

### 3. Länderberichte

#### a) *Internationale Ebene*

## Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2010/2011

*Axel Tschentscher/Dominika Blonski\**

### I. *Direkte Demokratie im Bund*

Der Berichtszeitraum, der das gesamte Wahljahr 2011 einschließt, erfasst nur eine einzige tatsächlich durchgeführte Abstimmung (4.g), dafür aber eine ganze Reihe weiterer, aus Anlass der Wahl lancierter Volksinitiativen, die das Verhältnis von repräsentativer und direktdemokratischer Praxis illustrieren (1.). Neben den neuesten Revisionsvorschlägen zum Verfahren (2.) und der Gerichtspraxis zu den politischen Rechten (3.) lassen sich einzelne Charakteristika des direktdemokratischen Prozesses bei Volksinitiativen in der Reihenfolge der Verfahrensschritte aufzeigen (4.). Abschließend folgt die Übersicht über alle hängigen Initiativen und Referenden geordnet nach deren Verfahrensstand (5.).

#### 1. Direkte Demokratie in Wahljahren

##### a) Parlaments- und Regierungswahlen

Das Jahr 2011 war in der Schweiz ein Wahljahr. Am 23. Oktober fanden schweizweit die Nationalratswahlen und in fast allen Kantonen auch die Ständeratswahlen statt. Die dadurch neu zusammengesetzte Bundesversammlung hat am 14. Dezember die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats vorgenommen. Diese Wahlen sind unter allen Wahlakten des schweizerischen politischen Systems die mit Abstand öffentlichkeitswirksamsten. Sie werden regelmäßig von einem großen Teil der Bevölkerung am Fernseher oder im Internet verfolgt – und zwar, ähnlich wie bei wichtigen Spielen einer Fußballmeisterschaft, manchmal sogar am Arbeitsplatz. In diesem Jahr nahmen die Bundesratswahlen einen überraschend unspektakulären Verlauf. Die SVP konnte mit ihren Sprengkandidaten

\* Wir danken Frau *Caroline Lehner* und Frau *Sibylle Perler* für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Länderberichts.

weder die Wiederwahl von *Eveline Widmer-Schlumpf* (BDP) verhindern, noch die Übernahme des freiwerdenden SP-Sitzes erreichen. Entsprechend blieb es bei der durch die Spaltung der SVP seit 2007 bestehenden neuen „Zauberformel“ über die gemischte Zusammensetzung des Bundesrats in der Konkordanz (SVP: 1, BDP: 1, FDP: 2, CVP: 1, SP: 2).

## b) Weniger Volksabstimmungen in Wahljahren

Wie schon bei der letzten Wahl ging mit dem Wahljahr wiederum eine sehr geringe Zahl an Abstimmungen einher.<sup>1</sup> Die Differenz ist zwar nicht untypisch, wenn man den Durchschnitt der Wahljahre (weniger als sechs Abstimmungen pro Jahr) demjenigen der Nichtwahljahre (ca. neun) gegenüberstellt.<sup>2</sup> Die Abstimmungstermine in den Wahljahren sind meist auf die erste Jahreshälfte beschränkt, ausnahmsweise ergänzt um einen Termin Anfang Dezember (so 1983 und 1987), weil die Wahl des Nationalrats am zweitletzten Sonntag im Oktober stattfindet (Art. 19 Abs. 1 BPR).<sup>3</sup> Trotz dieser terminlichen Einschränkung fanden in den Wahljahren der letzten Jahrzehnte regelmäßig mindestens vier Abstimmungen statt,<sup>4</sup> so dass sich die geringe Zahl dieses und des letzten Wahljahres doch als Neuheit darstellt. Gleichzeitig wurde 2011 mit insgesamt 23 neu lancierten Volksinitiativen besonders stark von der direkten Demokratie Gebrauch gemacht. Zusammen betrachtet führte dies dazu, dass bis zum Wahltermin zahlreiche Sachthemen in der aktuellen Diskussion blieben.

## c) Wahlkampf mit Volksinitiativen

Neben den neu verabschiedeten Wahlzielen und Parteiprogrammen spielten *Volksinitiativen eine zentrale Rolle im Wahlkampf*. Die Parteien sammelten Unterschriften zu Themen, mit denen sie sich selbst ein Profil geben oder ein bestehendes Profil schärfen wollten. So lancierte die Schweizerische Volkspartei

- 1 2011: Eine Abstimmung, siehe unten Abschnitt 4.g (S. 149); 2007: zwei Abstimmungen, siehe dazu das Verzeichnis der Abstimmungen in Wolf Linder u.a. (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*, Bern/Stuttgart/Wien 2010, S. 731 (754).
- 2 Durchschnitt der 24 Nichtwahljahre im Zeitraum 1980 bis 2010: 8,96 Abstimmungen pro Jahr; Durchschnitt der acht Wahljahre im Zeitraum 1983 bis 2011: 5,75 Abstimmungen pro Jahr. Berechnung nach den Daten bei Linder u.a., *Handbuch* (Fn. 1), S. 745 ff., ergänzt um eigene Recherchen gem. Angaben der Bundeskanzlei [.../va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.bundeskanzlei.ch/va/vab_2_2_4_1.html).
- 3 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (Stand: 1.2.2010), SR 161.1; [.../sr/1/161.1.de.pdf](https://www.fednet.admin.ch/asset/-/sr/1/161.1.de.pdf).
- 4 Frühere Wahljahre: 1983 (4), 1987 (7), 1991 (4), 1995 (7), 1999 (10), 2003 (11).

(SVP) eine Kampagne für ihre Volksinitiative „Volkswahl des Bundesrates“. Gleichzeitig trat sie noch auf mit der „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) betitelte ihre wahlkampfbegleitende Volksinitiative „Neue Arbeitsplätze dank erneuerbaren Energien (Cleantech-Initiative)“. Die Grüne Partei der Schweiz (GPS) warb „Für eine nachhaltige und ressourcenschonende Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“. Und die liberale Partei (FDP) sammelt Unterschriften für die von ihr vorgeschlagenen Verfassungsänderungen unter dem Titel „Bürokratie-Stopp!“

Da keine dieser Initiativen über große Erfolgsaussichten verfügte, zeigt ihre Existenz die *Ausstrahlungswirkung der direktdemokratischen Instrumente* auf die repräsentative Demokratie. Nur auf den ersten Blick ist der Einsatz des Mittels „Volksinitiative“ für die Zwecke der Wahl sachfremd. Hier wird offenbar symbolische Politik betrieben, um Aufmerksamkeit zu gewinnen. Schaut man sich die Phasen des Mitteleinsatzes indes einzeln an, so zeigen sich gleich mehrere Gründe, warum der Wahlkampf auch inhaltlich und nicht nur symbolisch gewinnt:

#### d) Drei Phasen der Wahlkampfsynergie

Schon bei der *parteinternen Willensbildung* über die Lancierung der Volksinitiative (erste Phase) geht es um Inhalte, nicht Symbole. Es stehen regelmäßig mehrere mögliche Themen für eine Initiative zur Verfügung. Indem sich die Parteimitglieder unter diesen Optionen für eine entscheiden, vergewissern sie sich ihrer Prioritäten und bündeln ihre Kräfte über die parteinternen Fraktionen hinweg unter einem Thema.

Mit den anschließenden *Presseerklärungen* und der Einreichung zur Vorprüfung (zweite Phase) wird das Thema als öffentliche Positionierung der Partei gegenüber den anderen Parteien genutzt. Neben das allgemeine politische Profil der Partei tritt dadurch ein besonderes, stärker zugespitztes Profil, das sie sich in diesem Wahlkampf mit diesem Thema gibt. Sie besetzt das Thema als ihre Kernkompetenz. Sie spricht außerdem die Wählerinnen und Wähler mit einem konkreteren Anliegen an, als dies in den sachlich breit formulierten Parteiprogrammen möglich ist. Und die Partei hofft, mit dem besonderen Thema auch Zuspruch außerhalb ihrer angestammten Wählerschaft zu gewinnen. Besonders deutlich wurde dieser Aspekt im Verhalten der SVP, die ihre zwei bestehenden Volksinitiativen während des Wahlkampfes mit der zusätzlichen Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ selbst überholte, um damit an die populistische Thematik anzuknüpfen, die ihr in der Vergangenheit breite Erfolge beschert hatte.

Die *Unterschriftensammlung* schließlich (dritte Phase) findet als Wahlkampfhandlung statt. Generell ist die Ansprache von Passanten mit einem Unterschriftentablett einfacher als mit einem Parteistand. Während Parteipositionen wenig Neues erwarten lassen, ist bei Volksinitiativen, die oft auch von nichtetablierten Gruppierungen getragen werden, das Interesse des Publikums generell groß. Im direktdemokratisch kultivierten Alltag der Schweiz gehört die Offenheit gegenüber Unterschriftensammlern geradezu zum guten Ton. Insgesamt führt die Aufladung des Wahlkampfes durch Volksinitiativen dadurch zu einer stärkeren inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Politik. Was auf den ersten Blick wie eine sachfremde Verknüpfung eines ungeeigneten Mittels mit dem Wahlkampf erscheint, erweist sich als Bereicherung für den repräsentativen Teil des politischen Systems.

## 2. Fernwirkungen der Minarettverbotsinitiative

Die Minarettverbotsinitiative (2009) gab auch zwei Jahre nach ihrer Annahme fast unvermindert Anlass zu Diskussionen. Sie steht inhaltlich betrachtet in einer Tradition von Volksabstimmungen, die religiöse Minderheiten betreffen, insbesondere der Schächtverbotsinitiative (1893).<sup>5</sup> Eine neuere Analyse hat seit Beginn des Bundesstaates (1848) insgesamt 28 solche Initiativen ausgemacht, davon ein Viertel im Bund und drei Viertel in den Kantonen.<sup>6</sup> Außerdem hat die Auseinandersetzung anlässlich der Minarettverbotsinitiative zahlreiche Änderungsvorschläge für das Verfahren der Volksinitiative hervorgebracht, von denen zwei nunmehr in ein konkreteres Stadium der Reform übergegangen sind.

### a) Warnhinweis auf Initiativbögen?

Im Dezember haben beide Kammern des Parlaments einem Vorstoß zugestimmt, der mittelbar als Konsequenz der Minarettverbotsinitiative anzusehen ist. Nach dem Vorschlag soll das Verfahren der Volksinitiative um eine frühe inhaltliche Vorprüfung ergänzt werden. Schon vor Beginn der Unterschriftensammlung würde das Bundesamt für Justiz gemeinsam mit der Direktion für Völkerrecht die Vereinbarkeit der Initiative mit dem gesamten Völkerrecht beurteilen. Die

5 Analysen dazu bei *Christian Bolliger*, Die Eidgenössische Volksabstimmung über das Schächtverbot von 1893, in: Adrian Vatter (Hrsg.), Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich 2011, S. 70 ff.; *ders.*, in: Linder u. a., Handbuch (Fn. 1), S. 76 f.

6 *Adrian Vatter*, Einleitung, in: *ders.*, Minarettverbot (Fn. 5), S. 15 (30 f.).

Prüfung ist insoweit unverbindlich, als die Initianten ihren Initiativtext danach zwar anpassen dürfen, dies aber nicht müssen. Das Ergebnis würde aber auf den Unterschriftsbögen abgedruckt, um möglichst zu verhindern, dass überhaupt völkerrechtswidrige Initiativen zustande kommen. Übertragen auf den Fall der Minarettverbotsinitiative wäre dann die Völkerrechtswidrigkeit auf den Unterschriftsbögen ersichtlich gewesen. Das hätte einerseits das Unterschriften-sammeln erschwert und andererseits innerhalb der öffentlichen Diskussion die Bedenklichkeit der Initiative frühzeitig zur Berücksichtigung gebracht. Eine sichere Verhinderung völkerrechtswidriger Ergebnisse ist durch die Verfahrensänderung allerdings nicht erreichbar.

#### b) Erweiterung der Ungültigkeitsgründe

Ebenfalls mittelbar auf die Minarettverbotsdiskussion zurückgehend und konkret durch den Zusatzbericht des Bundesrats über das Verhältnis von Völkerrecht und Volksinitiativen veranlasst<sup>7</sup> ist die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe. Bisher kann das Parlament eine Initiative nur für ungültig erklären, wenn sie zwingendem Völkerrecht widerspricht (*ius cogens*, insbesondere Folter, Völkermord, Sklaverei). Der Nationalrat hat nun vorgeschlagen, die Ungültigkeitsgründe auch auf den Kerngehalt der Grundrechte zu erstrecken, ohne allerdings ganz allgemein das Diskriminierungsverbot einbeziehen zu wollen. Mit dem jetzt diskutierten Vorgehen wäre zwar eine etwas engmaschigere Vorkontrolle möglich, mit der beispielsweise eine Todesstrafeninitiative für ungültig erklärt würde. Aber die Minarettinitiative hätte dadurch nicht gestoppt werden können.

