3. Landesberichte

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012

Axel Tschentscher/Dominika Blonski/Rahel Baumgartner[1]

I. Direkte Demokratie im Bund

Der Berichtszeitraum, der dieses Mal genau das Kalenderjahr 2012 umfasst, folgte auf ein Wahljahr, so dass im Vergleich zu 2011 wieder erheblich mehr Abstimmungen vor das Bundesvolk gelangten.[2] Mit insgesamt zwölf Abstimmungen (4.) liegt die Gesamtzahl etwa beim langjährigen Durchschnitt von 11,4 Abstimmungen in Nachwahljahren. Besondere Aufmerksamkeit hat die Annahme der *Zweitwohnungsinitiative* erfahren (1.), die je nach Umsetzung in den Bergkantonen zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führen wird. Etwas anders als bei der sprachkulturellen Ost-West-Zäsur („Röstigraben") und der Stadt-Land-Zäsur hat sich bei dieser Abstimmung ein Gegensatz zwischen den Interessen von Berg- und Talkantonen aufgetan. Unter den völkerrechtlich problematischen Initiativen hat die *Durchsetzungsinitiative* zur Ausschaffungsinitiative in Rekordzeit die Unterschriftenhürde überwunden (2.a). Daneben gibt es über eine Reihe von Kontroversen und Skurrilitäten bei den Instrumenten der direkten Demokratie zu berichten (3.).

1 Wir danken *Sibylle Perler* für die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts.

2 Zur geringeren Abstimmungsdichte in Wahljahren siehe *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 (139 f.).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Berg-Tal-Zäsur – Zweitwohnungsinitiative

a) Überraschendes Abstimmungsergebnis

Die Volksinitiative, die den Zweitwohnungsanteil pro Gemeinde auf höchstens 20% der Bruttogeschossfläche beschränkt,[3] wurde in der Abstimmung am 11.3.2012 entgegen der Empfehlung des Bundesrates und der Bundesversammlung und zur Überraschung der Öffentlichkeit sehr knapp angenommen (50,6% Ja-Stimmenanteil). Es handelte sich dabei um die geringste Zustimmung, die in der Schweiz je zur Annahme einer Volksinitiative geführt hat.[4] Dabei war das Volk in den direkt betroffenen Bergkantonen jeweils dagegen gewesen – allen voran die großen Zweitwohnungskantone *Wallis* (73,8% Nein-Stimmenanteil) und *Graubünden* (57,3%), aber sehr deutlich auch die wirtschaftlich etwas diversifizierteren Bergkantone *Uri* (61,4%), *Obwalden* (58,6%), *Nidwalden* (58%), *Schwyz* (57,2%) und *Zug* (55,1%). Demgegenüber schlugen die stimmenstarken Stadtkantone, in deren Gemeinden der Zweitwohnungsanteil meist unterhalb der Grenze liegt, auf der Ja-Seite aus – beispielsweise *Basel-Stadt* (62,2%), *Genf* (56%), *Bern* (54,9%) und *Zürich* (52,5%). Im Ergebnis tat sich dadurch eine Berg-Tal-Zäsur auf.

Im Abstimmungsergebnis schlägt sich eine allgemeine Grundstimmung gegen die voranschreitende Zersiedelung nieder, die ansonsten eher in eine Stadt-Land-Zäsur mündet. So nahmen die Stimmenden im Kanton *Zürich* im Juni 2012 die Kulturlandinitiative der Grünen an (54,5% Ja-Stimmen). Dabei ging es darum, rund 1.000 Hektar Ackerland, das bereits im Siedlungsgebiet lag, aber noch nicht eingezont war, von der Überbauung auszunehmen.

b) Problematik der fremdbestimmten Minderheit

Das Wirtschaftsmodell der Feriendestinationen in den Alpen war in der jüngeren Vergangenheit stark vom Zweitwohnungsbau mitbestimmt. Getrieben durch den Bedarf wohlhabender, meist städtischer Käufer, die in den Zweitwohnungen eine mit Sachwerten hinterlegte Anlagemöglichkeit sahen, profitierte die lokale Bauindustrie. Gleichzeitig entwickelte sich ein Ideenwettbewerb im Kampf gegen die „kalten Betten", bei dem einzelne Gemeinden und Kantone durch lokale

3 Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!"; neuer Art. 75a BV sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 75a BV; eingereicht am 18.12.2007; .../vi/vis345.html.

4 *A. Vatter/B. Stauffer,* Vollzug ohne das Volk. Die teilweise harzige Umsetzung von Volksinitiativen, in: NZZ Nr. 85 vom 12.4.2012, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Reglemente und kantonale Richtpläne rigide Beschränkungen für neue Zweitwohnungen einführten. Statt Bauverboten wurde dabei zunächst mit Abgaberegelungen und Vermietungspflichten gearbeitet. Auf Bundesebene war mit einer Revision des Raumplanungsgesetzes 2010 eine verbindliche Pflicht eingeführt worden, dass alle Kantone innerhalb von drei Jahren entsprechende Instrumente in ihre Richtpläne aufnehmen sollten. Mit der Annahme der Initiative wurde dieser indirekte Gegenvorschlag nun verfassungskräftig überholt. An die Stelle einer von den Kantonen autonom bestimmten Problembewältigung tritt eine rigide Grenze, die sich am gewünschten Landschaftsbild der schweizweiten Mehrheit orientiert.

Die Minderheit in den *besonders betroffenen Gemeinden in Graubünden, im Wallis, im Tessin sowie im Berner Oberland und in den Waadtländer Alpen*, die zum Teil über bis zu 78% Zweitwohnungsanteil verfügen, müssen dies als eine Fremdbestimmung empfinden. Für sie ist es ein Diktat der Bevölkerungsmehrheit im Unterland, die ihre umweltpolitischen Ideale verwirklichen will, aber die Minderheit in den Bergen den Preis dafür zahlen lässt. Eine ähnliche Gängelung der Bergminderheit droht noch in zwei anderen Sachfragen: Erstens wird sie bei der im Oktober 2012 eingereichten Pauschalbesteuerungsinitiative befürchtet, mit der jede Form der privilegierten Besteuerung oder Aufwandsbesteuerung verboten werden soll.[5] Die großen Kantone haben diese Form des Niederlassungsanreizes bereits weitgehend zurückgefahren oder abgeschafft, doch kleine Gemeinden im Berggebiet profitieren noch sehr stark von dem Modell. Zweitens fühlt sich speziell das Wallis schon jetzt bei den Abstimmungsempfehlungen zum anstehenden Referendum über das Raumplanungsgesetz durch die Mehrheit im Bund übergangen.[6]

c) Zweifelhafte Umsetzung

Von *Vatter* und *Stauffer* ist auf eine Parallele der Zweitwohnungsinitiative zur Alpeninitiative hingewiesen worden.[7] Abgesehen von Widersprüchen zu internationalen Abkommen, die bei der Alpeninitiative noch hinzukamen, sind die Rahmenbedingungen ähnlich. In beiden Fällen hatte sich das Volk trotz deutlicher Ablehnung der Initiative durch National- und Ständerat mit einer knappen Mehrheit (Alpeninitiative 1994: 51,9%) für deren Annahme entschieden. Daraufhin wurde vom Parlament jede Interpretationsmöglichkeit genutzt, um die Umsetzung hinauszuzögern, ja zu hintertreiben. Nach dem jüngsten Verlage-

5 Siehe unten I.5.b (S. 168) sowie .../vi/vis403.html.
6 Dazu unten I.5.d (S. 171) sowie .../cr/2009/20092763.html.
7 *Vatter/Stauffer*, Vollzug (Fn. 4), S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rungsbericht zum alpenquerenden Gütertransitverkehr ist trotz intensiver Gesetzgebung innerhalb der zehnjährigen Übergangsfrist das Zwischenziel von einer Million Fahrten nicht erreicht und das Endziel von 650.000 Fahrten weit verfehlt worden. Selbst die zweite Initiativforderung, nach der die Transitstraßen nicht weiter ausgebaut werden dürfen, wurde durch den Bau einer vierspurigen Autobahn ins Wallis konterkariert.

Schon jetzt zeichnet sich für die Zweitwohnungsinitiative ein ähnliches Defizit bei der Umsetzung ab. Obwohl die 20%-Obergrenze *mit der Abstimmung verfassungsunmittelbar in Kraft getreten* ist und der Wortlaut insoweit auch keine Zweifel lässt,[8] wurden in den besonders betroffenen Gemeinden kurz vor und unmittelbar nach der Abstimmung noch besonders viele Baugesuche für Zweitwohnungen gestellt und teilweise im Schnellverfahren bewilligt. Dies entgegen der ursprünglichen Forderung der zuständigen Bundesrätin, dass die nach der Abstimmung eingereichten Baugesuche vorerst zu sistieren seien. Das Kollusionsinteresse von Gemeindeverwaltung und Bauherren war dabei offensichtlich. Gemeinsam beriefen sie sich auf einen Umkehrschluss aus einer Übergangsbestimmung der Initiative.[9] Dieser Schluss war deshalb unzulässig, weil die Regelung nicht als Relativierung der Initiative fungierte, sondern mit ihr ein *zusätzlicher* Druck auf säumige Kantone und Gemeinden ausgeübt werden sollte.

