ist bemerkenswert: Die aus dem linken Lager

58 Aargauer Zeitung vom 29.5.2015: „Aargauer Kindergärten: Wer nicht Mundart lernt, muss um Job fürchten“.

59 Art. 24 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption vom 27.1.1999, für die Schweiz in Kraft seit 1.7.2006.

60 www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67803.html.

61 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf.

62 Zur Transparenzinitiative siehe oben A.V.2 auf Seite 138.

(JUSO) stammende Initiative konnte in der Volksabstimmung im eher konservativen Kanton überraschenderweise eine Mehrheit erzielen, allerdings mit äußerst knappen 50,28% Ja-Stimmen und nur rund 300 Stimmen Differenz.

Beide Initiativen sind sowohl im Wortlaut wie auch im Motiv ähnlich: Die im Kanton *Freiburg* eingereichte Initiative „Transparenz bei der Finanzierung der Politik“ wird als neuer Art. 139a in die Verfassung mit dem Titel „Verpflichtung zur Transparenz“ eingefügt. Im Kanton *Schwyz* schuf die Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ einen neuen § 45 unter der Überschrift „Offenlegungspflichten“. Die neuen Offenlegungspflichten der *Schwyzer* Kantonsverfassung gehen in der Sache deutlich über die *Freiburger* Variante hinaus. Von der Pflicht zur Offenlegung der Einkünfte, die im Zusammenhang mit dem Mandat stehen, sind nicht nur die in kantonale Behörden gewählten Personen erfasst,⁶³ sondern – bereits im Vorfeld – sämtliche Kandidierende für solche Organe.⁶⁴ Außerdem müssen im Kanton *Schwyz* gewählte Personen sämtliche „Interessensbindungen“ zu Beginn jedes Kalenderjahres offenlegen, während im Kanton *Freiburg* lediglich die Offenlegung der „Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen“, verlangt wird. Das *Schwyzer* Initiativkomitee wollte sogar noch einen Schritt weiter gehen und hatte in Abs. 5 des Initiativtextes einen Wahlausschluss sämtlicher Kandidatinnen und Kandidaten statuiert, deren Parteien gegen die Offenlegungspflichten verstoßen haben. Wegen Verstoßes gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot und damit wegen Verstoßes gegen Bundesrecht wurde der erwähnte Paragraph jedoch vom Kantonsrat als (teil-)ungültig aus der Vorlage gestrichen.

Die *Freiburger* Initiative ist nur bezüglich Spenden juristischer Personen einschneidender als die *schwyzerische* Vorlage: Während der Grenzwert für Spenden, die eine Meldepflicht auslösen, in *Schwyz* Fr. 1'000.- beträgt (von natürlichen Personen: Fr. 5'000.-), fehlt in *Freiburg* eine solche „Bagatellgrenze“ gänzlich. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen der (Ausführungs-)Gesetzgebung eine solche Grenze noch eingeführt wird. Ferner sind vom Anwendungsbereich beider Vorlagen Spenden ausgeschlossen, welche direkt an einzelne Kandidierende gehen, sowie die Aufwendungen von Einzelpersonen, die sich persönlich im Abstimmungskampf engagieren.

63 Art. 139 (neu) Abs. 2 KV Freiburg; § 45 (neu) Abs. 3 KV Schwyz.

64 § 45 (neu) Abs. 2 KV Schwyz.

Als Argumente gegen beide Vorlagen sind insbesondere die Bedenken bezüglich des Grundsatzes des Abstimmungs- und Wahlgeheimnisses, die hohen Kosten für den Einhaltung- sowie Überprüfungsaufwand und kantonale Besonderheiten geltend gemacht worden – etwa die „wilden Listen“, bei denen die Möglichkeit besteht, bis zum Wahltag neue Kandidaten auf die Liste zu setzen oder solche zu wählen.

V. Wahlrecht

Des Weiteren wurde im Berichtszeitraum in mehreren Kantonen über Änderungen des Wahlrechts abgestimmt. Dies war nötig geworden, nachdem das Bundesgericht seit dem Jahr 2002⁶⁵ in mehreren Urteilen festgestellt hatte, dass zahlreiche kantonale Verfassungen dem bundesverfassungsrechtlichen Prinzip der Stimmrechtsgleichheit⁶⁶ nicht ausreichend gerecht werden.⁶⁷ Dies resultierte daraus, dass ein Proporzwahlssystem bei sehr verschiedenen großen Wahlkreisen, wobei häufig von zahlreichen Wahlkreisen nur ein einziger Sitz im kantonalen Parlament zu besetzen war, zu hohen natürlichen Quoren führte, d.h. viele Stimmen ohne Auswirkung auf die Verteilung der Mandate blieben. So lag etwa im Kanton *Schwyz*, wo die Besetzung der 100 Sitze im Kantonalrat auf 30 Wahlkreise, von denen 13 nur einen einzigen Sitz zu besetzen hatten, verteilt war, das natürliche Quorum bei durchschnittlich 33%.