### 3. Bundesgerichtsentscheide zu den politischen Rechten

#### a) Irreführende Abstimmungsunterlagen

In einem Grundsatzentscheid zu den Anforderungen an die Abstimmungsinformationen (Abstimmungsbüchlein der Regierung) hat das Bundesgericht entschieden, dass selbst im Fall der Unternehmenssteuerreform II keine neue Abstimmung durchgeführt wird. In der für die Bürgerinnen und Bürger nur schwer zu durchschauenden Materie stand zur Überzeugung des Gerichts fest, dass die Abstimmungsunterlagen rückblickend als irreführend anzusehen seien. Die vom

7 Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, 30. März 2011, BBl 2011, 3613-3661, .../ff/2011/-3613.pdf.

Bundesrat publizierte Prognose über die zu erwartenden Steuerausfälle hatte sich nachträglich als grob falsch erwiesen. Anders als in den Unterlagen, die zuvor dem Parlament zur Beratung vorlagen (Botschaft des Bundesrats) fehlte zudem jeder Hinweis darauf, dass die Steuerausfälle in wesentlichen Bereichen nicht verlässlich abgeschätzt werden können. Insgesamt sah das Gericht darin eine Irreführung der Stimmbürger, die sich innerhalb der politischen Rechte als Verletzung der Abstimmungsfreiheit darstellte. Trotz dieser in der Praxis äußerst seltenen Extremkonstellation lehnte das Gericht aber eine Wiederholung des Urnengangs ab. Ausschlaggebend war, dass die Unternehmen von den Möglichkeiten des neuen Gesetzes bereits Gebrauch gemacht hatten und insofern ohnehin Vertrauensschutz genossen.<sup>8</sup>

## b) Nachzählungspraxis

Das Bundesgerichtsurteil aus dem Jahre 2009,<sup>9</sup> mit dem die *Kriterien für Nachzählungen* geändert wurden, zeigt sich in seinen praktischen Konsequenzen erst jetzt. Das Gericht hatte argumentiert, eine Nachzählung sei auch ohne konkrete Hinweise auf Verfahrensmängel in denjenigen Fällen nötig, in denen das Abstimmungsergebnis außerordentlich knapp ausgegangen sei. Damals ging es um den politisch äußerst brisanten Entscheid über biometrische Pässe. Das Gericht war der Überzeugung, bei sehr knappen Resultaten stärke die Nachzählung das Vertrauen der Bevölkerung in die Richtigkeit des Ergebnisses und damit letztlich die demokratischen Institutionen. Die Argumentation bedeutet gleichzeitig, dass die Behörden von Amtes wegen eine Nachzählung anzuordnen haben, selbst wenn niemand Beschwerde gegen das knappe Ergebnis führt.

Die neuen Nachzählungsregeln sind aus *finanziellen, statistischen und praktischen Gründen* äußerst umstritten. Zunächst bedeutet eine Nachzählung ohne konkrete Verfahrensrügen, dass sämtliche Stimmzettel nochmals durchgesehen werden müssen, nicht nur diejenigen, bei denen der Fehler am ehesten vermutet werden könnte. Statistisch ist zudem eine zweite, genau gleich durchgeführte Zählung kein nennenswerter Gewinn. Ob das erste oder das zweite Ergebnis das richtigere ist, lässt sich ohne eine Stichauszählung nicht entscheiden. Für die These des Bundesgerichts von der stärkeren Vertrauensbildung könnte höchstens sprechen, dass die Auszähler bei einer Nachzählung ohne Zeitdruck und mit noch größerer Gewissenhaftigkeit ihrer Tätigkeit nachgehen können. Rein admini-

8 BGer Urteile 1C\_176/2011 und 1C\_182/2011 v. 20.12.2011 – Unternehmenssteuerreform II.

9 BGE 136 II 132 E. 2.4.2 S. 139 – Nachzählungspraxis.

nistrativ spricht gegen die neue Nachzählungsregel vor allem, dass sie eine aufwendigere Nachsorge bei den Abstimmungsunterlagen erfordert.

Diese administrative Problematik zeigt ein jetzt neu aufgetretener Fall. Bei einer *Abstimmung im Kanton Bern über die Motorfahrzeugsteuer* hatte das Volk entgegen der Empfehlung des Grossen Rates (Legislative) neben dessen Vorlage auch den Volksvorschlag<sup>10</sup> angenommen und damit eine Mehrheit für *beide* Vorlagen erzielt (Vorlage des Grossen Rates: 52,7% Ja-Stimmen; Volksvorschlag: 50,4% Ja-Stimmen). Aufgrund dieses Ergebnisses sollte die Stichfrage entscheiden, welche jedoch mit einem Stimmenunterschied von bloß 363 von über 300.000 Stimmen äußerst knapp zugunsten des Volksvorschlages ausfiel (50,05%). Der Kanton Bern kennt bisher keine gesetzliche Knappheitsregelung, aber andere Kantone sehen eine Nachzählungspflicht vor, wenn die Differenz beispielsweise unter 0,3% (Graubünden, Schaffhausen) oder 0,4% (Zürich) liegt, so dass eine Differenz von nur 0,05% sicher als knapp anzusehen sein dürfte. Demgemäß hat das Berner Verwaltungsgericht in Anknüpfung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung die kantonsweite Nachzählung angeordnet.<sup>11</sup> Inzwischen waren aber in mehr als 20 Gemeinden die *Abstimmungsunterlagen bereits vernichtet* worden. Weil die angeordnete Nachzählung dadurch unmöglich wurde, muss nun die gesamte Abstimmung wiederholt werden. Das ist nicht nur ein erheblicher finanzieller Aufwand, sondern auch ein Ärgernis für die Stimmberechtigten, die in kurzer Folge zu derselben Sache mehrfach befragt werden. Zukünftig wird man alle Abstimmungsunterlagen sehr viel länger aufbewahren müssen. Zudem wurde schon jetzt angekündigt, dass der Wiederholungsentcheid des Verwaltungsgerichts seinerseits vor dem Bundesgericht angefochten wird.

#### 4. Praxis der Volksinitiativen

##### a) „Einkauf“ von Unterschriften – Stipendieninitiative

Im Unterschriftenstadium sind es normalerweise die Initianten und ihre politischen Unterstützer, die durch ehrenamtlichen Einsatz an zentralen Orten (Fußgängerzone, Lebensmittelmärkte, Universitätsgelände) die Unterschriftenbögen ausfüllen lassen und dabei den interessierten Passanten auch Fragen zu den poli-

10 Beim *Volksvorschlag* können 10.000 Stimmberechtigte im Kanton Bern einen Gegenentwurf zu einer Gesetzesvorlage unterbreiten. Wie beim (direkten) Gegenentwurf zur Volksinitiative auf Bundesebene wird mittels einer Stichfrage darüber entschieden, welche von zwei angenommenen Vorlagen in Kraft gesetzt werden soll.

11 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 22. Juni 2011 i.S. X. bzw. Y. gegen Kanton Bern, Nr. 100.2011.69/100.2011.86.

tischen Anliegen beantworten. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Initianten die *Sammlung als Dienstleistung einkaufen*, meist bei einem dafür spezialisierten Anbieter. Für Aufsehen gesorgt hat im Berichtszeitraum insoweit die Stipendieninitiative des Verbands Schweizer Studierender (VSS). Die Initiative fordert eine Zentralisierung der Stipendienvergabe beim Bund und im Ergebnis eine Erhöhung der jährlichen Gesamtförderungssumme um mehr als 200 Prozent. Damit geht die Initiative weit über die Harmonisierung und Erhöhung hinaus, die von den Kantonen derzeit im Wege eines neuen Konkordats verfolgt wird. Trotz der gewichtigen Forderungen war es dem VSS nicht gelungen, genügend Studierende für eine *ehrenamtliche Unterschriftensammlung* zu gewinnen. Das Ziel konnte nur erreicht werden, indem für die letzten 65.000 der insgesamt 140.000 gesammelten Unterschriften beim Berner Büro für Politisches die Dienstleistung des Unterschriftensammelns „eingekauft“ wurde. Die genauen Zahlen wurden nicht veröffentlicht, doch liegt das Entgelt dafür bei etwa zwei Franken pro Unterschrift, für 65.000 Unterschriften also etwa 130.000 Franken. Unter den Gesamtkosten der Initiativlancierung von 250.000 Franken erhält die „eingekaufte“ Unterschriftensammlung gegenüber dem ehrenamtlichen Teil folglich kein unverhältnismäßiges Gewicht.

#### b) Scheitern im Unterschriftsstadium – Raucherinitiative

Gerade wegen der Möglichkeit, im Bedarfsfalle Unterschriften auch professionell sammeln zu lassen (siehe soeben Abschnitt a), kommt das knappe Scheitern einer Initiative, sofern sie nach ihrer Stoßrichtung überhaupt eine Chance hat, im Unterschriftsstadium relativ selten vor. Ein Beispiel für ein solches Scheitern bildete im Berichtszeitraum die Volksinitiative „Für ein liberales Rauchergesetz“, die von der Interessengemeinschaft Freie Schweizer Wirte lanciert worden war. Sie richtete sich darauf, alle gesetzlichen Rauchverbote, die in den letzten Jahren eingeführt worden waren, wieder aufzuheben. Angesichts der kontroversen Diskussionen über die Reichweite dieser Gesetze war die Initiative jedenfalls nicht von Anfang an inhaltlich aussichtslos. Nachdem aber die Initianten vom großen Branchenverband der Gastronomie nicht unterstützt worden waren, gelang es ihnen nicht, mehr als 80.000 Unterschriften innerhalb der Frist zusammenzutragen.

#### c) Initiative zur Parteietablierung – Piratenpartei

Anders als in Deutschland hat die Piratenpartei in der Schweiz bisher nur moderate Öffentlichkeitswirkung erreicht. Der Weg zu größerer Anerkennung führt in



der Schweiz seltener über Wahlen und häufiger über die Instrumente der direkten Demokratie. Das gilt gerade für neue Parteien, die noch ohne breit angelegtes Programm sind, aber mit einzelnen dringlichen Politikanliegen aufwarten können. So hat die vor zwei Jahren gegründete Piratenpartei im Kanton Zürich im August 2011 in der Stadt Winterthur ihre erste Volksinitiative eingereicht. Mit ihr wird vergleichsweise moderat verlangt, dass die Installation neuer Überwachungskameras zukünftig nicht mehr durch die Polizei, sondern durch das Winterthurer Parlament bewilligt werden solle. Ausgenommen bleiben solche temporären Aufzeichnungen, an denen die Polizei ein aktuelles Interesse hat. Die Piratenpartei hatte diese „Volksinitiative zur demokratischen Kontrolle von Überwachungseinrichtungen“ bereits im Januar, also relativ kurz nach ihrer Gründung, gemeinsam mit der Alternativen Liste Winterthur lanciert. Der Sache nach soll damit ein politischer Filter innerhalb der Eigendynamik eingerichtet werden, mit der die Videoüberwachung des öffentlichen Raums derzeit zunimmt. Parteipolitisch dürfte die moderate Initiative außerdem auf die *Etablierung im bestehenden Parteienspektrum* abzielen.

#### d) Wiederholungen – Direktwahl des Bundesrates

Mit der Initiative „Volkswahl des Bundesrates“ will die SVP das Stimmvolk zur Direktwahl der Landesregierung ermächtigen. Konkret soll nach dem Majorzsystem gewählt werden, wobei die gesamte Schweiz einen einheitlichen Wahlkreis bildet. Als einziges Verfahrenselement zur Sicherung von Vielfalt sollen der lateinischen (d.h. der nicht-deutschsprachigen) Schweiz gemäß Initiative mindestens zwei Sitze garantiert werden. Die Initiative ist ein Beispiel dafür, dass eine Wiederholung desselben Anliegens weder rechtlich verboten noch faktisch ausgeschlossen ist. Die Direktwahl des Bundesrats war zuvor bereits mehrfach klar gescheitert.<sup>12</sup>

12 Volksinitiative „für die Volkswahl des Bundesrates und die Vermehrung der Mitgliederzahl“ (Aufhebung der Art. 95, Art. 96, Art. 100 und Art. 103 BV, geänderter Art. 85 Abs. 4 BV; abgestimmt am 4.11.1900, BBl 1900 IV 778, abgelehnt mit 65,0%; .../vi/vis6.html), sowie Volksinitiative „Wahl des Bundesrates durch das Volk und Erhöhung der Mitgliederzahl“ (geänderter Art. 95 und 96 BV; abgestimmt am 25. Januar 1942, BBl 1942 90, abgelehnt mit 67,6%; .../vi/vis49.html). Vgl. dazu die Analysen von *Yvan Rielle*, in: Linder u.a., Handbuch (Fn. 1), S. 96 ff., 198 ff.