Auf der Gegenseite reichte die wichtigste Trägerin der Initiativbewegung, die Stiftung Helvetia Nostra des Initianten *Franz Weber*, hunderte von Einsprachen gegen die Baugesuche ein. Diese Einsprachen wurden in vielen Fällen sofort als unzulässig zurückgewiesen, weil den nationalen Umweltverbänden die Verbandsbeschwerde bei lokalen Bauvorhaben innerhalb der Bauzone nicht eröffnet ist. Nach einem starken Lobbying der Bergregionen kam der Bundesrat dann im August den Bauinteressenten in den 560 betroffenen Gemeinden entgegen. Er erlaubte offiziell die weitere Bewilligung von Zweitwohnungen bis zum Jahresende und erließ vorbehaltlich der Ausführungsgesetzgebung eine Verordnung, nach der bestehende Wohnungen, ältere Hotels, Rustici und Maiensässe auch zukünftig zu Zweitwohnungen umgenutzt oder umgewandelt werden dürfen.[10] Allerdings besteht auch nach Erlass der Verordnung weiterhin Streit über die Umsetzung der Initiative, beispielsweise über die Kriterien, nach denen die 20%-Regelung zur Aufnahme von Sperrgemeinden in den Anhang der Verordnung

8 Art. 75a Abs. 1 BV: „Der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde ist auf höchstens 20 Prozent beschränkt."

9 Art. 197 Ziff. 8 Abs. 2 BV: „Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75a folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, sind nichtig."

10 Verordnung über Zweitwohnungen vom 22.8.2012, SR 702, .../as/2012/4583.pdf, .../sr/7/702. de.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

führt. Zudem drohen die Ausnahmen der Verordnung in einigen Gemeinden die Wirkung der Volksinitiative ganz zu unterlaufen. Gegen solche Umsetzungslücken arbeitete unter anderem die Initiative „Wohnen im Oberengadin", die eine ergänzende absolute Grenze bei 50% forderte. Diese Initiative wurde im November 2012 bei einer Abstimmung in elf Gemeinden deutlich mit 71,6% Nein-Stimmen abgelehnt.

Der erhebliche Unterschied zwischen den Abstimmungen im Bund und denjenigen in der betroffenen Region macht deutlich, dass die wirtschaftsbeschränkenden Schutzmaßnahmen praktisch nur eine Chance haben, wenn sie von außen kommen. So gesehen könnte man der oben als Problem angesprochenen Fremdbestimmung auch etwas Positives abgewinnen: Das Volk im Bund überwindet ein *systemisch bedingtes Regulierungsversagen* auf den unteren Ebenen.

2. Durchsetzung von Volksinitiativen – Ausschaffungsinitiative

a) Unterschriftensammlung in Rekordzeit

Bei der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative war bereits im vergangenen Berichtszeitraum offensichtlich, dass die gesetzliche Umsetzung erhebliche Probleme bereiten würde.[11] Nachdem das Justizdepartement der Bundesregierung im Mai 2012 einen von ihm als gerade noch völkerrechtskonform taxierten Vorschlag mit zwei Varianten zur Vernehmlassung unterbreitet hatte,[12] lancierte die Schweizerische Volkspartei (SVP) ihre Umsetzungsvariante in Form einer „Durchsetzungsinitiative", um die abwägungsfreie Ausschaffung zu erzwingen. Obgleich die Ausschaffungsinitiative ursprünglich nur mit knapper Mehrheit angenommen worden war,[13] gelang es den Initianten, die erforderlichen Unterschriften in der Rekordzeit von nur 157 Sammeltagen zusammenzutragen. Normalerweise werden die maximal 549 möglichen Sammeltage (18 Monate gemäß Art. 139 Abs. 1 BV) annähernd ausgeschöpft. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre nahmen die Initianten 478 Sammeltage in Anspruch. Neben der Ausschaffungsinitiative, die nach 220 Tagen ebenfalls sehr früh eingereicht wurde, gab es in den letzten zehn Jahren nur drei weitere Initiativen mit vergleichbar kurzer Sammeldauer (Gentechnikfrei-Initiative: 212 Tage, Masseneinwanderungsinitiative: 203 Tage, Hausarztinitiative: 184 Tage). Von diesen fünf „schnellen" Volksinitiativen wurden bisher zwei dem Volk vorgelegt und beide angenom-

11 *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 2), S. 151 f.

12 Varianten und Erläuterungen unter www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/umsetzung_der_ausschaffungsinitiative.html.

13 52,3% Ja-Stimmen; siehe .../va/20101128/index.html.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

men. Mit Blick auf die sonst geringe Annahmequote ist die *sehr kurze Sammelzeit ein positiver Indikator für die Erfolgsaussichten der Initiative*.

b) Ausdrücklicher Vorrang vor völkerrechtlichen Verpflichtungen

Würde die Durchsetzungsinitiative angenommen, so dürfte dies negative Auswirkungen auf die Initiativpraxis, die Verfassungskultur und den Vorrang des Völkerrechts haben.

Erstens wäre der Erfolg für zukünftige Initianten ein Signal, dass mit sehr detaillierten Übergangsbestimmungen eine initiativgetreue Umsetzung am sichersten gewährleistet werden kann. Das Vertrauen in die Umsetzungskompetenz der politischen Organe wäre erschüttert.

Zweitens würde die Annahme verfassungskulturell den Rückgang zu einer Flickenstruktur des Verfassungsdokuments beschleunigen, wie sie mit der Totalrevision 1999 überwunden worden war. Die Detailregelungen, wie sie die Durchsetzungsinitiative vorsieht (.../vi/vis433.html), sind ein Fremdkörper in der jetzigen Bundesverfassung. Deren Übergangsbestimmungen sind sonst nur wenige Sätze lang und enthalten typischerweise keine gesetzlichen Detailregelungen. Die einzige Ausnahme zur Schwerverkehrsabgabe (Art. 196 Ziff. 2 BV) hat immer noch weniger als eine Druckseite Umfang und ermächtigt für Detailregelungen den Bundesrat zum Vollzug. Demgegenüber erstreckt sich der Text der Durchsetzungsinitiative (neuer Art. 197 Ziff. 9 BV) über etliche Seiten und enthält materielles Strafrecht mit zwei langen Deliktskatalogen, detaillierten Zuständigkeits- und Fristbestimmungen für die Behörden sowie einen ganz neuen Straftatbestand zum „Sozialmissbrauch".

Drittens schließlich würde die Annahme der Durchsetzungsinitiative auch einen völkerrechtlichen Flurschaden anrichten. Die Regelung der begehrten Übergangsvorschrift schiebt nämlich alle Bindungen der Schweiz mit Verfassungskraft beiseite: „Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor. 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." (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 4 nBV). Ähnlich wie beim Minarettverbot, das ebenfalls verfassungsunmittelbare Wirkungen ungeachtet der völkerrechtlichen Bindungen entfaltet, wäre das Bundesgericht dann zu einer völkerrechtswidrigen Anwendung verdammt. Ähnliches drohte bereits

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bei den Übergangsvorschriften der Todesstrafeninitiative, die aber von den Initianten nicht weiter verfolgt worden ist.[14]

3. Weitere Diskussionen

a) Verspätete Unterschriftenbeglaubigung – Staatsvertragsreferenden

Zu einem Eklat über die Details der Unterschriftensammlung führte im Berichtszeitraum die Regelung, dass Referenden oder Volksinitiativen innerhalb der Sammelfrist komplett mit einer Beglaubigung der zuständigen Gemeinde bei der Bundeskanzlei eingereicht werden müssen. Die Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, die Stimmrechtsbescheinigungen „unverzüglich" auszustellen.[15] Durch diese unbestimmte Regelung kommt nicht nur den beglaubigenden Gemeinden, sondern auch der Post eine erhebliche Rolle im Verfahren zu.

Konkret hatte die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) in einer flügelübergreifenden Allianz mit den Jungsozialisten (Juso) drei Referenden gegen Steuerabkommen mit Deutschland, Österreich und Großbritannien angestrebt. Das Unterschriftenquorum wurde bei der Sammlung in allen drei Fällen nur knapp verfehlt. Eine nähere Prüfung deckte auf, dass mehr als 2.000 Unterschriftenbeglaubigungen aus Genf nur deshalb verspätet eintrafen, weil sie versehentlich mit der B-Post statt mit der A-Post nach Bern geschickt worden waren. Bei anderen Gemeinden waren Unterschriften in der internen Post verzögert, zu spät zur Post gebracht oder sogar vergessen worden. Die nachträglich eingereichten Unterschriften wurden von der Bundeskanzlei wegen der Verspätung nicht mehr akzeptiert.

Die gegen die Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen der Referenden gerichteten Stimmrechtsbeschwerden blieben, soweit sie bisher entschieden wurden, ohne Erfolg. Beim Referendum gegen das Steuerabkommen mit Österreich entschied das Bundesgericht abschließend, dass selbst bei Zugrundelegung der klägerischen Behauptungen die gültigen Unterschriften das Quorum knapp verfehlt hätten.[16] Hinsichtlich der Steuerabkommen mit Deutschland und Großbritannien erklärte das Gericht bisher die Voraussetzungen für einen einstweili-

14 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.).

15 Art. 62 Abs. 2 BPR: „Die Amtsstelle bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück." Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976, SR 161.1, .../sr/1/161.1.de.pdf.