Eine Lösung wird häufig in der Einführung des sogenannten doppelten Pukelsheim⁶⁸ gesehen, der vorsieht, dass die Stimmen zunächst wahlkreisübergreifend auf die Parteilisten verteilt und in einem zweiten Schritt die Mandate den Listen in den einzelnen Wahlkreisen zugeteilt werden.⁶⁹ Für dieses Modell votierte etwa das Stimmvolk des Kantons *Schwyz* (8.5.2015,

65 Den Auftakt gab der Entscheid BGE 129 I 185 (Stadt Zürich), der sich zwar auf Wahlen in der Gemeinde bezog, jedoch für die spätere Rechtsprechung zu kantonalen Wahlsystemen wegweisend wurde.

66 Dazu *N. Musliu*, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: A. Glaser (Hrsg.), *Das Parlamentswahlrecht in den Kantonen*, 2018, S. 1 ff.

67 Dazu *A. Weber*, *Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte*, Diss. Zürich, 2016, S. 118 ff.

68 *F. Pukelsheim/C. Schuhmacher*, Doppelporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, *AJP* 2011, S. 1581 ff.

69 Zur Ausgestaltung in den einzelnen Kantonen *J.-I. Beriger*, Kantone mit doppelt-proportionalem Sitzzuteilungsverfahren, in: A. Glaser (Hrsg.), *Das Parlamentswahlrecht in den Kantonen*, 2018, S. 109 ff.

53,50% Ja-Stimmen), wobei es zu einer prozessualen Besonderheit kam: Grundsätzlich waren zwei Volksinitiativen zur Wahlrechtsreform entscheidungsreif, die sog. Majorzinitiative und die Proporzinitiative. Da es das *Schwyzer* Recht nicht erlaubt, zwei Volksinitiativen gegeneinander zur Abstimmung zu stellen, griffen Regierungs- und Kantonsrat den Vorschlag der Proporzinitiative auf und stellten ihn als Gegenvorschlag der Majorzinitiative gegenüber. Nachdem das Volk auf diese Weise für das von der Proporzinitiative vorgeschlagene Modell votiert hatte, wurde die Initiative förmlich zurückgezogen.

Noch kontroverser gestaltete sich das Ringen um die Einführung eines bundesverfassungskonformen Wahlsystems im Kanton *Wallis*. Nachdem das bisherige Wahlsystem 2014 vom Bundesgericht für bundesverfassungswidrig erklärt worden war,⁷⁰ lehnte das Volk zwei Vorschläge ab, die den doppelten Pukelsheim (lediglich mit Unterschieden bezüglich der Gestaltung der Oberwahlkreise) einführen wollten (Vorschlag von Regierungsrat und Parlament, 14.6.2015, 45,02% Ja-Stimmen; Volksinitiative „Jede Stimme zählt“, 29.11.2015, 31,52% Ja-Stimmen). Dadurch bestand die Gefahr, dass für die kantonalen Wahlen im März 2017 kein verfassungskonformes Wahlsystem zur Verfügung stehen würde. Aus diesem Grund wurde ein auf sechs Oberwahlkreise aufbauendes Wahlsystem übergangsweise für vier Jahre per Dekret eingeführt.⁷¹ Hier wird deutlich, dass der retardierende Charakter der direkten Demokratie in Einzelfällen zu Spannungen führen kann, die letztlich nicht befriedigend aufzulösen sind.

Derzeit wird auf Bundesebene über eine Standesinitiative diskutiert, welche die Bundesverfassung dergestalt ändern möchte, dass die Kantone ihr Wahlrecht frei ausgestalten können. Die Vorlage wurde vom Ständerat bereits gebilligt.⁷² Kritisiert wird daran, dass ein solches Vorgehen die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt und die Wahlrechtsgleichheit in den Kantonen schmälere.⁷³

70 BGer-Urteil 1C_495/2012 vom 12.2.2014.

71 Dekret betreffend den Wahlmodus des Grossen Rates vom 9.3.2016.

72 Der aktuelle Stand kann unter [.../geschaefft?AffairId=20140307](https://www.infra.com/de/legb) eingesehen werden.

73 So A. Auer, Wahlrecht in den Kantonen: Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit, in: NZZ vom 17.5.2018, S. 10.