#### e) Verzögerungstaktik – Abzockerinitiative

Nachdem beide Kammern des Bundesparlaments sich mit überraschend deutlicher Mehrheit für eine nochmalige Fristerstreckung zur Behandlung der Abzockerinitiative ausgesprochen haben, wird diese – nach endgültigem Auslaufen der Behandlungsfrist im August 2012 – nun möglicherweise erst im Frühjahr 2013 zur Abstimmung kommen. Eigentlich hätte die Abstimmung im April 2012 stattfinden sollen. Die Kammern waren aber mit der Differenzvereinigung zu ihrem indirekten Gegenvorschlag noch nicht sehr weit fortgeschritten und hätten sich ohne nochmalige Fristerstreckung selbst unter Druck gesetzt, bis zum Ende des Jahres 2011 ein fertiges Gesetz präsentieren zu können. Vor allem aber ist der Rückzug der Initiative, der zu den Hauptmotiven des Gegenvorschlags zählt, so noch länger möglich. Wäre ein Termin zur Volksabstimmung festgesetzt worden, so hätte ab diesem Zeitpunkt der Rückzug der Initiative nicht mehr stattfinden können. In der Literatur wird die Verschiebung auf „Angst vor dem Volksentscheid“ zurückgeführt.<sup>13</sup>

#### f) Reaktivierung nach Rückzug? – Offroader-Initiative

Die Initianten der Offroader-Initiative hatten einem Rückzug vor allem deshalb zugestimmt, weil sonst die Senkung der Schadstoffobergrenzen, wie sie der indirekte Gegenvorschlag (Bundesgesetz) vorsah, nicht mehr rechtzeitig zum 1. Januar 2012 hätte in Kraft treten können. Ein solcher Rückzug ist nach den Verfahrensregeln der Volksinitiative bedingt und kann rückgängig gemacht werden, wenn *der Gegenvorschlag seinerseits durch ein Referendum angegriffen* wird (vgl. Art. 73a Abs. 2 BPR). Genau so ein Referendum drohte seitens der Autoimporteure, die längere Übergangsfristen zur Einführung der neuen Regeln verlangten. Als Kompromiss schrieb das Bundesamt für Energie in der Umsetzungsverordnung einen Geltungsbeginn erst Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes fest. Es ist derzeit nicht ausgeschlossen, dass das Bundesamt den Forderungen der Autoimporteure noch weiter entgegenkommt. Eine ähnliche Problematik ergibt sich bei der zurückgezogenen Volksinitiative „Gegen neue Kampfflugzeuge“, bei der das Parlament kurz nach dem Rückzug beschloss, doch noch

13 *Christine Kaufmann/Florian Utz*, Entwicklungen im Staatsrecht, in: SJZ 2011, S. 573 (575).

neue Kampfjets zu beschaffen, obgleich die Regierung die Rückstellung der Entscheidung bis 2015 bekanntgegeben hatte.<sup>14</sup>

Die Rechtsfrage, die durch die Konstellation der Offroad-Initiative ausgelöst wird, ist die des zulässigen *Rückgängigmachens eines Rückzugs (Reaktivierung)* trotz unangefochtenen Gegenvorschlags. Immerhin ist ja das formelle Gesetz rechtzeitig in Kraft getreten und lediglich dessen materielle Wirkung verzögert worden. Ob das für eine Reaktivierung der Initiative genügt, hat das Bundesgericht bisher noch nicht entschieden.

### g) Einzige Abstimmung – Waffeninitiative

Im Wahljahr 2011 wurde – trotz zahlreicher abstimmungsreifer Vorlagen – nur eine einzige Abstimmung tatsächlich durchgeführt (vgl. oben I.1, S. 140). Die Volksinitiative „Für den Schutz vor Waffengewalt“ wollte erreichen, dass die Armeewaffen nur noch in gesicherten Räumen aufbewahrt werden dürfen (keine „Heimgabe der Ordonnanzwaffe“ mehr; geänderter Art. 107 Abs. 1 BV und neuer Art. 118a BV; eingereicht am 23. Februar 2009; [.../vi/vis361.html](https://www.admin.ch/dam/.../vi/vis361.html)). Vorausgegangen waren in den vergangenen Jahren aufrüttelnde Bluttaten: der Amoklauf im Zuger Kantonsparlament, die Ermordung einer Walliser Skirennfahrerin und der Amoklauf eines Soldaten in Zürich. Die vom Parlament beschlossene Revision des Waffengesetzes ging den Initianten nicht weit genug. National-, Stände- und Bundesrat hatten die Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

Unter den Initianten aus 70 Organisationen befanden sich auch Verbände der Polizei und Ärzteschaft, die von der Initiative eine *Verringerung der Suizidrate* erwarteten. Der Abstimmungskampf wurde auf beiden Seiten außergewöhnlich emotional geführt, mit symbolträchtigen Abbildungen von erschossenen Teddybären, zerrissenen Zielscheiben und verummten Verbrechern. Von der Schweizer Interessengemeinschaft Schießen wurde beispielsweise ein Flugblatt verteilt, auf dem die Bevölkerung (irreführend) gewarnt wurde, das Eidgenössische Schützenfest fände 2010 „wohl zum letzten Mal“ statt.

Im Vorfeld war von den Gegnern befürchtet worden, dass gerade Frauen die Initiative befürworten würden, zumal einer der Slogans der Initianten „*Familien schützen*“ lautete. Den Initiativgegnern gelang es, die Polarisierung entlang der Geschlechtergrenze dadurch abzumildern, dass sie weibliche Gegnerinnen öffentlich auftreten ließen. Finanziell stand ihnen eine Kasse von über einer Million Franken zur Verfügung, die von Schützen, Waffensammlern und Jägern für

14 Siehe dazu *Axel Tschentscher/Dominika Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/2010, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2010, Baden-Baden 2011, S. 169 (185); *Kaufmann/Utz*, *Entwicklungen* (Fn. 13), S. 575.

die halbjährige Schlussphase des Abstimmungskampfs gefüllt worden war. Dazu hatten 85.000 lizenzierte Schützen während drei Jahren ihren Mitgliederbeitrag um zusätzliche fünf Franken aufgestockt. Den Initianten standen demgegenüber nach eigenen Angaben etwa 300.000 Franken zur Verfügung.

Die Regierung nahm der Initiative einen Teil ihrer Stosskraft, indem sie mehrere *vorbeugende Maßnahmen* mit faktisch sehr breiter Publizität ergriff – unter anderem die Einziehung der Taschenmunition, die freiwillige Abgabe der Dienstwaffe im Zeughaus und eine Sicherheitsüberprüfung von Rekruten. Bei der Abstimmung am 13. Februar 2011 folgte das Volk der Empfehlung des Bundesrates und der Bundesversammlung und sprach sich mit einem Nein-Stimmenanteil von 56,3% relativ deutlich gegen die Initiative aus.

In der *Analyse des Abstimmungsergebnisses* zeigte sich, dass neben dem Argument, die Forderungen seien bereits zum Teil erfüllt worden, vor allem die *Wehrtradition der Milizarmee* bei der Ablehnung der Initiative Gewicht hatte.<sup>15</sup> Die Argumentation zur Suizidprävention wurde von den Gegnern zudem fast einhellig abgelehnt. Im Vorfeld war erwartet worden, dass sich das Abstimmungsverhalten wohl entlang der Geschlechtergrenze und der Stadt-Land-Grenze teilen würde. Tatsächlich bestätigte sich der Stadt-Land-Unterschied, zusätzlich erweitert durch den Ost-West-Unterschied (sog. Röstigraben), weil mit Ausnahme von Freiburg und Wallis die Westschweizer Kantone die Initiative mehrheitlich annahmen. Weniger deutlich war die Geschlechterdifferenz: Die *Korrelation zur Befürwortung der Initiative* war sowohl beim (jungen) Alter als auch – mit Abstand am stärksten – beim (höheren) Bildungsstand ausgeprägter als beim (weiblichen) Geschlecht.

#### h) Gültigerklärung – Erbschaftssteuerinitiative

Äußerst umstritten ist die Initiative „Millionenerbschaften besteuern für unsere AHV“, denn sie sieht unter anderem vor, dass die neue Erbschaftssteuer rückwirkend ab dem 1. Januar 2012 gelten soll. Das Zustandekommen der Initiative hat gegen Jahresende einen so starken Anstieg der Überschreibungen von Grundeigentum ausgelöst, dass die Notare und Ämter den Begehren gar nicht mehr nachkommen konnten. Voraussichtlich werden noch drei oder vier Jahre vergehen, bis die Initiative gegebenenfalls angenommen und in Kraft getreten ist. Dann wird sich die Regelung als eine *Durchbrechung des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots* darstellen – jedenfalls wenn man trotz der intensiven

15 *Pascal Sciarini/Alessandro Nai*, Analyse der eidgenössischen Abstimmung v. 13. Februar 2011, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2011, S. 22 u. 24, mit weiteren Analyseergebnissen.

Diskussion des Themas noch von einem schutzwürdigen Vertrauen in den Fortbestand der jetzigen Rechtslage sprechen mag.

Die zeitlich vorrangige Rechtsfrage ist allerdings die, ob es mit dem Gebot der *Einheit der Materie* (Art. 139 Abs. 3 BV) vereinbar ist, wenn bereits der Titel „Millionenerbschaften besteuern für unsere AHV“ deutlich macht, dass die Steuererhebung mit einem für die breite Bevölkerung besonders attraktiven Verwendungszweck verknüpft wird. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) bildet die erste und breitenwirksamste der drei Säulen in der schweizerischen Altersversorgung. Schon bei früheren Initiativen, etwa der Halbierungsinitiative und der Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“, wurde eine solche Verknüpfung zweier unterschiedlicher Anliegen in einer Vorlage durchgeführt.

In der Praxis ist das Parlament äußerst zurückhaltend bei der *Ungültigerklärung von Initiativen*. In der Vergangenheit sind erst drei Initiativen wegen fehlender Einheit der Materie dem politischen Entscheidungsprozess wieder entzogen worden. Anders als bei der Initiative zu den Nationalbankgewinnen, die für gültig erklärt und dann im September 2006 vom Volk verworfen worden war, geht es allerdings bei der Erbschaftsinitiative nicht mehr nur um die Änderung eines ohnehin bestehenden Verteilschlüssels, sondern es wird für eine neue Steuer mit einem attraktiven Verwendungszweck geworben. Unter diesen Umständen wird die Bundesversammlung die Frage neu zu diskutieren haben.

#### i) Umsetzungskontroversen – Ausschaffungsinitiative

Indem die Ausschaffungsinitiative ausdrücklich eine Umsetzung im Wege der Gesetzgebung vorgesehen hatte (Art. 121 Abs. 4 BV), ist die Vorschrift nach Auffassung von Bundesregierung und staatsrechtlicher Literatur insgesamt nicht unmittelbar anwendbar.<sup>16</sup> Die von der Regierung unter Beteiligung des gesamten Parteisppektrums eingesetzte Arbeitsgruppe zur Ausschaffungsinitiative diskutiert die Umsetzung derzeit auf der Basis eines Berichts, in dem verschiedene Wege zur völkerrechtsfreundlichen Ausgestaltung vorgeschlagen werden. So soll zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Landesverweis jeweils an die Höhe der Strafe geknüpft werden, statt nur abstrakt an die Art des Delikts. Dem stellte die SVP eine striktere Variante der Umsetzung gegenüber, für die sie aber innerhalb des Gremiums keine Mehrheit finden dürfte. Noch bevor überhaupt ein abschließender Vorschlag des Bundesrates vorliegt, hat die Partei darum angekündigt, ihre Interpretationsvariante in Form einer neuerlichen Ausschaffungsinitiative wiederum vor das Volk zu bringen. Dieser Vorgang, der relativ selten ist,

16 *Yvo Hangartner*, Unklarheiten bei Volksinitiativen. Bemerkungen aus Anlass der neuen Artikel 121 Absatz 3-6 BV (Ausschaffungsinitiative), in: *AJP* 2011, S. 471 (474).

zeigt einerseits die Umsetzungsschwierigkeiten bei Initiativen und andererseits die Gestaltungskraft der Volksinitiative im Verhältnis zum Referendum. Würde die SVP nämlich die gesetzliche Umsetzung abwarten und dann mit dem Referendum zu Fall bringen, so wäre für sie immer noch nichts gewonnen, weil ohne eine gültige Umsetzungsgesetzgebung keine erweiterte Ausschaffung stattfinden kann.