16 BGer, Urteil 1C_609/2012, 1C_620/2012 vom 14.12.2012, E. 3.2.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gen Rechtsschutz (aufschiebende Wirkung, vorsorgliche Maßnahmen) für nicht gegeben.[17] Hinsichtlich dieser beiden Abkommen sind allerdings weitere Beschwerden hängig.[18]

Generell führt die Abhängigkeit der Initianten vom Postversand zu seltsamen Auswüchsen. So hatte die Partei „FDP – Die Liberalen" (FDP) bei ihrer Bürokratiestopp-Initiative zu dem außergewöhnlichen Mittel gegriffen, der Post mehrere tausend Franken für die Mehrkosten zu erstatten, die für eine ausnahmsweise beschleunigte Beförderung von Unterschriften auf Bitte der Partei entstanden waren.

Im Parlament haben die Vorfälle verschiedene Reformvorschläge ausgelöst. So sprach sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 18.10.2012 mit deutlicher Mehrheit in einer Kommissionsmotion dafür aus, die Verantwortung für die rechtzeitige Beglaubigung nicht länger den sammelnden Komitees oder Parteien, sondern den Gemeinden zuzuweisen. Durch diesen Reformvorschlag würde im Ergebnis die Frist der Unterschriftensammlung durch die geplante Neuregelung von der Beglaubigung losgelöst.

b) Ausländische Steuerung – Swiss-Out-Initiative

Eine bisher wirkungslose Kuriosität, die aber grundsätzliche Fragen zu einer möglichen Unterwanderung der direkten Demokratie durch Ausländer stellt, hat sich im Berichtszeitraum durch die *Anrufung der Ventilklausel* ergeben. Im Freizügigkeitsabkommen hatte die Schweiz ab Mai 2011 für die Staatsangehörigen der mittel- und osteuropäischen Staaten (sog. EU-8) die volle Personenfreizügigkeit hergestellt, diese aber ab Mai 2012 durch Anrufung der Ventilklausel wieder auf eine Kontingentregelung zurückgestuft. Nach Auffassung der Europäischen Union und insbesondere der betroffenen Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) besteht indes kein Recht, die Klausel selektiv für einzelne Mitgliedstaaten anzurufen. Gegen diese als Vertragsverletzung durch Diskriminierung empfundene Wirkung wurde im November 2012 eine Europäische Bürgerinitiative „Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz" registriert.[19] Das Instrument der EU-Bürgerinitiative richtet sich lediglich auf eine Parlamentsanhörung und Kommissionsstellungnahme, kann also nicht unmittelbar die Kündigung erwirken.

17 BGer, Urteil 1C_608/2012 u.a. vom 11.12.2012, E. 3.3.

18 Verfahren 1C_606/2012 und 1C_607/2012 der AUNS, siehe BGer, 1C_609/2012, 1C_620/ 2012 vom 14.12.2012, E. 3.2.

19 S. www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000015.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Besonderheit des Vorgangs besteht darin, dass die Initianten (www.swiss-out.eu) nicht nur von außen gegenüber der Schweiz agierten, sondern durch Presseinformation im Oktober 2012 bekannt gaben, die Kündigung *von innen* über eine Volksinitiative in der Schweiz bewirken zu wollen. Der detaillierte Plan, dem allerdings bisher nicht einmal die Einreichung zur Vorprüfung gefolgt ist, sah vor, dass ein neu gegründetes Komitee „Unsere Schweiz" von der europäischen Mutterinitiative European Equal Rights Association (EERA) mit Sitz in London 300.000 Franken für die Sammlung von ca. 150.000 Unterschriften erhalten sollte. Angeblich verfügte die Initiative bereits über 150 Mitglieder oder Assoziierte in der Schweiz. Zusätzlich war auch die persönliche Unterstützung durch Friedensnobelpreisträger *Lech Walesa* angekündigt.[20] Schnell stellte sich allerdings heraus, dass die Initiative den angekündigten Plan nicht weiterverfolgte und über keine inhaltliche Repräsentation in der Schweiz verfügt, sondern nur über eine leere Internetseite (www.euout.ch).

Die Diskussion des Vorfalls ist allerdings grundsätzlicher Natur. Für eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens gibt es in der Schweiz relevante politische Kräfte (AUNS, SVP), die seit Jahren in diese Richtung arbeiten. Unter solchen Umständen ist es nicht abwegig, dass eine materiell vom Ausland aus lancierte und finanzierte Volksinitiative, die nur formell im Kleid der schweizerischen Demokratie daherkommt, schon allein durch Unterschriftenkauf für Aufmerksamkeit, Unruhe und Einwirkung sorgen könnte. Die Praxis, dass Unterschriften kommerziell gesammelt werden, ist weder verboten noch unüblich.[21] Auch die Finanzierung von schweizerischen Volksinitiativen aus dem Ausland ist nicht geregelt und darum grundsätzlich erlaubt. Es gibt bisher auch keine Offenlegungsvorschriften, mit denen Transparenz über die ausländische Herkunft von Geldern herzustellen wäre.[22] Weil im Ergebnis gar nicht die Kündigung, sondern nur die lückenlose Anwendung des Abkommens das eigentliche Ziel der Initiative bildete, hätte das Vorgehen sogar insgesamt erfolgreich sein können. Dann wäre es ein Exempel dafür geworden, wie wenig die direktdemokratischen Instrumente der Schweiz gegenüber äußeren Einflüssen abgeschirmt sind.

20 Dazu die Berichterstattung: EU-Bürger finanzieren Schweizer Volksinitiative, in: NZZ Nr. 244 vom 19.10.2012, S. 9.

21 Zum „Einkauf" von Unterschriften am Beispiel der Stipendieninitiative siehe *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 2), S. 145 f.

22 Vgl. *L. Schaub,* Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, 2012, S. 381 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Völkerrechtliche Referendumspflicht – Staatsvertragsinitiative

Die *Staatsvertragsinitiative*, welche die Annahme aller wichtigen völkerrechtlichen Verträge zwingend an ein doppeltes Mehr (Volks- und Ständemehr) koppeln wollte,[23] scheiterte besonders deutlich mit einem Nein-Stimmenanteil von 75,3%. Vor allem die Ausweitung des Ständemehrs hätte dabei erhebliche praktische Folgen in der politischen Balance gezeitigt, weil dieses Mehr als eine Selbstbeschränkung des schweizerischen Gesamtvolks zugunsten der konservativen Kleinkantone wirkt.

Die politischen Kräfte in der Schweiz wurden durch die klare Ablehnung der Initiative wieder etwas besser balanciert, nachdem vorher ein Trend befürchtet worden war, dass populistisch verfolgte Positionen, insbesondere in der Ausländer- und Neutralitätspolitik, mit den Mitteln der Volksinitiative die Konkordanzdemokratie unterwandern könnten. Für die direkte Demokratie stellt das Abstimmungsergebnis gleichzeitig einen Lernerfolg dar. Bei der Ausschaffungsinitiative hatte sich die Gegnerschaft durch einen Gegenvorschlag selbst auseinanderdividiert, was der Initiative letztlich zum knappen Überraschungserfolg verhalf. Bei der Staatsvertragsinitiative hatte das Parlament diesmal nach längerem Diskussionsprozess auf den vom Bundesrat vorgelegten Gegenentwurf bewusst verzichtet. So konnte vermieden werden, dass sich die Stimmen auf Befürworter des Gegenvorschlags einerseits und der Fundamentalgegner zu jeder Änderung andererseits aufteilten. Die Erfahrung mit der Ausschaffungsinitiative hat gelehrt, dass selbst in der kompromissorientierten Schweiz die unzweideutige Ablehnung manchmal bessere Ergebnisse erzielen kann als ein auf Entgegenkommen gerichteter Gegenvorschlag.

d) Unabänderlichkeit, vorzeitige Beendigung und Neustart von Volksinitiativen – Sexualisierungsschutzinitiative

Eine nachträgliche Änderung des Initiativkomitees oder des Inhalts der Unterschriftenbögen ist unmöglich, sobald eine Volksinitiative im Bundesblatt publiziert ist. Dieser formale Schutz der Stimmbürger führte im Fall der *Sexualisierungsschutzinitiative* zu einem seltenen „Neustart“. Die zunächst im März eingereichte und nach Vorprüfung ab 17.4.2012 im Sammelstadium befindliche Initiative wollte den Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Lebensjahr zulassen. Wenige Tage nach Sammlungsbeginn wurde bekannt, dass der Co-Präsident des Initiativkomitees früher wegen Kinderschändung verurteilt worden

23 Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik“; neuer Art. 140 Abs. 1 Bst. d BV; eingereicht am 11.8.2009; .../vi/vis363.html.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

war. Er trat sofort aus dem Initiativkomitee aus. Die Bundeskanzlei stellte daraufhin fest, dass die Volksinitiative in der durch Vorprüfung bewilligten Form nicht weiter durchführbar sei, weil das Bundesgesetz über politische Rechte keine nachträgliche Änderung der Zusammensetzung des Initiativkomitees zulasse.