VI. Grossveranstaltungen

In der Ostschweiz kam es im Berichtszeitraum zu drei Abstimmungen über Grossereignisse. In den Kantonen *St. Gallen* und *Thurgau* wurde über einen Planungskredit für die Expo 2027 abgestimmt. Die Stimmbürgerinnen und -bürger lehnten die Landesaustellung mehrheitlich deutlicher als erwartet ab (5.6.2016, *St. Gallen* 39,70% Ja-Stimmen; *Thurgau* 46,60% Ja-Stimmen), obwohl sich sowohl Parteien als auch Medien nahezu geschlossen für das Grossprojekt ausgesprochen hatten. Neben einer generellen Skepsis gegenüber aufwändigen Grossereignissen haben hier wohl die Erfahrungen der Expo 2002, die deutlich teurer wurde als geplant, eine entscheidende Rolle gespielt. Das *Bündner* Stimmvolk lehnte einen Verpflichtungskredit für die Kandidatur für die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2026 ebenfalls deutlich ab (12.2.2017, 39,90% Ja-Stimmen). In allen Fällen war das Volk in einem sehr frühen Planungsstadium befragt worden. Ein solch früher Abstimmungstermin ist sinnvoll, da zu diesem Zeitpunkt noch keine hohen Kosten entstanden sind. Gleichzeitig bringt er jedoch die Schwierigkeit mit sich, dass die Auswirkungen des Grossprojekts noch nicht vollständig absehbar sind, was Raum für Spekulationen und „Phantasiezahlen“⁷⁴ lässt. Nach Ende des Berichtszeitraums sprach sich auch das Stimmvolk im Kanton Wallis gegen einen Kredit für die Olympischen Spiele aus (10.6.2018, 46,02 Ja-Stimmen).

VII. Das Gemeindereferendum als Instrument der direkten Demokratie

Die Forderung nach Einführung eines Gemeindereferendums auf Bundesebene, die im Berichtszeitraum zunächst in der Presse⁷⁵, später in Form einer parlamentarischen Initiative⁷⁶ erhoben wurde, bietet Gelegenheit, dieses direktdemokratische Instrumentarium, das sich in zahlreichen Kantonen findet, kurz darzustellen. Ein Gemeindereferendum auf Bundesebene würde nach dem Willen der Initiatorinnen und Initiatoren bedeuten, dass neben 50'000 Bürgerinnen und Bürgern oder acht Kantonen nun auch 200

74 Mit solchen zu operieren, wurde den Thurgauer Expo-Gegnerinnen und -Gegnern vorgeworfen, vgl. *S. Meile*, Die Kostenobergrenze fehlte, in: Thurgauer Tagblatt vom 7.6.2016.

75 So der Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbands *Reto Lindegger* und der Politikberater *A. Müller* in einem Gastkommentar „Für ein Gemeindereferendum auf Bundesebene“ in der NZZ vom 12.9.2017, S. 10.

76 Aktueller Stand unter .../geschaef?AffairId=20170481.

Gemeinden eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz herbeiführen könnten. Dem Gemeindereferendum auf Bundesebene werden wenig Chancen eingeräumt, nicht zuletzt, weil ein Mitwirken der Gemeinden im Bund unter Umgehung der Mittlerfunktion der Kantone dem politischen System der Schweiz grundsätzlich fremd ist.⁷⁷

Auf kantonaler Ebene ist das Gemeindereferendum verbreitet und ergänzt ebenfalls das Volksreferendum. Derzeit kennen sieben Kantone⁷⁸ dieses Instrument⁷⁹. Es soll den Gemeinden ermöglichen, jedenfalls indirekt in die kantonale Gesetzgebung einzugreifen, indem sie durch Ergreifen des Referendums eine Volksabstimmung über Kantonsgesetze herbeiführen können. Das Quorum, um ein Gesetz vor das Volk zu bringen, variiert stark. Während in *Solothurn* derzeit etwa 5% der Kommunen ausreichen,⁸⁰ muss sich im Kanton *Luzern* ein Viertel der Gemeinden für eine solche Vorlage aussprechen.⁸¹ Im Kanton *Zürich* wiederum können die größten Gemeinden *Zürich* und *Winterthur* jeweils alleine das Referendum ergreifen.⁸² Ein Gemeindereferendum kommt relativ selten zustande, kann aber in gewissen Situationen helfen, die Interessen der Gemeinden gegenüber dem Kanton zu wahren. Im Berichtszeitraum wurde etwa am 24.9.2017 im Kanton *Zürich* über ein Gemeindereferendum abgestimmt, das sich gegen den sogenannten Sozialhilfestopp für vorläufig aufgenommene Asylbewerberinnen und Asylbewerber richtete. Neben empfindlichen Einschnitten für die Betroffenen bedeutete dies erhöhte finanzielle Belastungen für die Gemeinden. Das Volk sprach sich jedoch sogar in den als liberal geltenden Städten *Zürich* und *Winterthur* überraschend deutlich gegen das Anliegen der Gemeinden aus (kantonsweit 67,20% Ja-Stimmen).