## 5. Hängige Volksinitiativen und Referenden

### a) 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). In diesem frühen Stadium befinden sich derzeit (31. Dezember 2011):

- die Volksinitiative „Ja zum *Steuerabzug bei Wahl- und Stimmbeteiligung*“, welche die Teilnahme der Stimmberechtigten an kommunalen, kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen mit Steuerabzügen belohnen will (neuer Art. 39 Abs. 5 und 6 BV; Sammelfrist bis 29.5.2013; .../vi/vis419.html),
- die Volksinitiative „Für eine *Wirtschaft zum Nutzen aller*“, welche die Schweizer Landwirtschaft vor der ausländischen Konkurrenz schützen will, indem der Bund dazu angehalten wird, Vorschriften gegen unlauteren Wettbewerb und Lohn-Dumping sowie zum Schutz der Inlandprodukte durch Marktregulierung über Zölle oder Einfuhrkontingente zu erlassen (geänderte Art. 94 Abs. 1 und 4, Art. 96, Art. 100 Abs. 3, Art. 101 Abs. 2, Art. 102 Abs. 2, Art. 103 zweiter Satz, Art. 104 Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Sammelfrist bis 1.5.2013; .../vi/vis418.html),
- die Volksinitiative „*Wolf, Bär und Luchs*“, welche das Ziel verfolgt, den Lockerungen der Schutzbestimmungen für Wölfe, Bären und Luchse entgegenzuwirken (neuer Art. 80 Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 11.4.2013; .../vi/vis417.html),
- die Volksinitiative „*Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)*“, die Goldverkäufe durch die Nationalbank einschränken will, die Lagerung ihrer Goldreserven in der Schweiz vorsieht sowie der Nationalbank vorschreibt, mindestens zwanzig Prozent ihrer Aktiven in Gold zu halten (neuer Art. 99a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 99a BV; Sammelfrist bis 20.3.2013; .../vi/vis415.html),
- die Volksinitiative „Für eine neutrale weltoffene und humanitäre Schweiz (*Neutralitätsinitiative*)“, die die Neutralität der Schweiz in der Bundesverfassung verankern sowie Armeeeinsätze im Ausland nur im Rahmen der Ka-

tastrophenhilfe zulassen will (neue Art. 54a und Art. 58 Abs. 2<sup>bis</sup> BV; Sammelfrist bis 13.3.2013; .../vi/vis416.html),

- die Volksinitiative „Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (*Erb-schaftssteuerreform*)“, welche eine Steuer für große Erbschaften einführen will, wobei zwei Drittel der Einnahmen in die AHV fließen sollen (neue Art. 112 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> und Art. 129a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> und Art. 129a BV; Sammelfrist bis 16.2.2013; .../vi/vis414.html),
- die Volksinitiative „*Gegen Masseneinwanderung*“, die die Einwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente beschränken will (neuer Art. 121a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV; Sammelfrist bis 26.1.2013; .../vi/vis413.html),
- die Volksinitiative „Für eine *Stabilisierung der Gesamtbevölkerung*“, welche den Bund anhält, Maßnahmen gegen die Übervölkerung der Schweiz zu ergreifen, wobei insbesondere die Zuwanderung die Abwanderung nicht übersteigen darf (neuer Art. 73a BV; Sammelfrist bis 26.1.2013; .../vi/vis412.html),
- die Volksinitiative „*Kernkraftwerke sind abzuschalten*“, die den Betrieb von Kernkraftwerken verbieten will und die Abschaltung der Kernkraftwerke innerhalb von sieben Jahren fordert (neuer Art. 90 Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 19.1.2013; .../vi/vis411.html),
- die Volksinitiative „Radio und TV – der Bund erhebt *keine Empfangsgebühren*“, die die Aufhebung der Empfangsgebühren für Radio und TV fordert (neuer Art. 93 Abs. 6 BV; Sammelfrist bis 19.11.2013; .../vi/vis410.html),
- die Volksinitiative „*Energie- statt Mehrwertsteuer*“, mit der eine Steuer für nicht erneuerbare Energie eingeführt und gleichzeitig die Mehrwertsteuer abgeschafft werden soll (neuer Art. 130a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 87 und 130a BV; Sammelfrist bis 15.12.2012; .../vi/vis409.html),
- die Volksinitiative „Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte (*Transparenz-Initiative*)“, welche Offenlegungspflichten bezüglich beruflicher Tätigkeiten sowie in Zusammenhang mit dem Mandat stehender Nebeneinkünfte und erhaltener Geschenke für Mitglieder der eidgenössischen Räte (National- und Ständerat) vorschreiben will (neuer Art. 161a BV; Sammelfrist bis 8.12.2012; .../vi/vis408.html),
- die Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (*Atomausstiegsinitiative*)“, die den Ausstieg der Schweiz aus der Atomenergie bis spätestens 2029 mittels Laufzeitbeschränkung der Atomkraftwerke auf maximal 45 Jahren erreichen will (geänderter Art. 90 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 17.11.2012; .../vi/vis407.html),
- die Volksinitiative „*Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen*“, mit welcher das Wachstum der Bevölkerung ein-

nerseits in der Schweiz mittels Begrenzung der Nettozuwanderung sowie andererseits weltweit im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit durch Unterstützung von freiwilliger Familienplanung beschränkt werden soll (neuer Art. 73a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 73a BV; Sammelfrist bis 3.11.2012; .../vi/vis406.html),

- die Volksinitiative „Familien stärken! *Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen*“, welche die Kinder- und Ausbildungszulagen von den Steuern befreien will (neuer Art. 116 Abs. 2 zweiter Satz BV; Sammelfrist bis 3. November 2012; .../vi/vis405.html),
- die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die *Heiratsstrafe*“, die die Benachteiligung verheirateter Paare gegenüber Paaren mit anderen Lebensformen (insbesondere Konkubinate) im Hinblick auf die Besteuerung und die Sozialversicherungen anstrebt (neuer Art. 14 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 3.11.2012; .../vi/vis404.html),
- die Volksinitiative „Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (*Ab-schaffung der Pauschalbesteuerung*)“, mit der Steuerprivilegien für natürliche Personen untersagt werden sollen und die Besteuerung nach dem Aufwand aufgehoben werden soll (neuer Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV; Sammelfrist bis 19.10.2012; .../vi/vis403.html),
- die Volksinitiative „Für eine *nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft* (Grüne Wirtschaft)“, mit der die Wegwerfwirtschaft zu einer Kreislaufwirtschaft umgebaut werden soll, bei der insbesondere Abfälle als neue Ressourcen verwendet und Rohstoffe rezykliert werden (neuer Art. 94a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94a BV; Sammelfrist bis 8.9.2012; .../vi/vis402.html),
- die Volksinitiative „Für eine *öffentliche Krankenkasse*“, welche die soziale Krankenversicherung von einer nationalen öffentlich-rechtlichen Einrichtung durchführen lassen will (neuer Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3 und 4 BV; Sammelfrist bis 1.8.2012; .../vi/vis401.html),
- die Volksinitiative „Für den Schutz fairer Löhne (*Mindestlohn-Initiative*)“, die einen gesetzlichen Mindestlohn einführen will, der regelmäßig an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst und unter anderem in Gesamtarbeitsverträgen festgelegt werden soll (neuer Art. 110a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a BV; Sammelfrist bis 25.7.2012; .../vi/vis399.html),
- die Volksinitiative „Unsere *Pensionskassen nicht missbrauchen!*“, mit der verankert werden soll, dass Einrichtungen der obligatorischen Vorsorge (Pensionskassen) ihre Aktionärsrechte im Sinne ihrer Versicherten ausüben müssen (neuer Art. 113 Abs. 2 Bst. f BV; Sammelfrist bis 18.7.2012; .../vi/vis398.html),
- die Volksinitiative „Unsere *Armee benötigt eine klare Kompetenzregelung* für den Einsatz im Ernstfall!“, welche für die Beschlussfassung des Bundes-



rats über Einsätze der Armee, die im Inland oder im Ausland mit scharfer Munition durchgeführt werden sollen, die Befragung sämtlicher Mitglieder des Bundesrats sowie die Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern vorschreiben will (neuer Art. 58 Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 18.7.2012; .../vi/vis397.html), sowie

- die Volksinitiative „Unsere *Nationalbank* gehört uns allen!“, die insbesondere bei Auslandsinvestitionen und bei der Portefeuille-Strukturierung der Nationalbank die Absegnung von der Bundesversammlung vorschreiben sowie eine Verschuldung der Nationalbank zur Stützung von Fremdwährungen nicht zulassen will (geänderter Art. 99 BV; Sammelfrist bis 18.7.2012; .../vi/vis396.html).

Weiterhin im Unterschriftenstadium befindliche Volksinitiativen, die bereits im letzjährigen Länderbericht erwähnt wurden, sind:

- die Volksinitiative „Für ein *EU-Beitrittsmoratorium*“, die während zehn Jahren EU-Beitrittsverhandlungen für die Schweiz nicht zulassen will (*allgemeine Anregung*; Sammelfrist bis 23.5.2012; .../vi/vis395.html),
- die Volksinitiative „*Bürokratie-Stopp*“, welche einerseits die Verankerung des Rechts auf wenig Bürokratie als Grundrecht in der Bundesverfassung fordert, andererseits die Exekutive und Legislative verpflichtet, insbesondere auf KMU (kleine und mittlere Unternehmen) Rücksicht zu nehmen und Regelungsdichte sowie administrative Belastung möglichst gering zu halten (neue Art. 9a und Art. 94 Abs. 3 zweiter Satz BV; Sammelfrist bis 12.4.2012; .../vi/vis394.html),
- die Volksinitiative „Für *Transparenz in der Krankenversicherung* (Schluss mit der Vermischung von Grund- und Zusatzversicherung)“, welche den Krankenversicherern verbieten möchte, neben der obligatorischen Krankenversicherung nach KVG auch Zusatzversicherungen nach VVG anzubieten (neuer Art. 117 Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 28.3.2012; .../vi/vis393.html),
- die Volksinitiative „*Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch*“,<sup>17</sup> mit welcher die Wiedereinführung der Todesstrafe bei vorsätzlicher Tötung oder Mord in Kombination mit einer sexuellen Handlung mit einem Kind, sexueller Nötigung oder Vergewaltigung angestrebt wird (geänderter Art. 10 Abs. 1 und 3 BV, neuer Art. 123a Abs. 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 10 Abs. 1 und 3 und Art. 123a Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 24.2.2012; .../vi/vis392.html), sowie
- die „*Stipendieninitiative*“, die das bisher kantonale geregelte Stipendienwesen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen auf Bundesebene harmonisieren will (geänderter Art. 66 BV sowie neue Übergangsbestim-

17 Die Todesstrafeninitiative ist rechtlich noch hängig, wurde aber faktisch bereits zurückgezogen, weil die Initianten auf die Unterschriftensammlung verzichteten; siehe *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 173 ff.

mung zu Art. 66 BV; Sammelfrist bis 20. Januar 2012; .../vi/vis390.html). Der Beschluss über das Zustandekommen steht noch aus (Stand: 24.1.2012).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Homepage der Bundeskanzlei abrufen (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/>).<sup>18</sup> In diesem Stadium, das sich mangels Anmeldung täglich ändern kann, befinden sich derzeit 14 Erlasse (Stand 31.10.2011). Sie haben überwiegend technischen, nicht politisch-kontroversen Charakter, so dass wahrscheinlich keine weiteren Referenden aus diesem Kreis zustande kommen werden. Da eine Anmeldung zur Unterschriftensammlung nicht erforderlich ist, gibt es allerdings darüber keine offizielle Übersicht.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „Wenden wir die *Menschenrechte* an auf Frauen und Männer = Schweiz“, die die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO zu einem Teil der Schweizerischen Verfassung erklären will (neuer Art. 8a BV; Sammelfrist bis 19.11.2011; .../vi/vis389.html),
- die Volksinitiative „Für ein *bedingungsloses Grundeinkommen* finanziert durch Energielenkungsabgaben“ welche die Finanzierung von Grundeinkommen und Sozialversicherungen durch Energielenkungsabgaben vorsieht (neuer Art. 41 Abs. 1 Bst. h-j BV; Sammelfrist bis 19.11.2011; .../vi/vis388.html), sowie
- die Volksinitiative „Für ein *liberales Rauchergesetz*“, welche erreichen wollte, dass der Eigentümer oder die Eigentümerin eines Lokals wieder selber bestimmen kann, ob geraucht werden darf oder nicht (neuer Art. 118 Abs. 3 und 4 BV; Sammelfrist bis 23.8.2011; .../vi/vis383.html).