Den Initianten blieb aber ein formal korrekter Ausweg: Sie reichten die Initiative am 16.5.2012 vorzeitig mit einer einzigen Unterschrift ein, woraufhin die Bundeskanzlei diese noch am selben Tag für gescheitert erklärte (Art. 71 Abs. 1 BPR).[24] Ebenfalls an diesem Tag reichten die Initianten in ihrer neuen Zusammensetzung die inhaltsgleiche Initiative nochmals ein und konnten nach beschleunigter Vorprüfung bereits ab dem 19.6.2012 weiter sammeln.[25] Dasselbe Verfahren wird gelegentlich eingesetzt, um einer inhaltlich besseren Initiative den Vorrang einzuräumen.[26]

Materiell wird durch diese Praxis eine Änderung durch Neustart ermöglicht, die formell bisher nicht vorgesehen ist. Diese Entwicklung erinnert an die graduelle Etablierung des Rückzugsrechts, die inhaltlich bereits lange vor ihrer positiv-rechtlichen Verankerung im Jahr 1950 praktiziert worden war. So hatte bereits im Jahr 1908 ein Initiativkomitee seine Volksinitiative „für die Nutzung der Wasserkräfte“ wegen eines direkten Gegenentwurfs zurückgezogen.[27]

4. Abstimmungspraxis

Abgesehen von den erwähnten Zweitwohnungs- (oben 1.) und Staatsvertragsinitiativen (oben 3.b) gab es im Berichtszeitraum weitere zehn Abstimmungen im Bund, davon sieben über Volksinitiativen und drei über Referenden:

a) Soweit *nach Rückzug nur noch der Gegenentwurf* zur Abstimmung stand, war die Abstimmung erwartungsgemäß erfolgreich. So bei der *Geldspiel-Initiative*, mit der die Verwendung von Erträgen für Sport, Kultur und Soziales konkretisiert werden sollte.[28] Bei ihr wurde nach Rückzug nur noch über den direkten Gegenentwurf des Parlaments abgestimmt, den das Volk mit der sehr großen Mehrheit von 87,1% Ja-Stimmen annahm. Auch die Initiative zur *Jugend-*

24 Bekanntmachung der Bundeskanzlei vom 16.5.2012, BBl 2012 5639, .../ff/2012/5639.pdf.

25 Siehe unten I.5.a (S. 163).

26 Vgl. den Rückzug der Volksinitiative „Wolf, Bär und Luchs“ (.../vi/vis417.html) zugunsten der knapp drei Monate zuvor lancierten Volksinitiative „Für den Schutz der Grossraubtiere (Bär, Wolf und Luchs)“ (.../vi/vis431.html) unten I.5.a (S. 163 und 166).

27 Siehe .../vi/vis8.html. Details zur Entwicklung des Rückzugsrechts bei *G. Rohner,* Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848-2010, 2012, S. 64 ff.

28 Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“; geänderter Art. 106 BV, neue Art. 106a, 106b BV; zustandegekommen am 6.10.2009; .../vi/vis364.html.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

musikförderung, welche den Schulunterricht in Musik stärken und den außerschulischen Unterricht fördern wollte,[29] war zugunsten eines direkten Gegenentwurfs zurückgezogen worden; dieser erhielt deutliche 72,7% Ja-Stimmen.

b) Die übrigen Volksinitiativen scheiterten allesamt, was einmal mehr die Regel bestätigte, dass eine *Volksinitiative gegen die Empfehlung des Bundesrats* nur selten Erfolg hat. Dieser formale Befund über das Abstimmungsergebnis muss allerdings von der inhaltlichen Wirksamkeit einer Initiative unterschieden werden, weil zahlreiche mittelbare Effekte (Werbewirkung, Sensibilisierung, Mobilisierung, Aktivierung, Profilbildung) eintreten können. Eine neuere Studie über die Eidgenössischen Volksinitiativen kommt zu dem Ergebnis, dass fast alle Initiativen wenigstens mittelbar wirksam waren.[30]

Bei der *Ersten Bauspar-Initiative* des Jahres 2012, die das früher im Kanton Basel-Landschaft praktizierte Bausparmodell auf nationaler Ebene einführen wollte,[31] folgten die Stimmbürger der Empfehlung des Bundesrates und sprachen sich mit einem Nein-Stimmenanteil von 55,8% gegen die Initiative aus. Die *Zweite Bauspar-Initiative* des Jahres 2012, welche die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums anstrebte,[32] scheiterte mit einem Nein-Stimmenanteil von 68,9% sogar noch deutlicher. Die Initiative *„6 Wochen Ferien für alle"*, gerichtet auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestanspruchs,[33] scheiterte mit einem Nein-Stimmenanteil von 55,8%. Die Initiative zum *Alterswohnen*, mit der Menschen bei selbstgenutztem Wohneigentum steuerlich entlastet werden sollten,[34] scheiterte mit einem Nein-Stimmenanteil von 52,6%. Schließlich fiel auch die Initiative zum *Passivrauchen*, die ein grundsätzliches Verbot des Rauchens in allen öffentlich zugänglichen Innenräumen einführen wollte,[35] beim Volk mit 66,0% Nein-Stimmen durch.

c) Unter den drei Referenden des Jahres 2012 war, wie auch sonst bei Referenden, die Zahl der Erfolge größer. Besonders deutlich war das beim Referen-

29 Volksinitiative „jugend + musik"; neuer Art. 67a BV; eingereicht am 18.12.2008; .../vi/vis 355.html.

30 *Rohner,* Wirksamkeit (Fn. 27), S. 286.

31 Volksinitiative „Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen"; neue Art. 129a und 129b BV sowie neue Übergangsbestimmung zu den Artikeln 129a und 129b BV; eingereicht am 29.9.2008; .../vi/vis352.html.

32 Volksinitiative „Eigene vier Wände dank Bausparen"; neuer Art. 108a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 108a BV; eingereicht am 23.1.2009; .../vi/vis358.html.

33 Neuer Art. 110 Abs. 4 BV sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 110 Abs. 4 BV; eingereicht am 26.6.2009; .../vi/vis362.html.

34 Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter"; neuer Art. 108b BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 108b BV; eingereicht am 23.1.2009; .../vi/vis359.html.

35 Volksinitiative „Schutz vor Passivrauchen"; neuer Art. 118a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118a BV; eingereicht am 18.5.2010; .../vi/vis371.html.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dum gegen die Einführung eines *Managed Care Systems*.[36] Mit insgesamt 76,0% Nein-Stimmen scheiterte das Gesetz. Auch gegen die *Wiedereinführung der Buchpreisbindung* kam mit 56,1% Nein-Stimmen ein erfolgreiches Referendum zustande.[37] Dagegen ist das Referendum, das von *Impfgegnern* gegen eine Revision des Tierseuchengesetzes angestrengt worden war,[38] mit nur 31,7% Nein-Stimmen deutlich gescheitert.

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 (www.admin.ch/ch/d/pore/vi/). Berücksichtigt sind im Folgenden über den Berichtszeitraum 2012 hinaus auch diejenigen Initiativen, die bis zum Abschluss der Berichtserstellung (31.1.2013) eingereicht wurden. Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „**Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!**“, welche den Finanzmarktakteuren mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz unter anderem Termingeschäfte mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln verbieten will (neuer Art. 98a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 98a BV; Sammelfrist bis 25.3.2014; .../vi/vis437.html),
- die Volksinitiative „Für eine vernünftige **Finanzierung der Gesundheitskosten**“, welche die Finanzierung von Leistungen der Kranken- und Unfallversicherungen durch verschiedene Lenkungsabgaben (nicht-erneuerbare Energie, Alkohol, Tabak und Spielbanken, Betäubungsmittel sowie Zucker und Fett) vorsieht (neuer Art. 117 Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 28.2.2014; .../vi/vis427.html),
- 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; Sammelfrist bis 28.2.2014; .../vi/vis 436.html),
- die Volksinitiative „**Schutz vor Sexualisierung** in Kindergarten und Primarschule“, welche Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Le-

36 Bundesgesetz über die Krankenversicherung, KVG, zustande gekommen am 14.2.2012; .../cr/2011/20112117.html.

37 Bundesgesetz über die Buchpreisbindung, BUPG, zustande gekommen am 25.7.2011; .../cr/2009/20091080.html.

38 Tierseuchengesetz, TSG, zustande gekommen am 16.7.2012; ... /cr/2009/20092611.html.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bensjahr zulassen will (neuer Art. 11 Abs. 3-7 BV; Sammelfrist bis 19.12.2013; .../vi/vis432.html),