77 Vgl. etwa die Äußerungen *A. Glasers* in: *E. Aschwanden*, Gemeinden wehren sich gegen den Bund: Nationales Gemeindereferendum stösst bei Staatsrechtlern auf Skepsis, in: *NZZ* vom 19.9.2017, S. 13.

78 Basel-Landschaft, Graubünden, Jura, Luzern, Solothurn, Tessin und Zürich.

79 Dazu *B. Platipodis-Bätschmann*, Das Behördenreferendum in den Kantonen, 2013, S. 31 ff.

80 Art. 36 Abs. 1 KV Solothurn verlangt fünf von derzeit 109 Gemeinden.

81 § 25 Abs. 1 KV Luzern.

82 Art. 33 Abs. 2 lit. b KV Zürich.

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auch auf der Ebene der Gemeinden sollen exemplarisch Abstimmungsthemen, deren Bedeutung über die unterste Ebene der Staatsorganisation hinausreicht (I. bis III.), sowie ein besonderes Instrument kommunaler Partizipation (IV.) beleuchtet werden.

I. Entscheidung zwischen Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament

Abstimmungen über Art und Weise der kommunalen Willensbildung beschäftigen mehrere Gemeinden. Eine Verschiebung von repräsentativer zu direkter Demokratie wird von zwei kommunalen Volksinitiativen in der Ostschweiz intendiert. Die Initiativkomitees in *Arosa* und *Klosters-Serneus* (beide Kanton *Graubünden*) fordern die Abschaffung der Gemeindeparlamente und die Verlagerung von deren Kompetenzen auf eine Gemeindeversammlung, in der alle Einwohnerinnen und Einwohner direkt stimmberechtigt sind.⁸³ Solche Gemeindeversammlungen finden sich im Großteil der Schweizer Kommunen. In beiden Gemeinden wird eine zunehmende Entfremdung von Volk und Parlament beklagt.

Besonders brisant war die Initiative in *Arosa*, wo im Jahr 2003 eine Gemeindefusion zwischen der Stadt *Arosa* und sieben weiteren Gemeinden stattgefunden hatte. Im Fusionsvertrag war vereinbart worden, dass diese sieben Gemeinden im Gemeindeparlament überproportional zu ihrer Bevölkerungszahl vertreten sein sollten, um eine Übermacht der Stadt *Arosa* zu verhindern. Da dies durch die Auflösung des Parlaments hinfällig geworden wäre, hätte die Initiative nach dem Fusionsvertrag zu ihrer Annahme einer Dreiviertelmehrheit bedurft. Diese wurde bei der Abstimmung am 25.7.2017 mit exakt 50% Zustimmung deutlich verfehlt.

Über die Initiative in *Klosters* wurde bislang noch nicht abgestimmt. Dass es dem Initiativkomitee jedoch in nur fünf Tagen gelang, 505 statt der 150 erforderlichen Stimmen zu sammeln, lässt auf reges Interesse schließen. Bereits am 8.3.2015 hatte in *Kerzers* (Kanton *Freiburg*) das Stimmvolk gegen die Abschaffung der Gemeindeversammlung zugunsten eines Gemeindeparlaments votiert (44,5% Ja-Stimmen). Das urdemokratische

83 Zur Gemeindeversammlung *Auer*, Staatsrecht (Fn. 38), S. 154 ff.

Institut einer Versammlung der Bürgerinnen und Bürger erfreut sich weiterhin einer gewissen Beliebtheit, obwohl die Beteiligung an den Bürgerversammlungen häufig nur im einstelligen Prozentbereich liegt.⁸⁴

II. Bewilligungsverfahren für die Errichtung von Bundesasylzentren

Die neue Asylgesetzgebung, welche das Volk in der Abstimmung vom 5. Juni 2016 angenommen hatte, sieht für die Überprüfung von Asylanträgen ein beschleunigtes Verfahren vor. Das beschleunigte Verfahren, in dem ca. 60% der Asylgesuche geprüft werden sollen, sieht vor, dass über Asylgesuche nach nur 140 Tagen rechtskräftig entschieden werden muss und abgewiesene Bewerberinnen und Bewerber direkt zurückgeführt werden. Weil Entscheide der betroffenen Person so rasch als möglich zugestellt werden und diese sofortigen Zugang zu einer Rechtsberatung haben soll, müssen die Antragsstellerinnen und Antragssteller während der ganzen Zeit des Verfahrens vor Ort sein. Zur Durchführung dieser Verfahren plante der Bund, in sechs Regionen Bundeszentren mit insgesamt 5'000 Plätzen einzurichten.

Das Vorhaben des Bundes, neue Asylzentren zu errichten, stößt allerdings mancherorts auf erbitterten Widerstand von Kantonen und Gemeinden.⁸⁵ Für die Inbetriebnahme von Asylzentren sind oftmals Baugesuche nötig – bspw. wegen baulichen Veränderungen aber auch wegen bloßer Umnutzung –, die wie das ordentliche Baubewilligungsverfahren in die Kompetenz der Kantone fallen. Aber auch bei nicht-renitenten Kantonen erweist sich das ordentliche Baubewilligungsverfahren als langwierig, da viele Gründe geltend gemacht werden können und Einsprecher oftmals den Instanzenzug voll ausschöpfen.

Im revidierten Asylgesetz wurde deshalb ein spezielles bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren eingeführt, welches die bereits bestehenden – Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen, elektrische und militärische Anlagen usw. – für den Bereich des Asylwesens ergänzt. Das Verfahren bezweckt, sämtliche bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen konzentriert zu prüfen, Anregungen und Einsprachen zu beurteilen und letztlich mit der Genehmigung sämtliche erforderlichen Bewilligungen

84 Zahlen für den Kanton Zürich bei D. Kübler/P. Rochat, Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich, Statistik.Info 15/2009, S. 1 (5 ff.); abrufbar unter www.zora.uzh.ch/id/eprint/42184/.

85 E. Aschwanden/A. Kucera, Obwalden will, Schwyz nicht: Die Umsetzung des revidierten Asylgesetzes gestaltet sich schwierig, in: NZZ vom 3.2.2017, S. 13.

zu erteilen. Anders als im ordentlichen Verfahren sind dafür nicht mehr die kantonalen bzw. kommunalen (Bau-)Behörden zuständig, sondern in erster Instanz das Eidgenössische Polizei- und Justizdepartement (EJPD). Gemeinden und Kantone sind beschwerdeberechtigt, allerdings nur, wenn sie ähnlich betroffen sind wie Private.⁸⁶ Obwohl in anderen Plangenehmigungsverfahren längst etabliert, wurde die Möglichkeit, die notwendigen Enteignungen durchzuführen, im Abstimmungskampf zur Asylgesetzrevision am meisten kritisiert. Entscheide des EJPD können beim Bundesverwaltungsgericht und in zweiter Instanz beim Bundesgericht angefochten werden.

In zwei Gemeinden bekundete das Stimmvolk indes seine Zustimmung zur Errichtung konkreter Asylzentren. Am 27.11.2016 wurde in *Altstätten* (Kanton *St. Gallen*) darüber abgestimmt, ob ein Grundstück dem Bund verkauft (65,31% Ja-Stimmen) und durch eine bauplanungsrechtliche Umzonung der Bau eines Asylzentrums ermöglicht (65,51% Ja-Stimmen) werden sollte. Fast ein Jahr später erteilte das Stimmvolk der Stadt *Zürich* seine Zustimmung zu einem Kredit für den Bau einer solchen Einrichtung (24.9.2017, 70,40% Ja-Stimmen).

III. Jurafrage: Kantonswechsel von Gemeinden

Die sogenannte Jurafrage, die bereits im Jahre 1978 zur Gründung des frankophonen Kantons *Jura* in Abspaltung vom mehrheitlich deutschsprachigen Kanton *Bern* führte, bewegt weiterhin die Gemüter. Während des Berichtszeitraums fanden in verschiedenen bernjurassischen Gemeinden Volksabstimmungen über einen Kantonswechsel dieser Gemeinden zum Kanton *Jura* statt. Der rechtliche bzw. verfassungsmäßige Rahmen dieser Verfahren war Thema des Landesbericht 2013.⁸⁷ Am 17.6.2017 stimmte die Gemeinde *Moutier* dem Kantonswechsel mit 51,7% Ja-Stimmen und nur 137 Stimmen Differenz knapp zu. Im Unterschied dazu lehnten die Gemeinden *Belprahon* und *Sorvilier* den Kantonswechsel ab (17.9.2017). Auch in *Belprahon* fiel der Entscheid äußerst knapp aus: Mit 51,5% und nur sieben Stimmen mehr sprachen sich die Stimmbürgerinnen und -bürger für den Verbleib im Kanton *Bern* aus. In *Sorvilier*, welches bei einem

86 Kommentar zur Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA), www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/erl-vpga-asylv2-vvwal-d.pdf, S. 14.

87 Siehe *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 3), S. 212 f.

Wechsel zu einer Enklave geworden wäre, war die Zustimmung für einen Verbleib indes deutlich höher (66,1%).

Die Bedeutung dieser Abstimmungen lässt sich vorderhand an der weit überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung ausmachen (*Belprahon*: 98%, *Moutier*: 88%). Die Abstimmungen waren sehr emotionsgeladen: Während die Verkündung der Ergebnisse in *Moutier* und *Sorvilier* Volksfeste – auf unterschiedlicher Seite – auslösten, kam es in *Belprahon* zu Beschimpfungen bis fast hin zu Handgreiflichkeiten.⁸⁸ Vor kurzem wurde außerdem bekannt, dass in *Moutier* rund um Gemeindewahlen – die jeweils separatistische Mehrheiten ergaben – sowie um jurapolitische Abstimmungen seit Jahren signifikante und irreguläre Bevölkerungsbewegungen (sog. Abstimmungstourismus) zu verzeichnen sind.⁸⁹

IV. Ausländermotion

Über die Jugendmotion als direktdemokratisches Instrument auf Gemeindeebene wurde an dieser Stelle bereits berichtet.⁹⁰ Im Berichtszeitraum führten darüber hinaus einige Gemeinden eine sogenannte Ausländermotion ein. Damit soll darauf reagiert werden, dass etwa ein Viertel der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen ist. Bezüglich der Ausgestaltung bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den Gemeinden. Während etwa in der Stadt *Bern* sowie in *Burgdorf* einer gewissen Zahl Ausländerinnen und Ausländern (*Bern*: 200, *Burgdorf*: 30) ermöglicht werden soll, einen Vorschlag in den Gemeinderat einzubringen, wurde in der Stadt *Luzern* die dort bereits bestehende Volksmotion für Ausländerinnen und Ausländer geöffnet und somit zur Bevölkerungsmotion. Die Einführung dieses Instruments sorgte insbesondere in der Stadt *Bern* für heftige Debatten, wurde aber schließlich vom Stimmvolk gutgeheißen (14.6.2015, 59,9% Ja-Stimmen). Während einerseits angeführt wird, die Ausländermotion diskriminiere Schweizerinnen und Schweizer, denen ein solches Recht nicht zusteht, wird andererseits hinterfragt, ob das Instrument mit dem System der politischen Rechte vereinbar sei, da es eine Abweichung von der

88 www.srf.ch/news/schweiz/sorvilier-und-belprahon-bleiben-beim-kanton-bern.

89 SonntagsZeitung vom 18.3.2018: „Bananenrepublik Moutier“; SonntagsZeitung vom 15.3.2018: „In Minijupe auf Stimmenfang“; Tagesanzeiger vom 1.4.2018: „Sommaruga macht Moutier zur Bundessache“.

90 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2014 (Fn. 2), S. 223 f.

grundsätzlichen politischen Gleichheit darstelle.⁹¹ Die Wirkmacht des Motionsrechts ist indes sehr gering, da es den Gemeinderat lediglich verpflichten kann, sich mit einem Thema zu befassen. Trotzdem wird die Einführung der Ausländermotion als eine symbolisch wertvolle Geste der Offenheit gesehen. Die praktische Bedeutung der Motion bleibt gering, bislang wurde kaum von diesem Instrument Gebrauch gemacht.⁹²

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/index.html
.../classified-compilation/... = www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...
.../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

91 Zu den Problematiken der Ausländermotion C. Bisaz, Jugend- und Ausländermotionen, in: AJP 2016, S. 1356.

92 Zahlen zu einzelnen Gemeinden bei Bisaz, Motionen (Fn. 91), S. 1356.