## b) Botschaftsphase

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

- die Volksinitiative „Ja zur *Aufhebung der Wehrpflicht*“, welche die Aufhebung der Wehrpflicht und die Freiwilligerklärung des Zivildienstes als Ziel verfolgt (geänderter Art. 59 BV sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 59 BV; zustande gekommen am 24.1.2012; .../vi/vis391.html),

18 Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden: [www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html).

- die Volksinitiative „Schluss mit der *MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!*“, welche eine Anpassung des MwSt-Satzes von im Gastgewerbe konsumierten Speisen an jenen von in Läden gekauften Lebensmitteln fordert (neuer Art. 130 Abs. 1<sup>bis</sup> BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 130 Abs. 1<sup>bis</sup> BV; zustande gekommen am 11.10.2011; .../vi/vis386.html),
- die Volksinitiative „Neue Arbeitsplätze dank *erneuerbaren Energien* (Cleantech-Initiative)“, die die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Förderung von erneuerbaren Energien verlangt (neuer Art. 89 Abs. 1<sup>bis</sup> und 2<sup>bis</sup> BV, geänderter Art. 89 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 89 BV; zustande gekommen am 29.9.2011; .../vi/vis385.html),
- die „Familieninitiative: *Steuerabzüge* auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“, welche für solche Eltern, die selber ihre Kinder betreuen, einen mindestens gleich hohen Steuerabzug für die Kinderbetreuung fordert wie für Eltern, die ihre Kinder fremd betreuen lassen (neuer Art. 129 Abs. 4 BV; zustande gekommen am 30.8.2011; .../vi/vis378.html),
- die Volksinitiative „*Volkswahl des Bundesrates*“, welche die Direktwahl des Bundesrats durch das Volk einführen will (geänderte Art. 136 Abs. 2, Art. 168 Abs. 1, Art. 175 Abs. 2-7 und Art. 176 Abs. 2 BV; zustande gekommen am 23.8.2011; .../vi/vis380.html),
- die Volksinitiative „*Abtreibungsfinanzierung* ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung“, die die Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen aus dem Leistungskatalog der obligatorischen Krankenversicherung streichen will (neuer Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3 BV; zustande gekommen am 16.8.2011; .../vi/vis381.html),
- die Volksinitiative „*Schutz vor Rasern*“, die höhere Strafen für die Verletzung von Verkehrsregeln – insbesondere bezüglich Geschwindigkeitsvorschriften – in der Verfassung verankern will (neuer Art. 123c BV; zustande gekommen am 5.7.2011; .../vi/vis384.html),
- die Volksinitiative „*Pädophile* sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“, welche bewirken will, dass wegen Verletzung der Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person verurteilte Personen keine Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen mehr ausüben dürfen (neuer Art. 123c BV; zustande gekommen am 16.5.2011; .../vi/vis376.html),
- die Volksinitiative „1:12 – Für *gerechte Löhne*“, die eine maximale Lohnspannbreite zwischen dem tiefsten und höchsten Lohn in einem Unternehmen von 1:12 in der Verfassung verankern will (neuer Art. 110a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a BV; zustande gekommen am 14.4.2011; .../vi/vis375.html), sowie
- die Volksinitiative „Für den *öffentlichen Verkehr*“, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs erstmals in der Bundesverfassung verankert und die Neuverteilung von Mitteln vorschlägt (neue Art. 81a, 86 Abs. 3ter und 5 BV, geänderte Art. 86 Abs. 3 und 4 BV sowie geänderte Übergangsbestimmung

zu Art. 87 BV und neue Übergangsbestimmung zu Art. 86 BV; zustande gekommen am 1.10.2010; .../vi/vis366.html).

### c) 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 „Ja zur *Hausarztmedizin*“, die die Sicherung der Hausarztmedizin in der ganzen Schweiz zum Gegenstand hat (neuer Art. 118b BV; Botschaft vom 16.9.2011 mit direktem Gegenentwurf; .../vi/vis374.html),
- die Volksinitiative „Für eine *starke Post*“, welche die Sicherstellung eines flächendeckenden Poststellennetzes und einer qualitativ guten Grundversorgung zum Ziel hat (neuer Art. 92 Abs. 3-5 BV; Botschaft vom 22.6.2011 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis377.html),
- die Volksinitiative „*Schutz vor Passivrauchen*“, die ein grundsätzliches Verbot des Rauchens in allen öffentlich zugänglichen Innenräumen einführen will (neuer Art. 118a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118a BV; Botschaft vom 11.3.2011 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis371.html),
- die Volksinitiative „*Sicheres Wohnen im Alter*“, mit der Menschen im Pensionsalter bei selbstgenutztem Wohneigentum steuerlich entlastet werden sollen (neuer Art. 108b BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 108b BV; Botschaft vom 23.6.2010 mit indirektem Gegenvorschlag; .../vi/vis359.html),
- die Volksinitiative „Raum für Mensch und Natur (*Landschaftsinitiative*)“, die unter anderem die Vergrößerung des Baugebiets während 20 Jahren verbieten will (geänderter Art. 75 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75 BV; Botschaft vom 20.1.2010 mit indirektem Gegenvorschlag; .../vi/vis356.html),
- die Volksinitiative „*jugend + musik*“, welche eine Verbesserung der musikalischen Bildung von Kindern und Jugendlichen im obligatorischen Schulunterricht, Unterstützung von Ausbildungen an Musikschulen sowie die Förderung von musikalisch Begabten anstrebt (neuer Art. 67a BV; Botschaft vom 4.12. 2009 ohne Gegenvorschlag; .../vi/vis355.html),
- die Volksinitiative „Für ein *gesundes Klima*“, welche bis im Jahr 2020 eine mindestens 30-prozentige Reduktion der Treibhausgasemissionen durch effizientere Nutzung der Energie sowie durch Förderung von erneuerbaren Energien vorsieht (neuer Art. 89a BV; Botschaft vom 26.8.2009 mit indirektem Gegenvorschlag; .../vi/vis354.html), sowie
- die Volksinitiative „Gegen die *Abzockerei*“, nach der die Grundsätze für die Lohnpolitik in einer Aktiengesellschaft zukünftig durch die Generalversammlung festgelegt werden sollen (neuer Art. 95 Abs. 3 BV sowie neue

Übergangsbestimmung zu Art. 95 Abs. 3 BV; Botschaft vom 5.12.2008 mit indirektem Gegenvorschlag; .../vi/vis348.html).

Offiziell zurückgezogen wurden:

- die Volksinitiative „Für menschenfreundlichere Fahrzeuge (*Stopp-Off-roader-Initiative*)“, welche die Reduktion der Umweltbelastung sowie den besseren Schutz der Verkehrsteilnehmer durch einen Verkaufsstopp bestimmter Neuwagen und eine Geschwindigkeitsbeschränkung für Altfahrzeuge erreichen wollte (neuer Art. 82a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 82a BV; zurückgezogen am 13.10.2011; .../vi/vis351.html). Die Volksinitiative wurde zunächst am 23.6.2011 bedingt zurückgezogen. Die Rückzugserklärung wurde am 13.10.2011 wirksam, weil die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag am 13.10.2011 unbenutzt abgelaufen ist. Damit wird die Änderung vom 18.3.2011 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz), welche der Bundesrat als indirekten Gegenvorschlag zur Initiative verfasst hatte, tatsächlich in Kraft treten.
- die Volksinitiative „Für *Geldspiele* im Dienste des Gemeinwohls“, mit der die Verwendung von Erträgen aus Geldspielen für das Gemeinwohl (Sport, Kultur und Soziales) konkretisiert werden soll (geänderter Art. 106 BV, neue Art. 106a und 106b BV; zurückgezogen am 12.10.2011; .../vi/vis364.html). Der Rückzug erfolgte, nachdem sich die Branchenverbände mit dem Bundesrat auf ein gemeinsames Vorgehen über Kompetenzen und Mittelverteilung geeinigt hatten.

#### d) Abstimmungsphase

Von der Bundesversammlung in ihren Schlussabstimmungen am 17.6.2011, 30.9.2011 und 23.12.2011 zur Ablehnung empfohlen und damit abstimmungsreif sind:

- die Volksinitiative „Für die Stärkung der *Volksrechte in der Aussenpolitik* (Staatsverträge vors Volk!)“, welche verlangt, dass völkerrechtliche Verträge in wichtigen Bereichen zwingend dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung unterbreitet werden und eine doppelte Mehrheit (Volks- und Ständemehr) erreichen müssen (neuer Art. 140 Abs. 1 Bst. d BV; Botschaft vom 1.10.2010 mit direktem Gegenentwurf; .../vi/vis363.html),
- die Volksinitiative „Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (*Bauspar-Initiative*)“, die das im Kanton Basel-Landschaft praktizierte (und mittlerweile vom Steuerharmonisierungsgesetz nicht mehr zugelassene) Bausparmodell auf nationaler Ebene einführen sowie Hauseigentümer bei energiesparenden Sanierungs-

maßnahmen fördern will (neue Art. 129a und 129b BV sowie neue Übergangsbestimmung zu den Artikeln 129a und 129b BV; Botschaft vom 18.9.2009 ohne Gegenvorschlag; .../vi/vis352.html),

- die Volksinitiative „*Eigene vier Wände dank Bausparen*“, welche die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums anstrebt (neuer Art. 108a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 108a BV; Botschaft vom 18.9.2009 ohne Gegenvorschlag; .../vi/vis358.html),
- die Volksinitiative „*6 Wochen Ferien für alle*“, die die Erhöhung des gesetzlichen Mindestferienanspruchs fordert (neuer Art. 110 Abs. 4 BV sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 110 Abs. 4 BV; Botschaft vom 18.6.2010 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis362.html) und
- die Volksinitiative „*Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!*“, welche die Beschränkung des Zweitwohnungsanteils pro Gemeinde auf höchstens 20% der Bruttogeschosßfläche fordert (neuer Art. 75a BV sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 75a BV; Botschaft vom 29.10.2008 ohne Gegenvorschlag; .../vi/vis345.html).

Neben diesen abstimmungsreifen Volksinitiativen ist folgendes Referendum zustande gekommen und ist somit abstimmungsreif:

- das Referendum gegen den Erlass des Bundesgesetzes über die *Buchpreisbindung* (BuPG), welches sich gegen die Wiedereinführung der Buchpreisbindung in der Schweiz richtet (zustande gekommen am 25.7.2011; .../cr/2009/20091080.html).

## II. Direkte Demokratie in den Kantonen

Einen Schwerpunkt bildete im Berichtszeitraum der doppelte Landsgemeindegottesdienst, der Anlass gibt, die Besonderheiten der direkten Demokratie in Glarus und Appenzell Innerrhoden aufzuzeigen (1.). Daneben zeigt die Abstimmungspraxis eine ganze Reihe von Themen, die typisch für die kantonale Entscheidungsebene sind (2.).

### 1. Doppelter Landsgemeindegottesdienst im Jahr 2011

Nur ganz ausnahmsweise findet die jährliche Landsgemeinde der zwei verbliebenen Landsgemeindegottesdienste Glarus und Appenzell Innerrhoden am selben Tag statt. Das Jahr 2011 war nach 1943 und ist voraussichtlich bis 2038 das einzige dieser seltenen Ausnahmejahre. Der Anlass bietet Gelegenheit, die gegenwärtige Praxis der Landsgemeinde in der Schweiz etwas näher in den Blick zu nehmen.

## a) Die Landsgemeinde als Urform der direkten Demokratie

Die jährliche *Versammlung der Stimmbürger im Ring* ist eine genossenschaftlich gewachsene Demokratieform, die in der Schweiz unter allen Institutionalisierungen bürgerlicher Mitbestimmung auf die längste Tradition verweisen kann. Gleichzeitig gilt sie als unmodern und ist darum ständig von Abschaffung bedroht. Wo immer dies geschieht, beruht es auf Effizienz-, Logistik- sowie Fairnessgesichtspunkten und ist regelmäßig mit Wehmut verbunden.

Mit dem Prinzip der geheimen Stimmabgabe ist die Landsgemeinde nicht vereinbar, weil ihr Abstimmungsmodus gerade in der öffentlichen Äußerung besteht. Darin, sowie in der Möglichkeit zum Diskurs, ähnelt die Landsgemeinde einer Parlamentsdebatte mehr als einer Urnenabstimmungen. *Das Feierliche, Performative und Rituelle der Landsgemeinde* wird zudem maßgeblich durch die gemeinschaftliche Stimmabgabe verwirklicht, so dass man nicht ohne Einbußen an Tradition auf die Öffentlichkeit der Entscheidungshandlung verzichten könnte. Zur Sicherung der Institution hat die Schweiz beim Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte einen Vorbehalt angebracht und bei der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Ausnahmeklausel eingefügt.

Bei aller Traditionsbindung ist die Landsgemeinde doch ständigen Änderungsbestrebungen ausgesetzt. So hatte bereits die späte, aber freiwillige Einführung des Frauenstimmrechts in Glarus (1971) die Frage aufgeworfen, ob die stark erhöhte Zahl der Stimmberechtigten nicht den verfügbaren *Raum auf dem zentralen Zaunplatz* sprengen und darum zur Abschaffung der Landsgemeinde führen würde. Die Befürchtung war allerdings vorgeschoben, bietet der Platz doch bisher sogar einer großen Zuschauerzahl genügend Raum. Die Glarner Landsgemeinde musste nicht das Schicksal der sechs Landsgemeinden teilen, die im Laufe der Jahre und besonders in jüngerer Zeit abgeschafft wurden: Zug (1848), Schwyz (1848), Uri (1928), Nidwalden (1996), Appenzell Ausserrhoden (1997) und Obwalden (1998). Ist die Landsgemeinde erst einmal abgeschafft, kann eine Mehrheit für die *Wiedereinführung an der Urne* nur schwer gewonnen werden. So ist ein entsprechender Antrag in Appenzell Ausserrhoden im vergangenen Jahr mit mehr als 70% Nein-Stimmen abgelehnt worden.

Bisher genießt die Institution der Landsgemeinde noch ausreichenden Rückhalt in der Bevölkerung der verbliebenen Landsgemeindekantone. So sind die vor zwei Jahren in Glarus gestellten *Anträge, die Landsgemeinde sei abzuschaffen* bzw. ein unklares Mehr außerhalb des Rings in einer Urnenabstimmung zu sichern, deutlich gescheitert. Es bleibt also dabei, dass die Stimmberechtigten durch Hochhalten ihres Stimmrechtsausweises und anschließende *Schätzung des Landammans* abschließend entscheiden. Der Glarner Stimmrechtsausweis ist farblich jedes Jahr einzigartig, um Verfälschungen so weit wie möglich auszu-

schließen. Das offene Handmehr, das noch heute in Appenzell Innerrhoden gilt, wird in Glarus seit 2005 nicht mehr praktiziert. In Zweifelsfällen zieht der Landammann vier Mitglieder des Regierungsrates zur Beratung bei, entscheidet dann aber noch während der Landsgemeinde endgültig und unanfechtbar. Als ungeschriebener Ehrenkodex gilt zudem, dass der Glarner Landammann bei verbleibenden Zweifeln gegen seinen eigenen Eindruck entscheiden soll.

## b) Besonderheiten in Glarus

Die Wahlkompetenzen der Glarner Landsgemeinde sind auf einen engen, fast symbolischen Kern beschränkt. Aus dem Kreis der zuvor an der Urne gewählten Regierungsräte werden der Landammann und der Landesstatthalter bestimmt. Unter den Justizpersonen, bei denen die Vorgeschlagenen meist nicht umstritten sind, wählt die Landsgemeinde außerdem die Richter und den Staatsanwalt. Der Schwerpunkt der Kompetenzen liegt nicht bei Wahlen, sondern bei Sachfragen: der Festsetzung des Steuerfußes, der Verfassungs- und Gesetzgebung, dem Beitritt zu Konkordaten (interkantonalen Vereinbarungen) und den Memorialsanträgen (Einzelinitiativen). Ein solcher Memorialsantrag wird von einzelnen Bürgern oder Gruppen gestellt und dann vom Landrat (Kantonsparlament) für rechtlich zulässig und erheblich erklärt. Erzielt das Vorhaben bei der Erheblicherklärung nicht mindestens zehn Stimmen im Parlament, so tritt die Landsgemeinde nur auf besonderen Antrag hin auf die Sache ein, die zudem ganz an das Ende der Traktandenliste gesetzt wird und dadurch praktisch keine Aufmerksamkeit mehr erlangt. Im Jahr 2009 bildete der von einem einzelnen Bürger gestellte Antrag auf Abschaffung der Landsgemeinde ein Beispiel für einen solchen für unerheblich erklärten Memorialsantrag.

## c) Besonderheiten in Appenzell Innerrhoden

Appenzell Innerrhoden war der letzte Kanton, in dem das Frauenstimmrecht eingeführt wurde. Dieser Schritt erfolgte allerdings nicht freiwillig durch Mehrheit der Stimmberechtigten (Männer), sondern durch Verdikt des Bundesgerichts.<sup>19</sup> Anders als in Glarus besteht in Innerrhoden grundsätzlich die Möglichkeit, eine im Wege des Handaufhebens zunächst *unklare Abstimmung* durch anschließendes Auszählen während der Landsgemeinde abzusichern. Von dieser aufwendigen Option wurde allerdings erst in zwei Fällen Gebrauch gemacht, nämlich bei

19 BGE 116 Ia 359 – Frauenstimmrecht Appenzell ([www.servat.unibe.ch/dfr/a1116359.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/a1116359.html)).



der Wahl eines neuen Baudirektors („Bauherr“) im Jahr 1965 und der besonders umstrittenen Wahl eines neuen Polizeidirektors („Landesfähnrich“) im Jahr 2004 (Auszählung im 5. Wahlgang).<sup>20</sup> Normalerweise gilt hier das Augenmaß der Regierung als ausreichend.

Die Wahlgeschäfte sind in Innerrhoden wichtiger als in Glarus. Das liegt einerseits daran, dass *das Volk sämtliche Regierungsmitglieder direkt bestellt*. Andererseits erstreckt sich seine Aufgabe auch auf die Direktwahl des einzigen kantonalen Ständerats. Dieser Standesvertreter hat politisch die größte Ausstrahlungskraft und ist besonders dann umstritten, wenn er, wie im Jahr 2011, von Teilen der ihn portierenden Partei (SVP) nicht wieder gewählt wird, weil er in der abgelaufenen Legislaturperiode in Bern zu wenig parteiorthodox politisiert hat. Im praktischen Ergebnis verlaufen allerdings die Wahlen selten überraschend.

#### d) Terminierung und Ablauf

Während die Glarner Landsgemeinde immer am *ersten Maisonntag* stattfindet, wird das Ereignis in Appenzell Innerrhoden auf den *letzten Aprilsonntag* terminiert. Fällt indes, was selten ist, Ostern auf diesen Sonntag, so verschiebt der Kanton seine Landsgemeinde auf den darauffolgenden Sonntag. Vor vier Jahren haben die Appenzell Innerrhoder diese Regelung, die vorher reine Verfassungskonvention bildete, auch in ihre Kantonsverfassung aufgenommen (Art. 19 Abs. 3 KV-AI).<sup>21</sup>

Die Innerrhoder Landsgemeinde hat einen festen Ablauf, bei dem *keine spontanen Abweichungen vom Programm* beschlossen werden können. Letztlich wird hier ähnlich einer Urnenabstimmung nach vorab feststehenden Anträgen entschieden.

In Glarus besteht hingegen die Möglichkeit, noch während der Landsgemeinde eine *Änderung des Abstimmungsprogramms* vorzunehmen. Alle Stimmberechtigten haben das Recht, Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung zu stellen. Es ist auch keine bestimmte Anzahl von Unterschriften für derlei Anträge erforderlich. Zwar gibt es ein „Memorial“, das in Form einer Broschüre vorab an die Stimmberechtigten versandt wird, doch bilden die darin neben Budget und Staatsrechnung aufgeführten

20 *Felix Helg*, Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden, Zürich u.a. 2007, S. 214, 216.

21 Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872 (Stand: 28. Mai 2009), SR 131.224.2; .../sr/c131\_224\_2.html.

Traktanden (Tagesordnungspunkte) und Anträge des Landrats (Kantonsparlament) keine thematische Begrenzung der Landsgemeinde. Entsprechend lebendiger und, in seltenen Fällen, überraschender geht es zu. So hatte die Vorlage zur Einführung des Frauenstimmrechts (1971) eigentlich nur die tieferen Gemeindeebenen (z.B. Schulgemeinden) im Blick, wurde dann aber auf allen Ebenen eingeführt. Besonders überraschend ging es bei der *Gemeindefusion (2006)* zu, weil die ursprünglich 25 Gemeinden nach den Vorlagen nur auf zehn reduziert werden sollten, während die Landsgemeinde dann nach Antrag einer Einzelperson spontan drei Einheitsgemeinden beschloss. Die Abstimmung wurde vor das Bundesgericht gebracht, das in seiner Bestätigung der Radikalfusion festhielt, der freie Wille der Stimmberechtigten sei zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht, selbst wenn das Ergebnis nur durch Abschätzung auf einer Landsgemeinde zustande komme.<sup>22</sup>

#### e) Direkte Demokratie als Touristenattraktion

Selbst durch die Einführung des Frauenstimmrechts, die einen radikalen Wandel in Zusammensetzung, Größe und Aussehen der Landsgemeinde herbeigeführt hatte, ist der Gesamtcharakter der Veranstaltung stets unverändert geblieben. Die archaisch anmutende Tradition hat inzwischen weltweit einen hohen Bekanntheitsgrad erlangt und ist zu einem eigentlichen *Touristenmagnet der Schweiz* geworden. In Glarus werden für die Zuschauerscharen große Stehtribünen errichtet, um einen guten Blick auf die Ereignisse im Ring zu ermöglichen. Außerdem wird die Landsgemeinde inzwischen im Internet live übertragen.<sup>23</sup>

Im mehrheitlich protestantischen Glarus ist der Landsgemeinde ein Markt angegliedert, was zu einer Art *Volksfestatmosphäre* führt. Ein ständiges Kommen und Gehen im Ring ist möglich und üblich, zumal die Gesamtdauer mit über drei Stunden das Interesse der Stimmberechtigten häufig vorzeitig erschöpft. Dagegen betonen die katholischen Innerrhoder die sakrale und ernste *Feierlichkeit des Anlasses*. Sie lassen den politischen Entscheidungsprozess erst nach einem Festgottesdienst in der Pfarrkirche beginnen. Wer einmal den Innerrhoder Ring betritt, bleibt anders als in Glarus konventionsgemäß während des gesamten Prozederes anwesend – auch dies ähnlich einem Gottesdienst.

22 Urteil des Bundesgerichts vom 3.11.2006, 1P.339/2006 (nicht in der amtlichen Sammlung publiziert, Text verfügbar unter [www.bger.ch](http://www.bger.ch)).

23 Jeweils jahresaktueller Link unter [www.landsgemeinde.gl.ch](http://www.landsgemeinde.gl.ch).

## 2. Abstimmungspraxis

Im Übrigen lassen sich für Kantone und Gemeinden unter den zahlreichen Einzelabstimmungen verschiedene Themen identifizieren, zu denen häufig Volksentscheide herbeigeführt wurden.

### a) Sterbetourismus

Die Diskussion über die Sterbehilfe im Kanton Zürich wurde im Berichtszeitraum weiter fortgeführt. Neben der im letztjährigen Länderbericht besprochenen Problematik der kantonalen Volksinitiative „Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!“ (Sterbetourismus-Initiative)<sup>24</sup>, welche die Zulässigkeit jeglicher Beihilfe zum Selbstmord an eine mindestens einjährige Wohnsitzpflicht der betroffenen Person im Kanton Zürich knüpfen wollte, kam am 15. Mai 2011 eine weitere Initiative mit derselben Thematik zur Abstimmung: Die kantonale Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative „Stopp der Suizidhilfe!“ wollte den Bund beauftragen, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord unter Strafe zu stellen, und strebte damit ein Verbot auf Bundesebene an. Beide Vorlagen wurden klar abgelehnt (Sterbetourismus-Initiative: 78,4% Nein-Stimmenanteil, Standesinitiative „Stopp der Suizidhilfe!“: 84,5% Nein-Stimmenanteil). Das Zürcher Stimmvolk hat sich hiermit gegen jegliche Einschränkung der bisherigen Regelungen zur Sterbehilfe ausgesprochen.