- die Volksinitiative „Schutz der Gesundheit vor dem **Passivrauchen** – Für einen effektiv wirksamen und nicht diskriminierenden Schutz gemäß den Normen der WHO“, welche einen noch weiter gehenden Schutz vor Passivrauchen für alle Arbeitnehmer, die Bevölkerung allgemein und insbesondere für besonders verletzliche Personengruppen sicherstellen will (neuer Art. 118c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118c BV; Sammelfrist bis 19.12.2013; .../vi/vis 430.html),
- die Volksinitiative „Für den **Schutz der Grossraubtiere** (Bär, Wolf und Luchs)“, mit welcher die Tötung der Großraubtiere Bär, Wolf und Luchs verboten werden soll (neuer Art. 79 Abs. 2-5 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 79 Abs. 2-5 BV; Sammelfrist bis 19.12.2013; .../vi/vis431.html),
- die Volksinitiative „Für ein **bedingungsloses Grundeinkommen**“, die erreichen will, dass alle in der Schweiz lebenden Menschen – unabhängig von einer Erwerbstätigkeit – ein Grundeinkommen erhalten (neuer Art. 110a BV; Sammelfrist bis 11.10.2013; .../vi/vis423.html),
- die Volksinitiative „**Pro Service public**“, gemäß welcher sowohl der Bund als auch Unternehmen mit Leistungsauftrag oder unter der Kontrolle des Bundes im Bereich der Grundversorgung nicht nach Gewinn streben, auf die Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche verzichten und keine fiskalischen Interessen verfolgen sollen (neuer Art. 43b BV; Sammelfrist bis 28.8.2013; .../vi/vis 422.html),
- die Volksinitiative „Für eine Verflüssigung des Strassenverkehrs und weniger Stau (**Motorrad- und Roller-Initiative**)“, welche für Motorräder und Roller fordert, dass diese an stehenden Kolonnen vorbeifahren und Busspuren mitbenutzen dürfen sowie mehr Parkplätze in den Städten zugeteilt erhalten (neue Art. 82 Abs. 1bis, 4 und 5 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 82 Abs. 1bis, 4 und 5 BV; Sammelfrist bis 7.8.2013; .../vi/vis420.html), sowie
- die Volksinitiative „Ja zur **Wahl- und Stimmkontrolle**“, die das Ziel verfolgt, alle Wahl- und Abstimmungszettel mit einem speziellen, persönlichen Code auszustatten und damit Wählerinnen und Wählern die Kontrolle ihrer schriftlichen Stimmabgabe über das Internet zu ermöglichen (neuer Art. 136 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 136 Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 31.7.2013; .../vi/vis421.html).

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

- die Volksinitiative „Ja zum **Steuerabzug bei Wahl- und Stimmbeteiligung**“, welche vorsieht, dass Stimmberechtigte, die an Abstimmungen oder Wahlen teilnehmen, mit einem Steuerabzug von CHF 25 (kommunal), CHF 50 (kantonal) und CHF 100 (eidgenössisch) pro Abstimmungsvorlage oder

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wahlanlass belohnt werden sollen (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, 96, 100 Abs. 3, 101 Abs. 2, 102 Abs. 2, 103 S. 2 und 104 Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Sammelfrist bis 1.5.2013; .../vi/vis418.html),
- die Volksinitiative „Rettet unser Schweizer Gold (**Gold-Initiative**)“, die Goldverkäufe durch die Nationalbank einschränken will, die Lagerung der Goldreserven der Nationalbank 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 Katastrophenhilfe zulassen will (neue Art. 54a und 58 Abs. 2bis BV; Sammelfrist bis 13.3.2013; .../vi/vis416.html),
- die Volksinitiative „Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (**Erbschaftssteuerreform**)“, 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^{bis} und 129a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 3 Bst. a^{bis} und 129a BV; Sammelfrist bis 16.2.2013; .../vi/vis 414.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), sowie
- 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 19.1.2013; .../vi/vis410.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

allfälliges **fakultatives Referendum** unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Homepage der Bundeskanzlei abrufen (www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/). 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). In diesem Stadium eines potenziellen Referendums, das sich mangels Anmeldung täglich ändern kann, befinden sich derzeit zwölf Erlasse (Stand 31.1.2013). 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 „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 wollte (neuer Art. 161a BV; Sammelfrist bis 8.12.2012; .../vi/vis408.html),
- die Volksinitiative „**Wolf, Bär und Luchs**“, die das Ziel verfolgte, 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 „**Bürokratie-Stopp**“, welche einerseits die Verankerung des Rechts auf wenig Bürokratie als Grundrecht in der Bundesverfassung forderte, andererseits die Exekutive und Legislative verpflichtete, insbesondere auf KMU (kleine und mittlere Unternehmen) Rücksicht zu nehmen und Regelungsdichte sowie administrative Belastung möglichst gering zu halten (neue Art. 9a und 94 Abs. 3 zweiter Satz BV; Sammelfrist bis 12.4.2012; .../vi/vis394.html),
- 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 wollte (geänderter Art. 99 BV; Sammelfrist bis 18.7.2012; .../vi/vis396.html),
- die Volksinitiative „Unsere **Armee benötigt eine klare Kompetenzregelung** für den Einsatz im Ernstfall!“, welche für die Beschlussfassung des Bundesrates über Einsätze der Armee, die im Inland oder im Ausland mit scharfer Munition durchgeführt werden sollen, die Befragung sämtlicher Mitglieder des Bundesrates sowie die Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern vorschreiben wollte (neuer Art. 58 Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 18.7.2012; .../vi/vis397.html),

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- die Volksinitiative „Unsere **Pensionskassen nicht missbrauchen**!“, mit der verankert werden sollte, 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 „**Schutz vor Sexualisierung** in Kindergarten und Primarschule“, welche Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Lebensjahr zulassen wollte (neuer Art. 11 Abs. 3-7 BV; Sammelfrist bis 17.10.2013; .../vi/vis424.html),
- die Volksinitiative „Für ein **EU-Beitrittsmoratorium**“, die während zehn Jahren EU-Beitrittsverhandlungen für die Schweiz nicht zulassen wollte (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 23.5.2012; .../vi/vis395.html),
- die Volksinitiative „Für **Transparenz in der Krankenversicherung** (Schluss mit der Vermischung von Grund- und Zusatzversicherung)“, welche es Krankenversicherern verbieten wollte, 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), sowie
- die Volksinitiative „**Todesstrafe** bei Mord mit sexuellem Missbrauch“, 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 wurde (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 123a Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 24.2.2012; .../vi/vis 392.html).

b) Botschaftsphase

Bereits eingereicht, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig (.../vi/vis_1_3_1_2.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer **(Durchsetzungsinitiative)**“, die mit sehr detaillierten Vorschriften die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative entgegen der bisherigen gesetzlichen Planung erzwingen will (neue Übergangsbestimmung zu Art. 121 BV; eingereicht am 28.12.2012; .../vi/vis433.html),[39]
- 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 Übergangsbestim-

39 Zur Problematik siehe oben I.2.a (S. 155).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mung zu Art. 87 und 130a BV; zustande gekommen am 16.1.2013; .../vi/vis409.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; zustande gekommen am 15.1.2013; .../vi/vis407.html),
- die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die **Heiratsstrafe**“, die die Benachteiligung verheirateter Paare gegenüber Paaren mit anderen Lebensformen (insbesondere Konkubinate) in Hinblick auf die Besteuerung und die Sozialversicherungen anstrebt (neuer Art. 14 Abs. 2 BV; zustande gekommen am 18.12.2012; .../vi/vis404.html),
- die Volksinitiative „Familien stärken! **Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen**“, welche die Kinder- und Ausbildungszulagen von den Steuern befreien will (neuer Art. 116 Abs. 2 S. 2 BV; zustande gekommen am 18.12.2012; .../vi/vis405.html),
- die Volksinitiative „**Stopp der Überbevölkerung** – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“, mit welcher das Wachstum der Bevölkerung einerseits 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; zustande gekommen am 4.12.2012; .../vi/vis406.html),
- die Volksinitiative „Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (**Abschaffung der Pauschalbesteuerung**)“, mit der Steuerprivilegien für natürliche Personen untersagt werden sollen und die Besteuerung nach dem Aufwand aufgehoben werden soll (neuer Art. 127 Abs. 2bis BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2bis BV; zustande gekommen am 20.11.2012; .../vi/vis 403.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; zustande gekommen am 9.10.2012; .../vi/vis 402.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; zustande gekommen am 19.6. 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 Gesamtarbeits-

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verträgen festgelegt werden soll (neuer Art. 110a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a BV; zustande gekommen am 6.3.2012; .../vi/vis399.html), sowie

- die „**Stipendieninitiative**“, die das bisher kantonal geregelte Stipendienwesen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen auf Bundesebene harmonisieren will (geänderter Art. 66 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 66 BV; zustande gekommen am 27.2.2012; .../vi/vis390.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 „**Gegen Masseneinwanderung**“, die die Einwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente beschränken will (neuer Art. 121a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV; Botschaft vom 7.12.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis413.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; Botschaft vom 10.10.2012 mit indirektem Gegenvorschlag; .../vi/vis376.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. 1bis BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 130 Abs. 1bis BV; Botschaft vom 14.9.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis386.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; Botschaft vom 14.9.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis391.html),
- die „Familieninitiative: **Steuerabzüge** auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“, welche für solche Eltern, die ihre Kinder selber 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; Botschaft vom 4.7.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis378.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. 1bis und 2bis

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

BV, geänderter Art. 89 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 89 BV; Botschaft vom 15.6.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis 385.html),

- die Volksinitiative „**Abtreibungsfinanzierung** ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung“, die die Finanzierung von Abtreibungen aus dem Leistungskatalog der obligatorischen Krankenversicherung streichen will (neuer Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3 BV; Botschaft vom 9.5.2012 ohne Gegenvorschlag; .../vi/vis381.html),
- 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; Botschaft vom 18.1. 2012 mit direktem Gegenentwurf; .../vi/vis366.html),
- die Volksinitiative „1:12 – Für **gerechte Löhne**“, die eine maximale Lohnspannbreite zwischen dem tiefsten und höchsten Lohn in einem Unternehmen von eins zu zwölf in der Verfassung verankern will (neuer Art. 110a BV und neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a BV; Botschaft vom 18.1.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis375.html), sowie
- 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).

Offiziell zurückgezogen wurden:

- die Volksinitiative „**Schutz vor Rasern**“, die höhere Strafen für die Verletzung von Verkehrsregeln – insbesondere bezüglich Geschwindigkeitsvorschriften – in der Verfassung verankern wollte (neuer Art. 123c BV; zurückgezogen am 2.11. 2012; .../vi/vis384.html),
- die Volksinitiative „Für eine **starke Post**“, welche die Sicherstellung eines flächendeckenden Poststellennetzes und einer qualitativ guten Grundversorgung zum Ziel hatte (neuer Art. 92 Abs. 3-5 BV; zurückgezogen am 10.9.2012; .../vi/vis377.html),
- die Volksinitiative „Raum für Mensch und Natur (**Landschaftsinitiative**)“, die unter anderem die Vergrößerung des Baugebiets während 20 Jahren verbieten wollte (geänderter Art. 75 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75 BV; bedingt zurückgezogen am 26.6.2012; .../vi/vis356.html). Der Initiative wurde ein Entwurf zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt. Gegen diese Teilrevisi-

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

on des Raumplanungsgesetzes wurde erfolgreich das Referendum ergriffen. Über die Teilrevision wird nun das Volk abstimmen.[40]

- 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 vorsah (neuer Art. 89a BV; bedingt zurückgezogen am 28.3.2012; .../vi/vis 354.html). Die bedingte Rückzugserklärung wurde wirksam, weil die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz vom 23.12.2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen, CO_2-Gesetz) am 13.4.2012 unbenützt abgelaufen ist.
- 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 anstrebte (neuer Art. 67a BV; zurückgezogen am 25.3.2012; .../vi/vis355.html). Der Rückzug wurde aufgrund eines direkten Gegenentwurfs erklärt, über welchen das Volk am 23.9.2012 abgestimmt hat.[41]

d) Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiativen hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiativen jetzt abstimmungsreif sind:

- 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), und
- die Volksinitiative „**Volkswahl des Bundesrates**“, welche die Direktwahl des Bundesrates durch das Volk einführen will (geänderte Art. 136 Abs. 2, 168 Abs. 1, 175 Abs. 2-7 und 176 Abs. 2 BV; Botschaft vom 16.5.2012 ohne Gegenentwurf; .../vi/vis380.html).

Neben diesen abstimmungsreifen Volksinitiativen sind folgende Referenden zustande gekommen:

- das Referendum gegen die Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (**Raumplanungsgesetz**, RPG) vom 15.6.2012, welches sich insbesondere gegen die neuen Vorschriften des Raumplanungsgesetzes zur Ver-

40 Zum zugehörigen Referendum siehe unten I.5.d (S. 171).
41 Zu dieser Abstimmung siehe oben I.4.a (S. 161).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hinderung der Zersiedelung und des Kulturlandverlustes richtet (zustande gekommen am 16.10.2012; .../cr/2009/20092763.html). Die Änderung des Raumplanungsgesetzes wurde als indirekter Gegenvorschlag in Form einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes der Volksinitiative „Raum für Mensch und Natur (**Landschaftsinitiative**)“ gegenübergestellt, worauf die Initiative bedingt zurückgezogen wurde. Da nun erfolgreich das Referendum ergriffen wurde, wird zunächst das Volk über die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes abstimmen.[42]

- das Referendum gegen die dringliche Änderung des **Asylgesetzes** (AsylG) vom 28.9.2012, welches sich insbesondere gegen die neue Regelung richtet, nach der auf Schweizer Botschaften keine Asylgesuche mehr eingereicht werden dürfen und Wehrdienstverweigerer und Deserteure nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt werden (zustande gekommen am 22.1.2013; .../cr/2012/20122415.html).

II. Direkte Demokratie in den Kantonen

Aus der geradezu unüberschaubar vielfältigen Abstimmungspraxis in den Kantonen lassen sich für den Berichtszeitraum fünf Einzelfragen exemplarisch hervorheben.

1. Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen von Land

Beispielhaft für den gegenwärtigen Trend zum schonenderen Umgang mit dem verfügbaren Grund und Boden war die Auseinandersetzung um das neue Planungs- und Baugesetz im Kanton *Thurgau*. Dieses war vom Regierungsrat und dem Großen Rat (Parlament) einer Totalrevision unterzogen worden. Der Große Rat stimmte dabei mit 80 zu 38 Stimmen der Revision deutlich zu. Allerdings wurde dagegen von der Parlamentsminderheit das *Behördenreferendum* ergriffen. Dieses steht im Thurgau mindestens 30 Mitgliedern des Parlaments bei allen referendumsfähigen Vorlagen offen. Damit war die Vorlage dem Volk zu unterbreiten, das am 17.6.2012 der Totalrevision mit 64,8% der Stimmen zustimmte. Im Ergebnis war dies ein klares Signal für den haushälterischen Umgang mit dem Boden.

Inhaltlich enthält das neue Planungs- und Baugesetz wichtige Bestimmungen gegen die Zersiedelung, den Bodenverbrauch und die Baulandhortung. Es geht um einen geordneten und schonenden Umgang mit dem beschränkten Gut Boden

42 Zur damit zusammenhängenden Landschaftsinitiative siehe oben I.5.c (S. 170).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und um eine bessere Nutzung des Siedlungsgebiets. Wichtigstes Element der Gesetzesrevision ist die Einführung der *Mehrwertabgabe:* Bei Neueinzonungen von Land sollen 20 Prozent von dessen Mehrwert abgeschöpft werden. Kanton und Gemeinden müssen diese Einnahmen je zur Hälfte zweckgebunden für Maßnahmen zur Erreichung der raumpolitischen Ziele einsetzen, zum Beispiel für die Rückerstattung von geleisteten Mehrwertabgaben bei Auszonungen, für raumplanerische Maßnahmen wie Siedlungserneuerungen, zur Förderung des Abbruchs oder der Sanierung von Altbauten oder zur Förderung der Entsorgung von Altlasten. Eine fast gleichlautende Bestimmung soll auch in das Bundesgesetz über die Raumplanung[43] aufgenommen werden.

Das klare Thurgauer Abstimmungsresultat lässt erwarten, dass auch die eidgenössische Revision des Raumplanungsgesetzes bei der anstehenden Abstimmung im Bund Erfolg haben wird. Zwar wird insbesondere vom Kanton *Wallis* die Ablehnung dieser Revision befürwortet, und auch im Thurgau hatte man sich eine Signalwirkung für die nationale Ebene erhofft. Doch obwohl der Thurgau ein ländlicher und konservativer Kanton ist, war dem Stimmvolk bewusst, dass der Boden immer knapper wird und eine maßvolle Regelung bei der Bodennutzung unumgänglich ist.

2. Sterbehilfe

Wiederum war die Regulierung der Sterbehilfe ein kontrovers diskutierter Gegenstand der direkten Demokratie auf kantonaler Ebene.

a) Im Kanton *Waadt* wurden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern am 17.6.2012 zwei Vorlagen zum Thema Sterbehilfe unterbreitet. Einerseits stand die kantonale Volksinitiative der Waadtländer Sektion der Sterbehilfeorganisation Exit zur Abstimmung, die in sämtlichen öffentlich subventionierten Pflegeheimen das Recht auf einen begleiteten Suizid seitens des behandelnden Arztes oder einer Suizidhilfe-Organisation forderte. Andererseits hatte das Volk über den dazu vom Kantonsparlament ausgearbeiteten Gegenvorschlag zu befinden, der das Recht auf begleiteten Suizid außer in öffentlichen Heimen auch in Spitälern garantierte, dieses aber an Bedingungen knüpfte. Für einen begleiteten Suizid muss der Wille der betroffenen Person einwandfrei feststehen, die Person muss unheilbar krank oder behindert sein und alternative Szenarien (Palliativmedizin) müssen vorgeschlagen worden sein. Außerdem sollten nach dem Gegenvorschlag die Ärztinnen und Ärzte und das Pflegepersonal am Entscheidungs-

43 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22.6.1979 (SR 700). Zum anstehenden Referendum über die Revision des Gesetzes siehe oben I.5.d (S. 171).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

prozess beteiligt werden. Das Parlament wollte damit der Gefahr vorbeugen, dass alte oder schwer behinderte Menschen versucht sein könnten, unter dem Einfluss von Angehörigen oder gewissen Organisationen oder in einer depressiven Phase einen Suizidwunsch zu äußern, der nicht Ausdruck eines freien Willens ist.