### b) Atomausstieg

Nachdem in den letzten Jahren in mehreren Schweizer Städten der schrittweise Atomausstieg<sup>25</sup> beschlossen worden war, kam es am 13. Februar 2011 zu einer kantonalen Kernkraftwerks-Abstimmung im Kanton Bern.

Das sich auf dem Gebiet des Kantons Bern befindende *Kernkraftwerk Mühleberg* soll ohnehin ersetzt und ausgebaut werden. Das Bewilligungsverfahren für dieses Vorhaben läuft auf Bundesebene, d.h. es entscheiden Bundesbehörden über die Bewilligung. Gegen den Beschluss der Bundesversammlung über die Bewilligung kann auf Bundesebene das Referendum ergriffen werden. Der Kanton Bern kann sich im Verfahren auf Bundesebene jedoch mit einer Stellungnahme äussern, wobei das Stimmvolk deren Inhalt gutheissen oder ablehnen kann. Im Anschluss wird bei Bejahung des Grossratsbeschlusses dieser an den Bund

24 *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 185 ff.

25 Vgl. hierzu *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 198 f.

weitergeleitet. Der Bund entscheidet dann definitiv über die Bewilligung. Wird die grossrätliche Stellungnahme abgelehnt, wird der Beschluss des Grossen Rates hinfällig und der Regierungsrat teilt den Bundesbehörden die ablehnende Haltung des Stimmvolkes mit. In beiden Fällen ist die Stellungnahme des Kantons für die Bundesbehörden rechtlich nicht bindend.

Inhalt des Grossratsbeschlusses war bei der Abstimmung im Februar 2011 insbesondere die Befürwortung des Baus eines Ersatz-Kernkraftwerks in Mühleberg ab dem Jahre 2020. Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben gemäß Empfehlung des Grossen Rates der Vorlage mit 51,2% Ja-Stimmen zugestimmt.

Interessant ist diese Abstimmung insbesondere auch deshalb, weil nur einen knappen Monat später (am 11. März 2011) die *Nuklearkatastrophe in Fukushima* als Folge eines Erdbebens ihren Anfang nahm. Die Unfallserie im japanischen Kernkraftwerk Fukushima Daiichi löste eine rege politische Diskussion aus, die schliesslich – über die Monate beobachtet – bei vielen politischen Akteuren zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der Kernenergie führte. Während laut weltweiten Umfragen in der Bevölkerung eine Zunahme der Atomgegner<sup>26</sup> zu beobachten ist, beschlossen Regierungen in verschiedenen Ländern den Atomausstieg oder zumindest eine Überprüfung der aktiven Kernkraftwerke (vgl. „Stresstest“ in der EU). Dieses Beispiel zeigt auf, wie aktuelle Vorkommnisse politische Entscheidungsfindungen beeinflussen und teils auch ins Gegenteil kehren können. Der Regierungsrat im Kanton Bern hatte schon vor der Abstimmung jahrelang für einen Ausstieg aus der Atomenergie plädiert. Das bürgerlich dominierte Kantonsparlament hingegen hatte vor der Abstimmung gegen den Ausstieg und für einen Neubau plädiert. In der nach der Abstimmung stattfindenden „Fukushima-Debatte“ bekannten sich dann alle Parteien außer der SVP zum Atomausstieg. Würde die Abstimmung heute stattfinden, wäre deren Ausgang wohl ein anderer. Die Besonderheit des Ablaufs liegt darin, dass schon ganz kurze Zeit nach der Abstimmung deren *Ergebnis von den Ereignissen überholt* und von der Politik für unverbindlich gehalten wurde.

### c) Steuervorlagen

Da Steuervorlagen regelmäßig Gegenstand von Volksabstimmungen sind, wurde im Berichtszeitraum erneut in einigen Kantonen über verschiedene Vorlagen abgestimmt.

26 Studie der WIN-Gallup International, Global Snap Poll on Earthquake in Japan and its Impact on Views About Nuclear Energy, 21. März–10. April 2011, abrufbar auf der Homepage der WIN-Gallup International unter: <http://www.gallup.com.pk/JapanSurvey2011/PressReleaseJapan.pdf> (besucht am 27. Oktober 2011).

Im *Kanton Zürich* wurden am 15. Mai 2011 drei Vorlagen abgewiesen. Dem Stimmvolk waren eine Gesetzesänderung des Steuergesetzes sowie zwei Gegenvorschläge von Stimmberechtigten dazu unterbreitet worden. Die Gesetzesänderung, gegen die das Behördenreferendum ergriffen wurde, sah die Anpassung der Tarife und Abzüge an die Teuerung, die Reduzierung der Steuersätze bei tiefen und sehr hohen Einkommen sowie den Anstieg des Kinder- und Kinderbetreuungskostenabzugs vor. Gegen diese Änderung wurden zwei Gegenvorschläge eingereicht, die einerseits die sehr hohen Einkommen weniger entlasten wollten (Gegenvorschlag „Eine nachhaltige Steuerstrategie“) und andererseits eine zusätzliche Entlastung für mittlere Einkommen und den Ersatz der Kinderabzüge durch eine Steuergutschrift (Gegenvorschlag „Tiefere Steuern für Familien“) forderten. Obwohl der Kantonsrat und der Regierungsrat die Änderung des Steuergesetzes zur Annahme und die beiden Gegenvorschläge zur Ablehnung empfohlen hatten, wurden alle drei Vorlagen, also auch die Gesetzesänderung, vom Zürcher Stimmvolk abgelehnt (Gesetzesänderung Steuergesetz: 50,8% Nein-Stimmenanteil, Gegenvorschlag „Eine nachhaltige Steuerstrategie“: 80,6% Nein-Stimmenanteil, Gegenvorschlag „Tiefere Steuern für Familien“: 62,6% Nein-Stimmenanteil). Weil gleichzeitig über drei Vorlagen abgestimmt wurde, die zusammengehörten, wurden den Stimmberechtigten neben den Fragen zu den Vorlagen selber gar drei Stichfragen präsentiert, um den Vorzug der Vorlagen zu eruieren.

Außerdem wurde die Volksinitiative „Für einen wettbewerbsfähigen Kanton Zürich“, welche die *Halbierung der Vermögenssteuer* zum Ziel hatte, am 4. September 2011 vom Stimmvolk mit 69,1% Nein-Stimmenanteil deutlich abgelehnt.

Die *Glerner Landsgemeinde* hat am 1. Mai 2011 über eine Vorlage zur Pauschalbesteuerung abgestimmt. Der Memorialsantrag „Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer“ verlangte den Verzicht auf die Besteuerung von Personen ohne Schweizerische Staatsangehörigkeit nach dem Aufwand. Mittels Memorialsantrag kann jede stimmberechtigte Person dem Landrat und dem Regierungsrat ein persönliches Begehren vorlegen.<sup>27</sup> Nach Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit sowie der politischen Erheblichkeit des Antrags wird dieser – bei Gutheißung oder besonderer inhaltlicher Wichtigkeit – an der Landsgemeinde traktandiert. Obwohl der Memorialsantrag vom Landrat abgelehnt wurde, führte die inhaltliche Wichtigkeit dazu, dass über den Antrag an der Landsgemeinde abgestimmt wurde. Die Stimmberechtigten folgten dem Antrag des Landrats und entschieden sich im dritten Abstimmungsversuch (nach

27 Zur Funktionsweise des Memorialsantrags siehe außerdem oben Abschnitt 1.b (S. 162).

zweimaligem Scheitern der Abschätzung des Stimmverhältnisses) für die Beibehaltung der Pauschalsteuer.<sup>28</sup>

Im *Kanton Thurgau* wurde am 15. Mai 2011 ebenfalls über die Abschaffung der Pauschalbesteuerung abgestimmt. Die Volksinitiative „Abschaffung der Pauschalbesteuerung – Schweizer und Ausländer gleich behandeln“ forderte die ersatzlose Streichung des entsprechenden Artikels im kantonalen Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern. Der Gegenvorschlag des Grossen Rates wollte die Pauschalbesteuerung beibehalten und die Berechnungskriterien (insbesondere durch die Festlegung der jährlichen Steuerlast in jedem Fall auf einen Mindestbetrag) verschärfen. Die Volksinitiative wurde mit 53% Nein-Stimmen entsprechend der Empfehlung des Regierungsrates abgelehnt und der Gegenvorschlag mit 60,9% Ja-Stimmen angenommen.

#### d) Fluglärm

Mit der Volksinitiative „Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)“ sollte eine rechtsgleiche Verteilung der Flugbewegungen im Umkreis des Flughafens Zürich erreicht werden.<sup>29</sup> Die Initiative wurde mit einer klaren Nein-Stimmenmehrheit von 75,2% abgelehnt. Das Initiativkomitee hatte im Anschluss vor dem Bundesgericht eine Wiederholung der Abstimmung verlangt, weil der Regierungsrat seines Erachtens nicht objektiv und teilweise falsch über die Initiative informiert habe. Das Bundesgericht hat die Beschwerde am 14. Dezember 2010 abgewiesen, weil bei der Information durch den Regierungsrat in der Abstimmungszeitung insbesondere auch die Meinung der Initianten gegenübergestellt wurde und keine falschen oder irreführenden Aussagen gemacht worden seien.<sup>30</sup>

#### e) Verhüllungsverbot

Im Kanton Tessin ist eine Volksinitiative zustande gekommen, die ein *Verbot der Gesichtsverhüllung* an öffentlich zugänglichen Orten in der Kantonsverfassung festschreiben will. Im Initiativtext wird festgehalten, dass insbesondere niemandem aufgrund seines Geschlechts eine Pflicht der Gesichtsverhüllung

28 Detaillierte Prozentangaben zum Ja- bzw. Nein-Stimmenanteil sind bei Abstimmungen in der Landsgemeinde nicht möglich, da die Stimmenmehrheit durch Abschätzen ermittelt wird: *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 190.

29 Details bei *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 196.

30 BGE 136 I 389 – Fairfluginitiative.

aufgelegt werden dürfe. Da der Vorschlag ein umfassendes Verhüllungsverbot vorsieht, seien nicht nur verschleierte Musliminnen erfasst, sondern auch vermummte Demonstrierende oder Hooligans. Aktuell wird die Initiative im Grossen Rat des Kantons Tessin auf ihre Gültigkeit überprüft.

Einen ähnlichen Gegenstand hatte die *Standesinitiative* des Kantons Aargau, zu welcher sich die staatspolitische Kommission des Ständerates im Januar 2011 zu äussern hatte. Die Standesinitiative forderte die Bundesversammlung auf, rechtliche Grundlagen zu schaffen, die das *Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken* im öffentlichen Raum unter Strafandrohung untersagen. Mit wenigen Ausnahmen (z.B. Winterbekleidung oder einheimisches Brauchtum wie beispielsweise Fasnachtsmasken) sollte jede Form der Vermummung verboten werden. Die Kommission beantragte dem Ständerat, der Initiative keine Folge zu geben. Diesem Antrag ist der Ständerat gefolgt und hat die Initiative klar abgelehnt. Nachdem auch die staatspolitische Kommission des Nationalrats beantragt, der Standesinitiative keine Folge zu geben, steht nun die Entscheidung des Nationalrats über die Vorlage noch aus.

#### f) Hauswirtschaftliche Fortbildung

Gegen den Entscheid des Kantonsrates des Kantons Zürich, das Gesetz über die hauswirtschaftliche Fortbildung aufzuheben, wurde das Referendum ergriffen. Das Gesetz über die hauswirtschaftliche Fortbildung schrieb vor, dass alle Schulgemeinden im Kanton Zürich zwingend ein Angebot an Fortbildungskursen im hauswirtschaftlichen Bereich (Haushalt, Ernährung und Gesundheit, Kleidung, Mode und Gestaltung, Elternbildung sowie Staat, Wirtschaft und Recht) für Erwachsene anbieten müssen. Weil heute die Schulbildung auf den verschiedenen Stufen eine entsprechende Ausbildung vorschreibt, wurde die zwingende Regelung obsolet, Fortbildungskurse für Erwachsene anzubieten, und das Gesetz entsprechend aufgehoben. Gegen diesen Entscheid wurde erfolglos das Referendum ergriffen. Die Gesetzesaufhebung wurde bei der Volksabstimmung am 4. September 2011 der Empfehlung des Kantons- und Regierungsrates folgend knapp mit einem Ja-Stimmenanteil von 50,21% bejaht. Folglich können die Gemeinden künftig Fortbildungskurse auf freiwilliger Basis anbieten, erhalten aber keine finanzielle Unterstützung von Seiten des Kantons mehr für die Kurse.

## g) Gotthard-Straßentunnel

Im Kanton Uri wurde am 15. Mai 2011 über eine Volksinitiative mit Gegenvorschlag des Regierungsrats und Landrats abgestimmt. Die Volksinitiative „Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft“ richtete sich auf die Einreichung einer Standesinitiative. Mittels dieser Standesinitiative sollte sich der Kanton Uri auf Bundesebene für den raschen Bau einer zweiten Röhre für den Gotthardstraßentunnel mit zwei Fahrspuren, aber ohne Kapazitätserhöhung, einsetzen. Dieses Begehren wurde im Zusammenhang mit der Totalsanierung des Gotthardstraßentunnels gestellt und sollte eine durchgehende Passierbarkeit gewährleisten. Nach der Sanierung sollte pro Röhre nur noch einspurig Verkehr geführt werden. Der Gegenvorschlag forderte abweichend davon den Bau einer Ersatzröhre mit zwei Fahrspuren im Gegenverkehr ohne anschließende Sanierung des bestehenden Tunnels. Das Urner Stimmvolk hat, nachdem der Regierungsrat und der Landrat den Gegenvorschlag zur Annahme und die Initiative zur Ablehnung empfohlen hatten, beide Vorlagen klar abgelehnt (Volksinitiative: 56,9% Nein-Stimmenanteil, Gegenvorschlag: 68,6% Nein-Stimmenanteil).

## h) Schweizerdeutsch im Kindergarten

Im *Kanton Zürich* wurde am 15. Mai 2011 über die kantonale Volksinitiative „JA zur Mundart im Kindergarten“ abgestimmt. Die Initiative hatte zum Ziel, die Mundart als Unterrichtssprache in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (d.h. auf Kindergartenstufe) festzulegen, während ab dem dritten Jahr (d.h. Primar- und Sekundarstufe) die Standardsprache (Schriftdeutsch, d.h. Hochdeutsch) als Unterrichtssprache gelten sollte. Nachdem der Kantonsrat die Vorlage zur Ablehnung empfohlen hatte, wurde sie vom Stimmvolk mit einem Ja-Stimmenanteil von 53,9% angenommen. Damit wird künftig im Kindergarten „grundsätzlich“ Schweizerdeutsch und nicht mehr entsprechend der bisherigen Regelung<sup>31</sup> „teilweise“ Hochdeutsch gesprochen.

Im *Kanton Basel-Stadt* wurde ebenfalls am 15. Mai 2011 über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag des Grossen Rates zum Thema Sprache im Kindergarten abgestimmt. Die kantonale Initiative „Ja zum Dialekt“ wollte Baseldytsch in Kindergärten gesetzlich schützen und sah eine Änderung des Schulgesetzes vor. Es sollte explizit festgehalten werden, dass die Unterrichtssprache in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergartenstufe) Dialekt sei

31 Art. 24 des Zürcherischen Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG), Ordnungsnummer 412.100.



und Hochdeutsch bloß in definierten Sequenzen gefördert werde. Die Änderung des Schulgesetzes als Gegenvorschlag des Grossen Rates sah hingegen vor, dass Dialekt und Standarddeutsch im Kindergarten gleichwertig verwendet werden sollten. Da beide Vorlagen angenommen wurden (Dialekt-Initiative: 55,1% Ja-Stimmenanteil, Gegenvorschlag: 51,8% Ja-Stimmenanteil), entschied das Ergebnis der Stichfrage. Bei der Stichfrage haben 50,3% dem Gegenentwurf des Grossen Rates den Vorzug gegeben. Das Beispiel zeigt, wie ein nach absoluten Zustimmungswerten weniger attraktiver Vorschlag durch die Stichfrage trotzdem gewinnen kann.

### III. Direkte Demokratie in den Gemeinden

#### 1. Grundsätzliche Fragen

Der inhaltliche Umfang der gemeindlichen Volksabstimmungen variiert kantonal mit dem unterschiedlichen Umfang der gemeindlichen Kompetenzen. Die Anzahl der im Berichtszeitraum erfolgten kommunalen Mitwirkungsakte des Volkes ist derart groß, dass sich dieser Bericht auf einige politisch brisante Schwerpunkte beschränkt. Über diese Schwerpunkte hinaus wurde in den Gemeinden vor allem über baurechtliche, polizeirechtliche und weitere steuerrechtliche Fragen abgestimmt.

#### 2. Abstimmungspraxis

##### a) Gewalt an Sportveranstaltungen

Im September 2009 hat sich das Zürcher Stimmvolk mit einem sehr hohen Ja-Stimmenanteil von 72,6% für die probeweise Einführung der Hooligan-Datenbank GAMMA ausgesprochen.<sup>32</sup> Diese Datenbank sollte die präventive Erfassung von gewaltbereiten oder die Nähe zu Gewalt suchenden Personen ermöglichen. Die Erfassung war folglich bereits vor Begehung einer Straftat zulässig. Die Datenbank wurde ab Anfang 2010 für die Dauer von einem Jahr in Betrieb genommen. Der Stadtrat der Stadt Zürich wollte den Versuchsbetrieb der Datenbank um zwei weitere Jahre verlängern und stellte dem Stadtparlament einen entsprechenden Antrag, welches diesen ablehnte. Damit wurde der Betrieb der Datenbank GAMMA Ende 2010 wieder eingestellt. Im Oktober 2011 haben dann zwei Gemeinderatsmitglieder der Stadt Zürich ein Postulat mit der Bitte an

32 Details bei *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 199.

den Stadtrat eingereicht, zu prüfen, wie die polizeiliche Datenbank GAMMA wieder eingeführt werden könne. Dies nachdem es in Zürich nach einem Fußballspiel erneut zu Ausschreitungen gekommen war. Ein definitiver Entscheid bezüglich der Datenbank GAMMA scheint daher noch nicht gefällt zu sein. Das Beispiel zeigt die Volatilität und Kurzlebigkeit mancher der durch Volksabstimmung eingeführten Instrumente.

## b) 2000-Watt-Gesellschaft

Die Volksinitiative „2000 Watt für Zug“ wollte für die *Stadt Zug* insbesondere zwei Ziele anstreben. Einerseits sollte der Energiebedarf pro Person herabgesetzt und andererseits der CO<sub>2</sub>-Ausstoss pro Person gesenkt werden. Langfristig sollten die Werte einer 2000-Watt-Gesellschaft angesteuert werden. Die Verringerung des Energiebedarfs und des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes sollte beispielsweise mittels Verbesserung des Gebäudestandards sowie der Umstellung auf regionalen Strombezug aus erneuerbaren Quellen erfolgen. Während der Stadtrat (Regierung) dem Stimmvolk die Initiative zur Annahme empfohlen hat, hat der Grosse Gemeinderat (Parlament) deren Ablehnung befürwortet. Die Zuger Stimmberechtigten sind der Empfehlung des Stadtrates gefolgt und haben die Initiative am 15. Mai 2011 mit 51,5% Ja-Stimmenanteil angenommen.

Nachdem in der *Stadt Zürich* bereits im Jahre 2008 die Verankerung eines Artikels in der Gemeindeordnung (Stadtverfassung) zur 2000-Watt-Gesellschaft mit 76,4% Ja-Stimmenanteil klar angenommen worden war, kam nun eine ähnliche Volksinitiative im gleichen Kanton (Stadt Dübendorf bei Zürich) am 4. September 2011 zur Abstimmung. Die Initiative „2000-Watt-Gesellschaft für Dübendorf“ forderte die verstärkte Nutzung der Wasser- und Solarenergie, die Förderung des Fahrradverkehrs sowie die Unterstützung des Gewerbes bei Nachhaltigkeitsbemühungen. Sie wurde, anders als in der Stadt Zürich, mit einem Nein-Stimmenanteil von 68,5% klar abgelehnt.

## c) Fuß-, Fahrrad- und öffentlicher Verkehr

Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich haben am 4. September 2011 über eine Volksinitiative abgestimmt, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuß- und Veloverkehrs zum Gegenstand hatte.

Die Initiative war Teil der „*Städte-Initiative*“, welche in unterschiedlichen Varianten in den Städten Basel, Luzern, Winterthur, St. Gallen, Zürich und Genf eingereicht worden war. Bereits angenommen wurde die Initiative in St. Gallen (am 7. März 2010, mit 59% Ja-Stimmen) und Genf (am 15. Mai 2011, mit 50,3%

Ja-Stimmen). Ein Gegenvorschlag wurde in Basel (am 28. November 2010, mit 55% Ja-Stimmen) und Luzern (am 26. September 2010, mit 63% Ja-Stimmen) angenommen. In Winterthur wurde die Initiative zugunsten des Gegenvorschlags am 21. Juni 2011 bedingt zurückgezogen, wobei der Gegenvorschlag ohne Referendum am 6. August 2011 in Kraft getreten ist.

Bei der Abstimmung in der *Stadt Zürich* wurde dem Stimmvolk neben der Volksinitiative ein Gegenvorschlag des Stadtrats unterbreitet. Die Initiative forderte den Anstieg des Anteils des Fuß-, Fahrrad- und öffentlichen Verkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen in der Stadt Zürich um zehn Prozent innerhalb von zehn Jahren. Der Gegenvorschlag ging weniger weit und hielt bloß die Bevorzugung des Fuß-, Fahrrad- und öffentlichen Verkehrs sowie die Sorgetragung zum öffentlichen Raum fest. Auf eine zeitliche sowie prozentuale Vorgabe wurde beim Gegenvorschlag verzichtet. Zudem sollte das Anliegen in Zusammenhang mit der Bestimmung zur 2000-Watt-Gesellschaft in der Gemeindeordnung verankert werden (vgl. soeben Abschnitt b). Die Stimmberechtigten haben sich entgegen der Empfehlung des Stadtrats, der die Initiative ablehnte und den Gegenvorschlag befürwortete, und entsprechend der Empfehlung des Gemeinderats, der beide Vorlagen zur Annahme empfohlen hatte, für beide Vorlagen ausgesprochen (Initiative: 52,4% Ja-Stimmenanteil, Gegenvorschlag: 64,3% Ja-Stimmenanteil) und mittels Stichfrage die Volksinitiative knapp bevorzugt (50,6%).

#### d) Kindertagesstätten

Bei der Abstimmung vom 15. Mai 2011 wurde den Stimmberechtigten der Stadt Bern die Volksinitiative „Familienfreundliches Bern: Für Kindertagesstätten ohne Wartelisten (KITA-Initiative)“ mit einem Gegenvorschlag des Stadtrats unterbreitet. Inhalt der Initiative war insbesondere ein Rechtsanspruch für Eltern auf einen Platz in einer Kindertagesstätte für ihre Kinder bis zum Eintritt in den Kindergarten oder in die Basisstufe, wobei die Wartezeit auf einen Betreuungsplatz höchstens sechs Monate betragen durfte. Der vom Stadtrat unterbreitete Gegenvorschlag sah hingegen die Einführung von Betreuungsgutscheinen für erwerbstätige Eltern vor, ohne dass ein Anspruch auf einen Betreuungsplatz bestehen würde. Mittels der Ausrichtung der Gutscheine würden die Eltern direkt finanziell unterstützt. Einen Platz für ihr Kind müssten die Eltern jedoch selber suchen. Entsprechend der Abstimmungsempfehlung des Stadtrats wurde die Volksinitiative mit einem Nein-Stimmenanteil von 54% abgelehnt und der Gegenvorschlag mit 51,5% Ja-Stimmen angenommen.

*Abgekürzte Links:*

.../as/ = [www.admin.ch/ch/d/as/](http://www.admin.ch/ch/d/as/)

.../ff/ = [www.admin.ch/ch/d/ff/](http://www.admin.ch/ch/d/ff/)

.../geschaefte.aspx = [www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx)

.../ref/ = [www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/](http://www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/)

.../cr/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/](http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/)

.../sr/ = [www.admin.ch/ch/d/sr/](http://www.admin.ch/ch/d/sr/)

.../va/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/va/](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/)

.../vi/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/vi/](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/)