Mit 61,2% Nein-Stimmenanteil wurde das Begehren von Exit deutlich abgelehnt. Die Abstimmung kann also nicht als Plebiszit für Sterbehilfeorganisationen betrachtet werden. Der Gegenvorschlag, der von sämtlichen großen Parteien unterstützt worden war, wurde mit 61,1% der Stimmenden klar angenommen. Keine Chance hatten jene, die beide Vorlagen ablehnten und den *status quo* beibehalten wollten, so Teile der Ärzteschaft und Pflegeberufe sowie konservative Kreise (z.B. Ligue vaudoise, katholische Kirche). Der Kanton Waadt ist somit der erste Kanton in der Schweiz, der die Zulässigkeit der Suizidhilfe explizit in einem Gesetz regelt.

b) Im Kanton *Zürich* war schon früher als im Waadtland über Suizidvorlagen abgestimmt worden. Im Jahr 2011 befand man dort über die Volksinitiative „Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!“ (Sterbetourismus-Initiative), welche die Zulässigkeit jeglicher Beihilfe zum Selbstmord an eine mindestens einjährige Wohnsitzpflicht der betroffenen Person im Kanton Zürich knüpfen wollte.[44] Gleichzeitig wurde dem Volk die Volksinitiative „Stopp der Suizidhilfe!“ vorgelegt, welche den Bund beauftragen wollte, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord unter Strafe zu stellen, und damit ein Verbot auf Bundesebene anstrebte. Beide Initiativen scheiterten deutlich.[45]

Trotz allem plant der Kanton Zürich nun ein kantonales Suizidhilfegesetz. Nach Auffassung der Kantonsregierung muss sichergestellt werden, dass die begleiteten Suizide in ethisch korrekten Bahnen verlaufen. Es genüge darum nicht, dass das Thema nur im Schweizer Strafrecht geregelt sei. Der Druck im Kanton Zürich zur Regelung ist besonders groß, da dort die beiden großen Sterbehilfeorganisationen Exit und Dignitas ihren Sitz haben.

3. Einführung der Grundstufe

Ein zentrales Thema der Abstimmungspraxis in den Kantonen stellte im Berichtszeitraum wiederum die Frage der Schulform dar.

44 Siehe zur Gültigkeit dieser Initiative *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 185 ff.

45 Siehe *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 2), S. 165; Ablehnung mit 78,4% bzw. 84,5% Nein-Stimmen.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Im Kanton *Zürich* wurde im November 2012 in zwei Abstimmungen über die Fortsetzung der zunächst versuchsweise in 27 Gemeinden eingeführten Grundstufe entschieden. Beim Modell der Grundstufe vereint man zwei Kindergartenjahre mit der ersten Primarklasse. Die Kinder werden in altersgemischten Klassen von mehreren Lehrpersonen, teils im Teamunterricht angeleitet und durchlaufen diese Schuleintrittsphase je nach ihren individuellen Voraussetzungen und der Lernbereitschaft unterschiedlich schnell.[46] Nach Auslaufen der Versuchsphase wollten sowohl eine Volksinitiative als auch die Mehrheit des Kantonsrats (Parlament) die Fortsetzung der Grundstufe ab 2014 ermöglichen.

Die bereits im März 2010 als allgemeine Anregung eingereichte „*prima-Initiative* (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)“ verlangte dabei für alle Gemeinden die *obligatorische* Einführung der Grundstufe. Zur Umsetzung dieser allgemeinen Anregung erarbeitete der Kantonsrat im Juli 2012 ein Einführungsgesetz, auf das sich die Abstimmung über die Volksinitiative erstreckte. Das Obligatorium hätte für Kanton und Gemeinden Mehrkosten von umgerechnet 62 Millionen Franken erzeugt.

Gleichzeitig mit dem Umsetzungsvorschlag beschloss der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, bei dem die Grundstufe von den Gemeinden *freiwillig* eingeführt oder beibehalten werden konnte.

In der Abstimmung am 25.11.2012 wurde die „prima-Initiative“ mit 71,3% Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Auch der weniger weit gehende Gegenvorschlag des Kantonsrats scheiterte mit 54,8% Nein-Stimmen. Damit schafften die Stimmberechtigten die Grundstufe im Kanton Zürich wieder vollständig ab. In den meisten Versuchsgemeinden hatte das Volk demgegenüber die Grundstufe in Wahlfreiheit befürwortet.

Dieses Resultat ist mit der Reformmüdigkeit der Stimmberechtigten im Bildungsbereich zu erklären. Sachargumente spielten demgegenüber eine geringere Rolle. Der Schulversuch hatte nämlich ergeben, dass Schülerinnen und Schüler der Grundstufe in den beiden ersten Jahren im Lesen, Schreiben und Rechnen einen größeren Lernfortschritt als Kindergartenkinder erzielten. Auch waren in der Grundstufe weniger sonderpädagogische Maßnahmen nötig, und die Eltern und Lehrer, welche die Grundstufe durch eigene Erfahrung kennengelernt hatten, beurteilten diese mehrheitlich positiv. Eine weitere Rolle bei der Abstimmung dürften die Mehrkosten des Grundstufenmodells gespielt haben.

b) Das Thema Grundstufe bleibt trotz dieser Abstimmung weiterhin aktuell. In den Kantonen *Bern* und *Luzern* besteht bereits eine gesetzliche Lösung, die dem

46 Siehe zu weiteren kantonalen Schulreformprojekten die früheren Berichte *A. Tschentscher*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/2009, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 205 (236); *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gegenvorschlag des Zürcher Kantonsrats entspricht. In weiteren Kantonen werden solche Lösungen geprüft oder vorbereitet. Im Kanton *Appenzell Ausserrhoden* kann das Departement Bildung Grundstufenmodelle auf Gesuch von Gemeinden hin bewilligen.

4. Freie Schulwahl

Im Kanton *Zürich* wurde im Berichtszeitraum außerdem über die Initiative „Ja! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!“ des Vereins Elternlobby abgestimmt. Die Schulwahl-Initiative verlangte, dass ab der vierten Klasse die freie Wahl zwischen öffentlichen und privaten Schulen eingeführt wird und dass der Staat die bewilligten Privatschulen wie die öffentlichen Schulen finanziert, sofern sie allgemein zugänglich sind. Es wurde erwartet, dass die Initiative im urbanen Zürich besser abschneiden würde als in ländlichen Kantonen. Das Resultat sah anders aus: 81,8% der Stimmenden des Kantons Zürich sagten Nein zur Initiative. In drei weiteren Kantonen hatten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits früher abgestimmt. Dabei wurden die Initiativen ebenfalls sehr deutlich abgelehnt: Im Kanton *Basel-Landschaft* stimmten im Jahr 2008 79,2% der Stimmenden Nein,[47] im Kanton *St. Gallen* im Jahr 2011 – nur für die Oberstufe – 82,5% und im Kanton *Thurgau* im Jahr 2010 insgesamt 83,2%. Auch das Zürcher Stimmvolk sprach sich somit – wie von Regierungs- und Kantonsrat empfohlen – sehr deutlich für die klassische Volksschule aus, die damit eine gestärkte Legitimation erfuhr.

5. Abschaffung des konstruktiven Referendums

Knapp sieben Jahre nach der Einführung haben die Stimmberechtigten des Kantons *Zürich* das konstruktive Referendum bereits wieder abgeschafft. Mit 59,6% hießen die Stimmberechtigten eine entsprechende Änderung der Kantonsverfassung gut.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung Anfang 2006 war das konstruktive Referendum eingeführt worden. Als Gegengewicht zum einfachen Referendum sollte es den Stimmberechtigten ermöglichen, einer Gesetzesvorlage einen ausformulierten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dafür waren 3.000 Unterschriften nötig. Das konstruktive Referendum wurde ganz bewusst als Instrument geschaffen, um Bürgerinnen und Bürger stärker am Prozess der gesetz-

47 Siehe dazu *Tschentscher*, Länderbericht 2008/2009 (Fn. 46), S. 236.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gebenden Gewalt teilhaben zu lassen. So heißt es in Art. 50 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung[48], dass der Kantonsrat im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt ausübt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollten dadurch ihren politischen Willen besser zum Ausdruck bringen können. Auf diese Weise wollte der Verfassungsrat verhindern, dass eine Vorlage wegen eines einzelnen Schicksalsparagrafens als Ganzes verworfen wird. Das konstruktive Referendum bedeutete eine Weiterentwicklung der direkten Demokratie. Der Kanton *Bern* kennt mit Art. 63 Abs. 3 der Kantonsverfassung[49] und mit Art. 59a ff. des Gesetzes über die politischen Rechte[50] ein ähnliches Instrument.

In der jüngeren Vergangenheit hatte sich das konstruktive Referendum als wenig erfolgversprechend gezeigt. Während der knapp sieben Jahre seiner Verfügbarkeit kam es zu acht konstruktiven Referenden, von denen vier durch politische Parteien und vier durch Gruppen außerhalb des Parlaments lanciert wurden. Das Volk lehnte die Vorlagen ausnahmslos ab. Es kam mehrfach zu komplizierten Abläufen in den Kommissionen, im Rat und an der Urne. Zu befürchten war darum unter anderem Stimmabstinenz. Angesichts dieser Erfahrungen lag die Abschaffung des Instruments nahe, obgleich sonst nur selten eine direkte Beteiligungsform der Bürgerinnen und Bürger wieder abgeschafft wird.

III. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Aus der Abstimmungspraxis in den Gemeinden ragen einzelne Themen heraus, die besonders kontrovers diskutiert wurden.

1. Raumplanerische Abstimmungen

a) In der *Stadt Zürich* hat das Volk am 23.9.2012 über die Neugestaltung des Sechseläutenplatzes abgestimmt. Der Sechseläutenplatz ist ein Platz in der Zürcher Innenstadt, auf dem jedes Jahr im April das traditionelle „Sechseläuten“ gefeiert wird. Neben dem Zug der Zünfte ist insbesondere die Verbrennung des „Böögs“ Mittelpunkt dieses Festes. Der Böögg ist ein künstlicher Schneemann, der den Winter symbolisiert und auf einem großen Scheiterhaufen in der Mitte der Grünfläche auf dem Platz steht. Bei der Verbrennung des Böögs wird die

48 Verfassung des Kantons Zürich vom 27.2.2005 (SR 131.211).
49 Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993 (SR 131.212).
50 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 5.5.1980 (BSG 141.1).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zeit gestoppt, denn je schneller der mit Feuerwerkskörpern gefüllte Böögg den Kopf verliert, desto schöner soll der kommende Sommer werden.

Für die Sanierung und Neugestaltung dieses historischen Platzes hatte der Zürcher Gemeinderat einen Kredit von 17,2 Mio. CHF gutgesprochen. Bei der geplanten Neugestaltung sollten insbesondere auch ein neuer Radweg angelegt sowie ein Teil der Straße um eine Spur verschmälert werden. Nachdem einige Parteien dagegen das *Behördenreferendum* ergriffen hatten, kam die Vorlage vor das Volk. Grund für das Referendum war insbesondere der Spurabbau für Autos. Sowohl Stadtrat (Regierung) als auch Gemeinderat (Parlament) befürworteten die Neugestaltung. Das Zürcher Stimmvolk ist dieser Empfehlung gefolgt und hat sich mit 60,7% Ja-Stimmen für die Neugestaltung des Sechseläutenplatzes ausgesprochen.

b) Eine weitere raumplanerische Abstimmung an einem historischen Ort der Schweiz wurde in den 14 Gemeinden des *Bezirks Affoltern* (Kanton Zürich, historisch auch „Knonauer Amt" oder „Säuliamt" genannt) durchgeführt. Gegenstand war die Errichtung eines Golfparks auf einer Fläche, die sich unter anderem in zwei Gemeinden des Bezirks befindet. Der Ort ist historisch von Bedeutung, weil sich hier vor knapp 500 Jahren, als während des Kappeler Kriegs reformierte Zürcher gegen die katholischen Innerschweizer kämpften, die Reformierten und die Katholiken bei einer Milchsuppe versöhnt hatten. Heute erinnert noch ein Denkmal an diese Versöhnung. Nun sollte an jener Stelle ein Golfpark errichtet werden.

Die Planungsgruppe, die das Vorhaben genehmigte, unterstellte den Entscheid freiwillig der Volksabstimmung, weil sie davon ausging, dass ohnehin das Referendum ergriffen worden wäre. Gegner des Vorhabens waren insbesondere Bauern, die eine Beeinträchtigung des idyllischen Bildes der Gegend befürchteten, in der heute landwirtschaftliche Betriebe dominieren. Das Stimmvolk der 14 Gemeinden des Bezirks Affoltern hat am 25.11.2012 das Vorhaben mit 70,5% Nein-Stimmen klar abgelehnt.

c) Eine weitere raumplanerische Abstimmung, in der sich die Stimmbevölkerung gegen das Vorhaben eines privaten Investors aussprach, fand am 23.9.2012 in der Stadt *Luzern* statt. Die Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse" verfolgte das Ziel, günstigen Wohnraum zu schaffen und den Verkauf des Industriestraßen-Areals an einen privaten Investor zu verhindern. Der Stadtrat (Regierung) hatte diesen Verkauf dem Siegerprojekt eines öffentlich ausgeschriebenen Wettbewerbs für die Überbauung zugesprochen (Gegenvorschlag). Demgegenüber wollte die Initiative den Auftrag einem gemeinnützigen Bauunternehmen erteilen. Der Große Stadtrat (Parlament) sowie der Stadtrat (Regierung) empfahlen den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags. Das Volk hat entgegen dieser Empfehlung die Volks-

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

initiative mit 61,2% Ja-Stimmen angenommen und den Gegenvorschlag mit 60,1% Nein-Stimmen abgelehnt.

2. Gemeindefusionen im Kanton Zürich

a) Im Kanton Zürich fand letztmals 1934 eine Gemeindefusion statt. Erst knapp 80 Jahre später kam es wieder zu einer Abstimmung über eine Fusion zweier Zürcher Gemeinden. Das Stimmvolk der beiden Gemeinden *Bertschikon* und *Wiesendangen* konnte am 23.9.2012 über deren Fusion abstimmen. Die Gründe, weshalb die Fusion angestrebt wurde, waren insbesondere finanzieller Natur, da mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich strukturerhaltende Anreize für kleine Gemeinden nun entfallen. Die Stimmberechtigten haben sowohl in Bertschikon (mit 61,3% Ja-Stimmenanteil) als auch in Wiesendangen (mit 85,6% Ja-Stimmenanteil) der Gemeindefusion deutlich zugestimmt. Damit findet 2014 die erste Gemeindefusion im Kanton Zürich seit 1934 statt.

b) Bereits am 25.11.2012 folgte eine weitere Abstimmung über die Fusion zweier Gemeinden im Kanton Zürich. Die Stimmberechtigten der Gemeinden *Schlatt* und *Hofstetten* stimmten über ihren Zusammenschluss zu einer einzigen Gemeinde ab. Anders als in den Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen entschied sich jedoch das Volk der Gemeinde Hofstetten mit 73,1% Nein-Stimmenanteil gegen eine Fusion mit der Gemeinde Schlatt. Das Volk von Schlatt hatte die Fusion mit 67,7% Ja-Stimmen bejaht. Folglich findet diese Gemeindefusion nicht statt.

3. Energieabstimmung in der Stadt Bern

Ein Beispiel für *Abstimmungen*, die *zusätzlich zu den klassischen Formen* (Finanzreferendum, Verwaltungsreferendum) durch gesetzliche oder organisatorische Sonderregelungen möglich werden, bildete die Energieabstimmung in *Bern*. Nachdem die Stadtberner Stimmbevölkerung dem Atomausstieg bis 2039 zugestimmt hatte,[51] wurde im Berichtszeitraum über die finanzielle Beteiligung des Bernischen Energieversorgungsunternehmens (Energie Wasser Bern, ewb) an der Sanierung und am Ausbau der Wasserkraftwerke Oberhasli (im Berner Ober-

51 Das Stimmvolk der Stadt Bern hatte am 28.11.2010 über die Initiative „EnergieWende-Bern“ und den Gegenvorschlag des Stadtrats (Parlament) abgestimmt. Der Gegenvorschlag unterschied sich von der Initiative nur bezüglich der Frist, die dem Unternehmen ewb insbesondere für den Ausstieg aus der Atomenergie eingeräumt werden sollte (Initiative: bis 2030, Gegenvorschlag: bis 2039).

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

land) abgestimmt. Der angestrebte Ausbau und die dadurch entstehende Leistungserhöhung der Wasserkraft sollten zudem die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um vermehrt Wind- und Sonnenenergie in das Angebot einzubinden.

Die ewb ist zu 16,66% am Aktienkapital der Kraftwerke Oberhasli AG (KWO) beteiligt. Der Beteiligungsvertrag sieht vor, dass bei Projekten mit Kosten von über 50 Mio. CHF die Aktionäre zustimmen müssen. Zudem hält das ewb-Reglement fest, dass das nach der Gemeindeordnung finanzkompetente Organ über finanzielle Beteiligungen dieser Art beschließt.[52] Der Gemeinderat (Regierung) kam zum Schluss, dass das Projekt in den Anwendungsbereich dieses Artikels fällt und daher den Bernerinnen und Bernern zur Abstimmung zu unterbreiten war. Besonders interessant an dieser Vorgehensweise war, dass der Gegenstand der Abstimmung weder die Frage war, ob das Projekt realisiert werden soll, noch ob sich die ewb mit einem bestimmten finanziellen Beitrag daran beteiligen darf. Der Souverän sollte vielmehr darüber beschließen, ob die ewb (als Aktionärin der KWO) ermächtigt werden sollte, ihre Zustimmung zur Realisierung des Projekts zu erteilen. Da die Investitionen für das Projekt vollumfänglich durch die KWO getätigt werden, war von Seiten der Stadt Bern kein Finanzbeschluss zu fällen.

Der Stadtrat (Parlament) hatte die Vorlage dem Stimmvolk zur Annahme empfohlen. Entsprechend hat sich das Volk am 11.3.2012 mit 94,9% Ja-Stimmenanteil klar für die Beteiligung der ewb am Ausbau der Wasserkraftwerke ausgesprochen. Dieses Ergebnis zeigt insbesondere die aktuell bestehende Tendenz auf, sich nun doch von der Kernenergie abzuwenden und alternative Energieerzeugungsmethoden vorzuziehen. Obwohl sich das Stimmvolk des Kantons Bern im Jahre 2011 noch gegen den Atomausstieg entschieden hatte, scheint nun – nach der Katastrophe in Fukushima – ein Wandel stattzufinden.[53]

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/
.../ff/ = www.admin.ch/ch/d/ff/
.../geschaefte.aspx = www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx
.../ref/ = www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/
.../cr/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/
.../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/
.../va/ = www.admin.ch/ch/d/pore/va/
.../vi/ = www.admin.ch/ch/d/pore/vi/

52 Art. 28 des Reglements Energie Wasser Bern vom 15.3.2001 (ewb-Reglement, ewr, SSSB 741.1).
53 Siehe dazu *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 2), S. 165 f.

https://doi.org/10.5771/9783845248424-151, am 12.10.2024, 08:59:56
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb