

Axel Tschentscher / Miriam Minder

Direct Democracy in Switzerland – Country Report 2013

in:

Lars P. Feld / Peter M. Huber / Otmar Jung / Hans-Joachim Lauth / Fabian Wittreck (eds.)
Yearbook for Direct Democracy 2013
Baden-Baden: Nomos 2014
pp. 175 – 226

= A.Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Baden-Baden 2014, S. 175-226.
ISBN 978-3-8487-1403-2



Source:

www.doi.org/10.2139/ssrn.3521845 (most recent edition of this paper)

Keywords:

Mass-Immigration-Initiative, Precedence of Public International Law, Management-Salaries-Initiatives

Masseinwanderungsinitiative, Vorrang des Völkerrechts, Managergehälter-Initiativen

Abstract:

This country report analyzes the narrow success (50.3% Yes) of the Mass-Immigration-Initiative that will, if properly implemented, violate the bilateral treaties between Switzerland and the European Union and, thereby, perhaps trigger the end of this form of cooperation. The report also goes into the current discussion about the reform of direct democratic instruments, e.g., by raising the signature threshold for public initiatives. During the report year there was a remarkable "partial" invalidation of an initiative. In the long history of modern Switzerland, i.e., since the inception of the federal state in 1848, there have been only four invalidations of public initiatives and never before has the parliament decided for a part of an initiative to be struck out of the voting process.

3. Landesberichte

a) *Internationale Ebene*

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013

*Axel Tschentscher/Miriam Minder*¹

I. *Direkte Demokratie im Bund*

Gegenstand des Landesberichts ist die Entwicklung der direkten Demokratie im Kalenderjahr 2013, ergänzt um eine erste Analyse zur Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 (1). Im Jahresverlauf war die Diskussion einmal mehr geprägt von der Sorge über die vermeintlich inflationäre Zunahme von Volksinitiativen (2). Geradezu Skandalcharakter erlangte zudem ein *obiter dictum* des Bundesgerichts, mit dem dieses beiläufig seine vorrangige Bindung an das Völkerrecht für den Fall völkerrechtswidriger Volksinitiativen betonte (3). Als Neuheit in der direktdemokratischen Praxis präsentierte der Bundesrat zum Jahresende sein Petitum, dass eine Eidgenössische Volksinitiative auch für „teilungültig“ erklärt werden könne (4). Sachlich bestand einer der diskussionsbestimmenden Höhepunkte des Jahres 2013 in den beiden Volksinitiativen gegen exzessive Managergehälter (Abzockerinitiative, 1:12-Initiative, dazu 5). Die übrigen Abstimmungen boten wenig Überraschungen (6).

1. Masseneinwanderungsinitiative

a) Knappe Annahme bei hoher Beteiligung

Die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ wurde am 9. Februar 2014 mit einer knappen Mehrheit von 50,3% der Stimmberechtigten ange-

1 Wir danken *Sibylle Perler* für die Unterstützung bei der Datenerhebung zum Landesbericht. Die im Landesbericht geäußerten Rechtsauffassungen geben unsere persönlichen Ansichten, nicht die Meinung der jeweiligen Arbeitgeber wieder.

nommen. Unter den Kantonen tat sich dabei nach längerer Zeit einmal wieder der „Rösti-Graben“ zwischen deutschsprachiger und französischsprachiger Schweiz auf. Abgesehen von Zürich, Basel-Stadt und Zug nahmen alle Kantone der Deutschschweiz die Initiative an. In den romanischen Kantonen wurde die Vorlage hingegen durchweg abgelehnt. Noch deutlicher fielen die Stadt-Land-Unterschiede aus. Während die Vorlage in den Zentren im Durchschnitt nur 41,5% Zustimmung fand, lagen die Zustimmungsraten in den ländlichen Gemeinden bei 57,6%. In der Bundeshauptstadt war die Ablehnungsquote am höchsten (72,3%). Ein „Finanzausgleichsgraben“ wurde insofern erkennbar, als fast alle Kantone, die Nettozahler in den Ausgleich sind, die Initiative mehrheitlich ablehnten. Dem entspricht die Paradoxie, dass die Zustimmung zur Initiative – abgesehen von wenigen Ausnahmen – umso höher ausfiel, je *niedriger* der Ausländeranteil einer Region ist. Einen Sonderfall bildet der Kanton Tessin, der (bei hohem Ausländeranteil) die Vorlage am deutlichsten annahm (68,2% Ja-Stimmen). Das dürfte mit dem starken Zustrom italienischer Grenzgänger zu tun haben, der schon beim letzten Referendum gegen die Personenfreizügigkeit (2009) zu einem erkennbaren „Polenta-Graben“ geführt hatte. Die Stimmbeteiligung war mit 55,8% eine der höchsten der letzten Jahrzehnte, wenn auch nicht so hoch wie bei der ganz außergewöhnlichen Ablehnung des EWR-Beitritts (1992: 78,7%).²

Inhaltlich bedeutet die Annahme der Initiative eine Zäsur im Abstimmungsverhalten zur Europapolitik. Die Abstimmungen lassen sich für die letzten 40 Jahre auf einen Nenner bringen: große Beitrittsprojekte wurden stets abgelehnt, einzelne Integrationsmaßnahmen des bilateralen Wegs aber ebenso konsistent angenommen. Mit der Masseneinwanderungsinitiative werden nun erstmalig auch die kleinteiligen Integrationsmaßnahmen gestoppt und zurückgestuft:

2 Weitere Abstimmungen, an denen deutlich mehr als 50% der Stimmberechtigten beteiligt waren, betrafen beispielsweise die Einführung des Frauenstimmrechts (1971: 57,7%), die Volksinitiative „Ja zu Europa“ (2001: 55,8%), den UNO-Beitritt (2002: 58,4%), die erleichterte Einbürgerung von Ausländern der zweiten Generation (2004: 53,8%), die Schengen-Assoziierung (2005: 56,6%) sowie die Minarettverbotsinitiative (2009: 53,8%). Im langjährigen Mittel der letzten 40 Jahre liegt die Beteiligung an Abstimmungen des Bundes bei 43,0% (über die gesamte Zeit des Bundesstaates bei 44,9%).

Abstimmung	Gegenstand	Ja	Nein	Kantone
3.12.1972	Freihandelsabkommen Schweiz – EWG	72,5%	27,5%	23 zu 0
6.12.1992	Beitritt zum EWR	49,7%	50,3%	7 zu 16
8.6.1997	„EU-Beitritts-Verhandlungen vors Volk!“*	25,9%	74,1%	0 zu 23
21.5.2000	Bilaterale Verträge I**	67,2%	32,8%	
4.3.2001	„Ja zu Europa“*	23,2%	76,8%	0 zu 23
5.6.2005	Assoziierung Schengen/Dublin**	54,6%	45,4%	
25.9.2005	Ausdehnung der Personenfreizügigkeit**	56,0%	44,0%	
26.9.2006	Erweiterungsbeitrag Osthilfe (Bundesgesetz)	53,4%	46,6%	
8.2.2009	Ausdehnung der Personenfreizügigkeit**	59,6%	40,4%	
9.2.2014	„Gegen Masseneinwanderung“*	50,3%	49,7%	14,5/8,5

* = Volksinitiative, ** = Bundesbeschluss

b) Historische Bedeutung

Mit der Masseneinwanderungsinitiative hat eine gegen die Europaintegration gerichtete Vorlage, die von fast allen politischen Parteien, von den Wirtschaftsunternehmen, den Arbeitnehmerverbänden und den meisten Medien zur Ablehnung empfohlen worden war, im Volk eine Mehrheit gefunden. Eine solche Diskrepanz zwischen fast einhelliger Abstimmungsempfehlung und Stimmverhalten der Mehrheit hat es in Europaangelegenheiten zuletzt bei der EWR-Abstimmung (1992) gegeben. Das Votum ist als deutliche Misstrauenserklärung gegenüber der parlamentarischen Mehrheit und den Wirtschaftsakteuren wahrgenommen worden. Die Abstimmung hat als prominenter Ausdruck schweizerischen Eigensinns außerdem international viel Aufmerksamkeit gefunden – ähnlich wie zuvor die Minarettverbotsinitiative (2009) und früher die (knapp gescheiterte) Überfremdungsinitiative (1970) bzw. die letzte Ablehnung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene (1959).

Inhaltlich bremst die Initiative die Fortentwicklung der bilateralen Verträge, die von der Schweiz nach dem Scheitern des EWR-Beitritts geschlossen worden waren. Der bilaterale Weg galt bisher allgemein als Erfolgsgeschichte. Er wurde in den Volksabstimmungen der letzten Jahre regelmäßig bestätigt, gerade auch bei Erweiterungen der Personenfreizügigkeit (2005, 2009). Nach den jüngsten Umfragen wollen weniger als 20% der Schweizerinnen und Schweizer die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union ganz aufgeben. Umso überraschender, dass mit der Masseneinwanderungsinitiative in dem besonderen Sektor der Zuwanderungspolitik gerade dies in Kauf genommen wurde. Der durch die Initiative neu eingeführte Artikel 121a BV

sieht in Absatz 2 vor: „Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt.“³ Dieser Systemwechsel ist jedenfalls formell mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)⁴ nicht vereinbar, so dass das Übereinkommen zu denjenigen Verträgen gehört, die nach der neuen Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 9 BV): „innerhalb von drei Jahren nach [der] Annahme [der Initiative] durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen“ sind. Dass die Schweiz ausgerechnet bei der für den Binnenmarkt zentralen Arbeitskräftemigration eine Sonderregelung erhalten könnte, haben Vertreter der Europäischen Union bisher stets als „Rosinenpickerei“ abgelehnt. Sollte es zur Kündigung kommen, so wären wegen der sogenannten Guillotine-Klausel (Art. 25 Abs. 4 FZA) auch die anderen sechs Abkommen des Verhandlungspakets „Bilaterale I“ mitgekündigt, insbeson-

3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 3. März 2013) = SR 101 (.../sr/1/101.de.pdf). Der neue Art. 121a BV zur „Steuerung der Zuwanderung“ lautet:

„(1) Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

(2) Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

(3) Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

(4) Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

(5) Das Gesetz regelt die Einzelheiten.“

Die neue Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 9 BV lautet:

„(1) Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

(2) Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.“

4 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 = SR 0.142.112. 681 (.../sr/1/0.142.112.681.de.pdf).

dere das Forschungsabkommen, sowie das Land- und das Luftverkehrsabkommen.⁵

c) Außenpolitischer Flurschaden

Nur in groben Umrissen zeichnen sich bisher die außenpolitischen Effekte ab, die der Volksentscheid haben wird. Sie sind schneller eingetreten, als ursprünglich erwartet. Der bereits ausgehandelte und paraphierte Vertrag über die Personenfreizügigkeit mit Kroatien darf durch den Bundesrat nicht mehr unverändert unterzeichnet werden, weil die neue Verfassungsbestimmung dies explizit verbietet.⁶ Dazu haben die Europäische Union und Kroatien erklärt, keine mehrjährige Diskriminierung des neuen Mitgliedstaates hinnehmen zu wollen. Im ungünstigsten Fall könnte es darum – anders als ursprünglich angekündigt – doch zu einer Kündigung der Verträge durch die Union kommen. Ausdrücklich ausgeschlossen hat die EU bereits eine Neuverhandlung der Freizügigkeit mit Kontingenten.

Nur zwei Tage nach der Abstimmung haben die Außenminister der Mitgliedstaaten zudem betont, dass zwei wichtige Projekte mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien verknüpft seien. Es geht dabei um die schweizerische Beteiligung am Forschungsprogramm „Horizon 2020“ und am Austauschprogramm „Erasmus+“. Beide Programme haben einen sachlichen Konnex mit der Personenfreizügigkeit und sind formell an das Forschungsabkommen gekoppelt, das seinerseits zu den „Bilateralen I“ gehört. Die periodisch neu auszuhandelnden Mehrjahresprogramme bilden für die schweizerische Universitätslandschaft wichtige Brücken in das europäische Ausland. Nachdem in den vergangenen Jahren die Forschungspolitik stark auf Europa gesetzt hat, steht mit dem Scheitern der Verhandlungen auch hier ein regelrechter Systemwechsel an. Schon jetzt haben die Behörden eine staatliche Ausgleichsförderung für diejenigen Forschungsprojekte und Studierenden angekündigt, die vom Programmausfall direkt betroffen sind.

Auch Gegenmaßnahmen der EU außerhalb der „Bilateralen I“ sind völkerrechtlich möglich, sofern sich die Schweiz durch die neue Verfassungsnorm vertragswidrig verhalten muss. Schädlich für Wirtschaft und Tourismus wären beispielsweise Hürden im Warenverkehr oder die Nichtanerkennung von

5 Außerdem betroffen sind Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, den Abbau technischer Handelshemmnisse und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

6 Art. 121a Abs. 4 BV (siehe oben Fn. 3).

in der Schweiz ausgestellten Schengen-Visa. Längerfristig ist auch die gesamte Polizei- und Asylkooperation, die auf der Personenfreizügigkeit basiert, in Frage gestellt, insbesondere das Schengen- und das Dublin-Assoziierungsabkommen,⁷ obwohl beide nicht direkt von der Initiative berührt sind. Schließlich ist auch die Zukunft des „bilateralen Königswegs“ ungewiss geworden. Seit Jahren macht die Europäische Union den Abschluss neuer Verträge von einem institutionellen Rahmenabkommen abhängig, dessen laufende Verhandlung durch das Abstimmungsergebnis nun voraussichtlich erschwert wird. Dadurch sind zukünftige Integrationsschritte der Schweiz blockiert, insbesondere die schon lange begehrte Teilnahme am liberalisierten europäischen Strommarkt und der gesicherte Marktzugang für schweizerische Finanzdienstleister.

Weniger greifbar, aber nicht minder wirksam sind die psychologischen Wirkungen auf ausländische Zuwanderungs- und Kooperationsinteressenten. Bereits wenige Tage nach der Abstimmung haben erste Unternehmen bekannt gegeben, dass sie ihre Ansiedlungs- und Expansionspläne in der Schweiz nicht weiter verfolgen werden. Auch Absagen von wissenschaftlichen Berufungen und besorgte Nachfragen von Postdoc-Aspiranten zeigen, dass im Ausland eine große Verunsicherung hinsichtlich der schweizerischen Weltoffenheit eingetreten ist.

d) Verfassungspolitische Schadensbegrenzung

Für die Umsetzung der Initiative setzt die Verfassung dem Gesetzgeber eine Dreijahresfrist (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV). Sollte sich das Parlament bis dahin nicht auf eine bundesgesetzliche Wiedereinführung der Zuwanderungskontingente geeinigt haben, so hätte der Bundesrat diese auf dem Verordnungsweg zu bewerkstelligen. Die Verordnungslösung wäre gegenüber dem Völkerrecht (FZA) aber nicht durchsetzbar. Das wäre ein erster von mehreren Wegen, auf denen die Unionsbürger von der Wirkung der Initiative aus-

7 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26.10.2004 = SR 0.362.31 (.../sr/1/0.362.31.de.pdf) und Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26.10.2004 = SR 0.142.392.68 (.../sr/1/0.142.392.68.de.pdf).

genommen werden könnten. Einzelne Politiker der SP haben bereits angekündigt, dass sie durch eine Fundamentalopposition und nötigenfalls durch ein Referendum gegen jedes Bundesgesetz vorgehen wollen, das die Freizügigkeit mit der Europäischen Union gefährdet. Mit einem erfolgreichen Referendum gegen das Umsetzungsgesetz wäre die Masseneinwanderungsinitiative juristisch wie legitimatorisch negiert, weil das Volk sich dann für den Spezialbereich der Europäischen Union im zweiten Anlauf anders entschieden hätte.

Ein weiterer, noch direkterer Weg zu einer neuen Abstimmung besteht im Zusammenhang mit dem Kroatienvertrag. Der Vertrag darf, wie erwähnt, in der jetzigen Form nicht mehr unterzeichnet werden, weil er die kontingentunabhängige Freizügigkeit vorsieht. Würde man ihn aber zum Anlass nehmen, um in einem neuen Verfassungsartikel die Freizügigkeit mit Kroatien und bei der Gelegenheit auch mit der Europäischen Union insgesamt von der Kontingentpflicht auszunehmen, so wäre damit ebenfalls ein erneuter Volksentscheid über den kontroversen Kern der Initiative erreicht. Dieser Artikel ginge als speziellere Norm dem jetzt angenommenen Artikel 121a BV vor.

Als dritter Weg käme zudem ein direkter Gegenvorschlag des Parlaments zur Ecopop-Initiative in Betracht. Bisher hat der Bundesrat diese Initiative, die eine feste Zuwanderungsgrenze von jährlich 0,2% der Bevölkerung vorsieht, ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung empfohlen. Würde das Parlament indes einen direkten Gegenvorschlag mit der Initiative verbinden, so hätte das Volk auch auf diesem Weg die Gelegenheit, das Ergebnis der Masseneinwanderungsinitiative zu korrigieren.

Neben diesen Pfaden zur verfassungsändernden Neuabstimmung gibt es noch den Vorschlag, in der Umsetzung derart großzügige Kontingente vorzusehen, dass die Verstöße gegen das Freizügigkeitsabkommen inhaltlich marginalisiert werden. Zwar sind die Kontingente „unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten“ (Art. 121a Abs. 3 BV), was schon formell gegen den unbedingten Freizügigkeitsanspruch des bilateralen Vertrags verstößt. Doch haben alle Akteure ein Interesse daran, dieser Bedingung so wenig wie möglich Beschränkungswirkung zuzugestehen. Es ist nämlich schon jetzt eine Diskussion über die Verteilung der Kontingente auf die verschiedenen Branchen entbrannt, bei der sich zeigt, dass gerade auch Landwirtschaft, Tourismus und Gastgewerbe in den ländlichen Regionen, in denen die Stimmberechtigten deutlich für die Initiative gestimmt haben, auf billige und schnell verfügbare Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen sind. Eine solche Lösung wäre ein faktischer, nicht rechtlicher Ausweg aus dem Dilemma, der zwar dem ausgeprägten Pragmatismus der Schweiz gut entspräche, dabei aber die fortgesetzte Rechtsun-

sicherheit über den Zuzugsanspruch nicht beseitigen könnte. Unsicherheit über das neue Kontingentsystem besteht auch insofern, als ein großer Anteil der Zuwanderung auf Nichterwerbstätige entfällt, die entweder einen Anspruch auf Zuzug haben (Familiennachzug, Flüchtlinge) oder deren Zuzug gewünscht ist (Studierende, wohlhabende Rentner, Privatiers).

e) Varianten des Umsetzungsverfahrens

Weil Volksinitiativen bis vor wenigen Jahren nur selten angenommen wurden, fehlt bisher eine einheitliche Praxis für deren Umsetzung. Bei der Alpenschutzinitiative (1994) gab es keine formelle Einbeziehung der Initianten. Bei der Verwahrungsinitiative (2004) setzte der damalige Bundesrat *Christoph Blocher* (SVP) eine Arbeitsgruppe ein, an der auch die (privaten) Initiantinnen beteiligt waren. Bei der Ausschaffungsinitiative (2010) versuchte die Bundesrätin *Simonetta Sommaruga* (SP) ebenfalls, die Initianten (SVP) einzubeziehen, was allerdings an inhaltlichen Differenzen scheiterte und dann Ende 2012 zur Einreichung der Durchsetzungsinitiative führte. Bei der Masseneinwanderungsinitiative (2014) forderten die Initianten (SVP) nunmehr, dass ein Expertengremium eingerichtet werde, in dem sie Einsitz haben. Demgegenüber kündigten die drei zuständigen Regierungsmitglieder zunächst an, verwaltungsintern ein Konzept erarbeiten zu wollen, bei dem die Initianten kein stärkeres Gehör finden sollten als andere Organisationen. Das Vorgehen wäre dann ähnlich einem normalen Gesetzgebungsverfahren ausgestaltet, ohne die Initianten besonders einzubeziehen. Inzwischen ist dieses Vorhaben von der Bundesregierung wieder revidiert worden. In einer zusätzlichen Anhörung beim Bundesamt für Migration soll die SVP direkt eingebunden werden.

2. Höhere Hürden für Volksinitiativen?

Im Kalenderjahr 2013 gelangten insgesamt elf eidgenössische Abstimmungen vor das Volk. In Jahren, in denen nicht gewählt wird,⁸ liegt der langjäh-

8 Zur geringeren Abstimmungsdichte in Wahljahren siehe *Axel Tschentscher/Dominika Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2010/2011, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2011, 2012, S. 139-174 (139 f.).

rige Durchschnitt bei etwas über neun Abstimmungen.⁹ Obgleich die Zahl der tatsächlich durchgeführten Abstimmungen also nicht außergewöhnlich angestiegen ist, hielt die Diskussion über die „Flut“ von Volksinitiativen während des gesamten Berichtsjahres an (a).¹⁰ Streitig sind sowohl die Analysen zur Situation (b) als auch die möglichen Motive für eine Institutionenreform (c).

a) Reformvorschläge

Die öffentliche Debatte erreichte im Dezember 2013 einen vorläufigen Höhepunkt, als 40 Nationalräte einen Vorstoß unterschrieben, nach welchem der Bundesrat begrenzende Mechanismen aufzeigen soll, um die Hürden für Volksinitiativen künftig zu erhöhen.¹¹ Neben den schon früher geforderten Instrumenten (Erhöhung der Unterschriftenzahl von derzeit 100.000, Reduzierung der Sammelfrist von derzeit 18 Monaten) sollen dabei auch gänzlich neue Maßnahmen geprüft werden, etwa die Pflicht der Unterschrift auf der Gemeindeganzlei, die Pflicht zur Unterstützung durch eine Mindestzahl von Parlamentariern (parlamentarisches Quorum) oder die Erhebung einer Lancierungskaution, die verfällt, wenn die Mindestzahl von Unterschriften nicht zusammen kommt.¹² Solche weitergehenden Abschreckungsmittel werden wenig Aussicht auf Erfolg haben, weil die Mehrheit der Parlamentarier sich

9 9,15 Abstimmungen im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 2013 unter Ausschluss der Wahljahre; die Spannbreite reicht von vier Abstimmungen pro Jahr (1981, 1982) bis zu 16 Abstimmungen pro Jahr (1992, 1993, 2000); in Wahljahren liegt der langjährige Durchschnitt desselben Zeitraums demgegenüber bei 5,75 Abstimmungen pro Jahr (d.i. 63% der Nichtwahljahre). Zu den Wahljahreseffekten siehe *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 140 ff.

10 Vgl. die Preetitel etwa beim Interview von *Markus Häfliger*, Jean Daniel Gerbers [ehem. Direktor des Wirtschaftsministeriums] Vorschläge gegen die Initiativeflut: „Wir werden von Volksinitiativen überschwemmt“, in: NZZ vom 22.10.2013, S. 11. Mit „Flut“-Rhetorik außerdem: *Stefan Bühler u.a.*, Propaganda der Parteien führt zu Initiativeflut. Noch nie waren so viele Volksinitiativen hängig oder in Diskussion – jetzt werden erste Rufe nach höheren Hürden laut, in: NZZaS vom 5.5.2013, S. 13; *Hansueli Schöchli*, Schweizer Demokratie auf dem Prüfstand; Initiativeflut und Volksverdikte wecken bei der Wirtschaft Zweifel an der Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik, in: NZZ vom 6.12.2013, S. 26.

11 Postulat Vogler vom 11.12.2013: „Limitierende Mechanismen bei Volksinitiativen“, Wortlaut unter [.../geschaefte.aspx?gesch_id=20134155](#).

12 Zu diesen Erklärungen Voglers siehe *Daniel Friedli*, Volksinitiativen: Parlamentarier planen Bremse, NZZaS vom 15.12.2013, S. 13; für ein Quorum im Parlament außerdem *Jean-Daniel Gerber*, in: *Häfliger*, Interview (Fn. 10), S. 11.

der Skepsis des Volkes gegenüber Reduzierungen der direktdemokratischen Mittel bewusst sein dürfte. Einzig die Unterschriftenzahl könnte erhöht werden, weil diese bei Einführung der Eidgenössischen Volksinitiative (1891) noch 7,5% der Stimmberechtigten ausmachte, heute aber wegen des Volkswachstums nur noch etwa 2%. Ob eine solche Maßnahme überhaupt direkt Folgen hätte, ist indes fraglich. Bei den Kantonen liegt die prozentuale Unterschriftenzahl teils deutlich unter 2%,¹³ teils deutlich darüber,¹⁴ ohne dass sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen diesen Hürden und der Anzahl der in den verschiedenen Kantonen lancierten Begehren zeigt.¹⁵ Signifikant ist hingegen – wie im Bund¹⁶ – der Unterschied zwischen Wahl- und Nichtwahljahren: In Wahljahren werden auch auf kantonaler Ebene erheblich mehr Begehren lanciert, ganz unabhängig von den prozentualen oder zeitlichen Sammelhürden.

b) Mögliche Analysen der Situation

Hinsichtlich einer Analyse der jüngsten Entwicklungen ist zunächst wichtig, dass zwar derzeit relativ viele Volksinitiativen hängig sind (zum Berichtszeitpunkt: 34),¹⁷ doch die Zahl der tatsächlich zur Abstimmung gelangenden Initiativen, jedenfalls bisher, nicht drastisch angestiegen ist. Allerdings führen die Parteien intensiver als früher eine öffentliche Diskussion über mögliche neue Initiativen. So ist es wohl mehr die politische Kultur *hinter* den direktdemokratischen Instrumenten, die sich verändert hat. Insgesamt ist eine *Popularisierung und Individualisierung* zu beobachten. Nicht nur vernachlässigte Anliegen von Minderheiten, etwa kleinen Parteien oder Verbänden, werden durch Initiativen verfolgt, sondern man kann auch die Mikroinstrumentalisierung durch Einzelaktivisten und die Makroinstrumentalisierung durch die größten Parteien beobachten. Besonders deutlich zeigt sich diese

13 Aargau: 0,75%; Zürich: 1,14%.

14 Genf: 3% für Gesetzesinitiativen, 4% für Verfassungsinitiativen.

15 Auswertung der NZZ zusammen mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und dem Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA); siehe *Daniel Gerny*, Hohe Hürden können Initiativenflut nicht immer bremsen. Vor allem in Kantonen mit grossen Städten sind Volksbegehren auch ein Marketinginstrument, in: NZZ vom 29.10.2013, S. 9.

16 Siehe oben *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 140.

17 Davon 14 in der Initiierungsphase (Unterschriftensammlung), sieben in der Botschaftsphase, zehn in der Beratungsphase und weitere drei in der Abstimmungsphase; siehe unten Abschnitt I.6, S. 22 ff.

Propagandaneigung bei Volksinitiativen, die als Wahlkampfvehikel lanciert werden.¹⁸

c) Divergente Motive für eine Reform

Ein erstes Motiv für initiativdämpfende Maßnahmen ist die *Entlastung* von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit. Dieser Entlastungswunsch erscheint auf den ersten Blick gerechtfertigt, denn selbst für Initiativen, die nie zur Abstimmung gelangen, besteht ein hoher Anreiz, weil auch sie eine politische Wirkung haben.¹⁹ Darum gibt die Zahl der Abstimmungen nicht vollständig wieder, welchen Aufwand das Mittel der Volksinitiative für das politische System bedeutet. Dem Begehren wird aber mit Recht entgegen gehalten, dass die Entscheidung über eine solche Entlastung ja gerade zur Beurteilungsmacht des Volkes gehört. Die Stimmberechtigten können selbst bestimmen, ob eine Initiative als bloße Effekthascherei die Unterschrift oder Stimme nicht verdient. Verkürzte Sammelfristen oder gar parlamentarische Quoren drücken ein Misstrauen gegenüber der differenzierten Urteilsfähigkeit des Stimmvolkes aus.²⁰ Die kantonale Entwicklung zeigt im Übrigen, dass es im Volk keinen Trend hin zu erhöhten Anforderungen gibt. Vielmehr haben mehrere Kantone in den letzten Jahren ihre Unterschriftenhürden gesenkt.²¹

Ein zweites, eher generelles Motiv für Einschränkungen der Volksinitiative ist die Skepsis, die im Mitte-Links-Spektrum der politischen Landschaft durch den Erfolg *völkerrechtswidriger Initiativen* gewachsen ist.²² Bisherige Vorschläge für eine *inhaltliche* Kontrolle (erweiterte Ungültigkeitsgründe,

18 *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 140 ff.

19 *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 141 f.

20 Vgl. *Peter Grünenfelder* [Präsident der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz], Volksinitiativen als Pulsnehmer und Impulsgeber. Gastkommentar zur Direktdemokratie, in: NZZ vom 25.10.2013, S. 21.

21 *Erich Aschwanden*, Der Aufwand für eine kantonale Initiative nimmt ab. Klagen von Parteien und Interessenverbänden werden durch Zahlen widerlegt, in: NZZ vom 29.10.2013, S. 9.

22 Zum Dauerthema der völkerrechtswidrigen Initiativen siehe *Axel Tschentscher*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/2009, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 205-240 (219 ff.); *Axel Tschentscher/Dominika Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/2010, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 169-200 (171 ff.).

Warnung in den Abstimmungsunterlagen) haben sich in der Diskussion als wenig erfolgversprechend erwiesen. Wenn man die Hürden nun *formal* für alle Volksinitiativen erhöhte, würden eventuell die knapp angenommenen Initiativen der jüngeren Vergangenheit zukünftig verhindert. Diese Sperrwirkung betreffe wahrscheinlich so umstrittene Initiativen wie die (völkerrechtskonforme) gegen den Zweitwohnungsbau (50,6% Ja-Stimmen) und die (völkerrechtswidrige) zur Ausschaffung (52,3% Ja-Stimmen), aber schon nicht mehr die (ebenfalls völkerrechtswidrige) Minarettverbotsinitiative, die überraschend deutlich angenommen wurde (57,5% Ja-Stimmen).

Als inhaltliches Heilmittel taugen formelle Hürden also kaum. Das wird besonders deutlich, wenn man sich die konkrete Wirkung der einzelnen Vorschläge vor Augen führt. So wäre eine von 18 auf neun Monate verkürzte Sammelfrist für die große Mehrheit der Initiativkomitees, die nach bisheriger Praxis mehr als 500 Tage zum Sammeln der Unterschriften nutzen,²³ zwar ein Problem, aber gerade nicht für die populistischen Initiativen gegen die Masseneinwanderung (203 Tage), für die Ausschaffung (220 Tage) oder zur Durchsetzung der Ausschaffungsinitiative (157 Tage). Auch bei den Unterschriftenerfordernissen zeigt die kantonale Ebene, dass geänderte Anforderungen kaum wirksam werden. In den Kantonen hatte man in den letzten Jahren überwiegend die Hürden gesenkt, doch hätten die meisten Initiativen dank der großen Mitgliederzahlen der sie unterstützenden Vereinigungen auch die alten Hürden überwunden.²⁴

Schließlich gibt es ein drittes, selten ausdrücklich betontes Motiv für die Forderung nach neuen Hürden. Es geht um den inhaltlichen *Schutz der liberalen Wirtschaftsordnung* vor der Volksmehrheit. Unmittelbar als Bedrohung wurden dabei die Initiativen gegen hohe Managergehälter empfunden, besonders nach der überraschend deutlichen Annahme der Abzockerinitiative im März des Jahres.²⁵ Mittelbar bedroht auch die Masseneinwanderungsinitiative die Wirtschaft, weil sie, wie erwähnt, die kontinuierliche Weiterentwicklung und sogar den Fortbestand der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union gefährdet. So ist denn auch die „Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik“ ein Topos in der direktdemokratischen Diskussion geworden.²⁶ Letztlich drückt sich darin ein Vertrauensverlust ge-

23 Zur durchschnittlichen Sammeldauer Axel Tschentscher/Dominika Blonski/Rahel Baumgartner, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, 2013, S. 151-180 (155).

24 *Aschwanden*, Aufwand (Fn. 21), S. 9.

25 Dazu unten Abschnitt I.5.a, S. 19.

26 Siehe *Schöchli*, Schweizer Demokratie (Fn. 10), S. 26.

genüber dem Reflexionsprozess der öffentlichen Debatten aus, denn bis anhin war es keine Frage, dass man in der Schweiz auf ein wirtschaftsfreundliches Verhalten der Stimmbürgerschaft setzen konnte. In den letzten Jahren geriet dieser Grundkonsens unter einen Dauerdruck, weil in schneller Folge von links und rechts Initiativen mit Belastungsfolgen für die Wirtschaft lanciert wurden, die zwar überwiegend, aber nicht alle abgelehnt wurden (Einwanderungsinitiative, AHV-Initiative, Ferieninitiative, Abzockerinitiative, Zweitwohnungsinitiative, 1:12-Initiative). Auch in der nahen Zukunft drohen für die Wirtschaft zahlreiche weitere Initiativen mit potentiell nachteiligen Auswirkungen (Mindestlohninitiative, Ecopop-Initiative, Goldinitiative, Erbschaftssteuer-Initiative, Grundeinkommens-Initiative). Waren früher die Erfolgsaussichten so gering, dass die Wirtschaft dem politischen Geschehen relativ gelassen zusehen konnte, ist heute der Erfolg solcher Initiativen durchweg nicht mehr auszuschließen. Das führt zu einer latenten Verunsicherung in den betroffenen Branchen und zu einem ständigen Abstimmungskampf der Wirtschaftsverbände.

3. Vorrang des Völkerrechts

a) Beschwerde gegen Ausweisung (BGE 139 I 16)

Mit einem bereits im Oktober 2012 entschiedenen, aber erst im Februar 2013 mit Begründung publizierten Entscheid hat das Bundesgericht in die Auseinandersetzung um die Umsetzung von Volksinitiativen eingegriffen. Es hat dabei in einem *obiter dictum* so deutlich wie nie zuvor den Vorrang des Völkerrechts betont. In der Sache ging es um einen 25-jährigen Mazedonier, der als Kind in die Schweiz eingereist war, dort aufwuchs und dann als 19-Jähriger wegen Beteiligung am Heroinhandel (Tätigkeit als Drogenkurier) zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 18 Monaten verurteilt worden war. In der Folge wurden vom Kanton Thurgau seine Niederlassungsbewilligung widerrufen und die Wegweisung angeordnet. Damit entsprach der Kanton dem durch die Ausschaffungsinitiative eingeführten Artikel 121 Abs. 3 lit. a BV, der bei jeder rechtskräftigen Verurteilung wegen Drogenhandels den Verlust des Aufenthaltsrechts in der Schweiz anordnet. Die zuständigen Behörden werden für diesen Fall kraft Verfassungsbestimmung verpflichtet, die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer auszuweisen (Abs. 5). Dabei sollte nach dem Willen der Initianten und der Erläuterung in den Abstimmungsunterlagen keine Verhältnismäßigkeitsprüfung mehr stattfinden. Das widerspricht indes der Europäischen Menschenrechtskonvention, für die der Euro-

päische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) fordert, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen erst nach einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden. Weil die Ausweisung nach Überzeugung des Bundesgerichts im konkreten Fall unverhältnismäßig wäre (Erwägung 3 des Gerichtsurteils), bestand also ein offener Widerspruch zwischen Initiativanliegen und Völkerrecht.

b) Konkretisierungsbedürftigkeit der Volksinitiative

Das Bundesgericht gab der Beschwerde des Mazedoniers gegen das letztinstanzliche kantonale Verwaltungsgerichtsurteil statt. Es stütze sich dabei auf die Überlegung, dass die schwierige Einbettung der neuen Verfassungsbestimmung in den verfassungsrechtlichen Gesamtkontext jedenfalls nicht allein mit dem Willen der Initianten begründet werden könne, „falls die entsprechende Bestimmung sich nicht selber im Sinne einer verfassungsrechtlichen Kollisionsregel eindeutig den Vorrang zu den anderen betroffenen Verfassungsvorgaben zuweist, wobei der Umstand, dass die neue Verfassungsbestimmung jüngeres Recht ist, hierfür allein nicht genügt“ (E. 4.2.2). Das gelte sogar, wenn im Abstimmungskampf die Einbettung in die Gesamtverfassung nie thematisiert worden sei. Der Ausweisungsautomatismus sei darum eine „wertungsmässig offene Norm“, die vom Gesetzgeber konkretisiert werden müsse (E. 4.3.4). Die Ausführungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative ist aber noch nicht abgeschlossen, sondern im Gegenteil derart umstritten, dass in Überholung des Gesetzgebungsverfahrens eine Durchsetzungsinitiative lanciert wurde.²⁷ Für das Urteil des Gerichts wäre damit das Ergebnis bereits hinreichend begründet gewesen: Ohne Abschluss der Ausführungsgesetzgebung ist der Ausweisungsautomatismus der Initiative (Art. 121 Abs. 3 lit. a BV) vorerst nicht direkt anwendbar und es bleibt beim Grundsatz der Verhältnismäßigkeitsprüfung in jedem Einzelfall.

27 Zur Durchsetzungsinitiative näher *Tschentscher/Blonski/Baumgartner*, Landesbericht 2012 (Fn. 23), S. 155 ff.

c) Unbedingte völkerrechtliche Bindung über Artikel 190 BV?

Mit dieser eigentlich bereits hinreichenden Begründung hat sich das Gericht allerdings nicht begnügen wollen, sondern in einer letzten Erwägung (E. 5.3) als *obiter dictum* angefügt:

„Das Bundesgericht [...] hat die sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergebenden Vorgaben weiterhin umzusetzen (vgl. Art. 190 BV). Es kann in der durch diese gebotenen Interessenabwägung der vom Verfassungsgeber zum Ausdruck gebrachten Wertung insoweit Rechnung tragen, als dies zu keinem Widerspruch zu übergeordnetem Recht bzw. zu Konflikten mit dem Beurteilungsspielraum führt, den der EGMR den einzelnen Konventionsstaaten bei der Umsetzung ihrer Migrations- und Ausländerpolitik zugesteht.“

Das Bundesgericht betrachtet sich folglich durch die Verfassung (Art. 190 BV) gebunden, das Völkerrecht in der Konkretisierung durch den EGMR *unter allen Umständen* zu wahren, d.h. selbst dann, wenn die neue Verfassungsnorm im Sinne eines völkerrechtswidrigen Ausweisungsautomatismus ausgelegt werden müsste. Das Völkerrecht setzt sich trotz der Volksinitiative gegenüber dem Verfassungsrecht durch. Denkt man dieses *obiter dictum* weiter, so sind auch andere völkerrechtswidrige Verfassungsinitiativen ihrer Sprengkraft beraubt. Der direkt anwendbare Artikel zum Bauverbot von Minaretten (Art. 72 Abs. 3 BV) dürfte vom Bundesgericht nicht beachtet werden, sofern er zu einem Ergebnis führt, das mit der Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK) unvereinbar ist. Völkerrechtswidrige Konsequenzen von Volksinitiativen würden dadurch in der bundesgerichtlichen Praxis irrelevant. Davon ist die bisherige öffentliche Diskussion allerdings nicht ausgegangen. Ganz im Gegenteil: Die Bedrohung des Rechtsstaates durch völkerrechtswidrige Volksinitiativen wurde ja gerade deshalb kontrovers diskutiert, weil man von einer primären Bindung des Bundesgerichts an die spezielle Verfassungsnorm ausging. Vor diesem Hintergrund wurde das *obiter dictum* im Urteil als große Überraschung empfunden. Auch in der staatsrechtlichen Literatur sind die Inkonsistenzen in der Entscheidung betont worden.²⁸

28 Insbesondere *Giovanni Biaggini*, Über die Auslegung der Bundesverfassung und ihr Verhältnis zur EMRK – Bemerkungen aus Anlass des denkwürdigen, aber nicht durchweg überzeugenden Urteils des Bundesgerichts 2C_828/2011 (= BGE 139 I 16) vom 12. Oktober 2012 i.S. X. betreffend die Tragweite der sog. Ausschaffungsinitiative (Art. 121 Abs. 3–6 BV), in: ZBl. 2013, S. 316-337 (317, 323 ff.); weniger kritisch *Stéphane Grodecki*, La démocratie directe en Suisse au XXIe siècle – une évolution nécessaire?, in: ZSR 132 (2013) II, S. 95-183 (128 ff.).

d) Weichenstellung in der Lehre

Ein genauer Blick in die juristische Literatur zeigt allerdings, dass die Position, die das Bundesgericht jetzt eingenommen hat, bereits seit 20 Jahren vertreten wird. Sie beruht letztlich auf einer strikten Trennung der normenhierarchischen Vorrangfrage von der gerichtlichen Entscheidungskompetenz (Art. 190 BV). Die Rede vom „Vorrang“ wird dabei bisher sehr ungenau geführt. Letztlich muss man hier den *Geltungsvorrang* der spezielleren Verfassungsnorm vom kompetenziell bedingten *Anwendungsvorrang* der völkerrechtlichen Konventionsnorm unterscheiden.

Der Geltungsvorrang richtet sich nach den allgemeinen rechtstheoretischen Regeln über den Vorrang unter Normen. So ist innerhalb der Verfassungsnormen beispielsweise das Minarettverbot (Art. 72 Abs. 3 BV) als Ausfluss der *lex specialis*-Regel gegenüber der Religionsfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) vorrangig – übrigens ganz unabhängig von der häufig mit erwähnten *lex posterior*-Regel, die bei Spezialitätsverhältnissen unbeachtlich bleibt.²⁹ Entsprechend wäre eine abwägungslose Ausschaffungspflicht, sofern man ihre direkte Anwendbarkeit bejahen würde, gegenüber den allgemeineren Abwägungsgeboten der Verfassung (Art. 5 Abs. 2, Art. 36 Abs. 3 BV) vorrangig. An diesem Geltungsvorrang vermag auch Artikel 190 BV („Massgebendes Recht“) nichts zu ändern. Er gebietet:

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Das ist zu lesen als Anwendungsgebot, aber nicht als Prüfungsverbot. Das Bundesgericht darf also durchaus die Verfassungskonformität von Bundesgesetzen prüfen und allfällige Verfassungsverstöße feststellen. An dieser kompetenziellen Feinunterscheidung wird deutlich, dass der Anwendungsvorrang den Geltungsvorrang nicht etwa beseitigt: Die Verfassungsnorm *gilt* als *lex superior* gegenüber dem Bundesgesetz, nur lässt sich dieser Geltungsvorrang aus institutioneller Rücksichtnahme nicht über das Bundesgericht gegenüber dem Bundesparlament durchsetzen. Dem Gericht und allen anderen Rechtsanwendern sind gewissermaßen die Hände gebunden, selbst wenn ein klarer Verfassungsverstoß vorliegt. Allein der Bundesgesetzgeber hat die Kompetenz, die Verfassungswidrigkeit seines Gesetzes durch dessen Korrektur zu beheben. Es gibt bei Bundesgesetzen nur eine *authentische Korrektur*, keine judikative oder gar administrative.

29 Axel Tschentscher, Grundprinzipien des Rechts. Einführung in die Rechtswissenschaft mit Beispielen aus dem schweizerischen Recht, 2003, S. 122.

Das Verhältnis des Völkerrechts zur Verfassung bestimmt sich, so will es Artikel 190 BV, entsprechend. Auch hier *gilt* die geänderte Verfassungsnorm – soweit ihre Annahme nicht ganz ausnahmsweise bereits wegen der absoluten Grenzen des zwingenden Völkerrechts verboten ist (Art. 139 Abs. 3, Art. 194 Abs. 2 BV) – als *innerstaatlich höchstrangige Norm*. Sie hat darum in der durch die Bundesverfassung begründeten Rechtsordnung auch *Geltungsvorrang* vor dem gesamten nicht zwingenden Völkerrecht. Entsprechend läge es in der Kompetenz des Bundesgerichts, einen Verstoß gegen Völkerrecht zu prüfen und festzustellen. Gleichwohl bleibt es, so das *obiter dictum* des Bundesgerichts, beim Anwendungsvorrang des Völkerrechts auch gegenüber Verfassungsnormen. Die Religionsfreiheit der EMRK würde sich also gegenüber dem Minarettverbot in der Rechtsanwendung durchsetzen und entsprechend auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip der EMRK gegenüber einem abwägungsfreien Ausschaffungsgebot, wenn dieses direkt anwendbar wäre.

In der Literatur schwimmt die Auslegung dieses Anwendungsvorrangs meist mit der anders gelagerten Frage, wie *innerhalb* der Maßgeblichkeitsvorschrift die Materien des Bundesgesetzes und des Völkerrechts zueinander gestellt sind. Bei dieser Ranggleichheit im Rechtsanwendungsgebot führt dann das spezielle Beachtungsgebot (Art. 5 Abs. 4 BV) jedenfalls grundsätzlich zum Vorrang des Völkerrechts.³⁰ Filtert man diese Kollisionsebene heraus und berücksichtigt außerdem, dass die Maßgeblichkeitsvorschrift früher in anderen Artikeln gleichartig geregelt war (bis 2007: Art. 191 BV, bis 2000: Art. 113 Abs. 3 BV 1874), dann findet sich bei *Kälin* bereits 1993 der Hinweis, dass die Gerichte auch verfassungswidrige Staatsverträge als maßgeblich betrachten müssen und von jeher gehindert waren, Staatsverträge auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu kontrollieren.³¹ Diese Lehrmeinung zieht sich durch die folgenden Jahrzehnte und genießt seit einigen Jahren breiten

30 *Yvo Hangartner*, in: Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 5 Rn. 44; *Giovanni Biaggini*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, 2007, Art. 5 Rn. 31. Als Beispiel aus der argumentatorisch nicht ganz konstanten Rechtsprechung etwa BGE 125 II 417 E. 2d S. 424 f. – PKK m.w.N.

31 *Walter Kälin*, Internationale Menschenrechtsgarantien als Schranke der Revision von Bundesverfassungsrecht. Das Beispiel völkerrechtswidriger Asylinitiativen, in: AJP 1993, S. 243-257 (256 und 254); ohne Nennung der Maßgeblichkeitsregelung bereits *ders.*, Der Geltungsgrund des Grundsatzes „Völkerrecht bricht Landesrecht“, in: Guido Jenny/Walter Kälin (Hrsg.), Die Schweizerische Rechtsordnung in ihren internationalen Bezügen, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1988, S. 45-65 (45): „[Es] steht fest, dass Staatsverträge der Bundesverfassung [...] vorgehen“.

Zuspruch.³² So betrachtet ist das *obiter dictum* des Bundesgerichts für die Staatsrechtslehre nicht sehr überraschend.

Der Überraschungseffekt in der öffentlichen Wahrnehmung lässt sich analytisch auf eine Auslegungsdifferenz zurückführen, die bisher zwischen politischer Einschätzung und Lehrmeinung bestand: In der politischen Diskussion wurde immer davon ausgegangen, dass eine Volksinitiative mit ihrem speziellen Inhalt gegenüber *allen* Verfassungsnormen einen Vorrang genießt – den Sachnormen ebenso wie den Kompetenznormen. Das Minarettverbot (Art. 72 Abs. 3 BV) würde also als *lex specialis* die Religionsfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) und das religiöse Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) ebenso wie den Maßgeblichkeitsartikel (Art. 190 BV) beiseite schieben und mit ihm die völkerrechtlichen Pflichten aus der EMRK.³³ Entsprechend würde die Ausschaffungsinitiative alle Abwägungsgebote im bisherigen Verfassungsrecht und im nicht zwingenden Völkerrecht überragen. Folglich müsste sich jede Initiative, solange sie die extreme Grenze des zwingenden Völkerrechts wahrt, im Ergebnis gegenüber dem Völkerrecht ebenso durchsetzen wie gegenüber dem allgemeineren Verfassungsrecht.

Dieses Verständnis, das implizit der öffentlichen Diskussion zugrunde lag, ist zwar sachlich plausibel und juristisch vertretbar, nur hat sich das Bundesgericht mit seinem *obiter dictum* auf die Seite der juristischen Lehrmeinung

32 Etwa *Andreas Auer/Bénédicte Tornay*, Aux limites de la souveraineté du constituant: l'initiative „Pour des naturalisations démocratiques“, in: AJP 2007, S. 740-747 (745); *Jörg Künzli*, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: ZSR 128 (2009) I, S. 47-75 (72); *Walter Kälin/Astrid Epiney/Martina Caroni/Jörg Künzli*, Völkerrecht. Eine Einführung, 3. Aufl. 2010, S. 124 ff.; *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, § 9 Rn. 22 (S. 163); *Giorgio Malinverni*, Démocratie directe et droits de l'homme, in: FS Auer, 2013, S. 453-467 (463); vgl. außerdem *Tschentscher*, Länderbericht 2008/2009 (Fn. 22), S. 220 (insbes. Fn. 68); jetzt offen gelassen bei *Anne Peters*, Völkerrecht. Allgemeiner Teil, 3. Aufl. 2012, Kapitel 8, Rn. 42 (S. 215); ablehnend zuvor *dies./Isabella Pagotto*, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz, in: ius.full 2004, S. 54-65 (61 in Fn. 39).

33 So auch ursprünglich der *Bundesrat*, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Bericht in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5.3.2010, in: BBl 2010 2263-2341 (2323: „Vorrang jüngeren Verfassungsrechts“); zustimmend und mit weiteren Argumenten *Robert Baumann*, Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, in: ZBl. 2010, S. 241-274 (260 ff.). Vorsichtiger hingegen („Fehlen einer gefestigten Konfliktregel“, „Ausnahmen vom Massgeblichkeitsgebot“) *Bundesrat*, Zusatzbericht vom 30. März 2011, in: BBl. 2011 3613-3661 (3653 f.).

gestellt, nach welcher der inhaltliche Vorrang von Volksinitiativen anders auszulegen ist. Diese Meinung bezieht die Spezialität der Initiativregelung nur auf *inhaltliche* Bestimmungen der Verfassung, nicht aber auf kompetenzielle. Die Unterscheidung zwischen „punktuelle Sachnorm (Art. 72 Abs. 3 BV)“ und „genereller Kompetenzverteilungsregel (Art. 190 BV)“³⁴ führt letztlich zu einem Bild, bei dem die Normen trotz gleichen Ranges verschiedenen Regelungsschichten der Verfassung zugeordnet sind. Darum kann die eine nicht als *lex specialis* zur anderen angesehen werden. Selbst eine sachlich noch so klar und spezifisch formulierte Volksinitiative kann darum den Anwendungsvorrang des Völkerrechts nach Artikel 190 BV nicht beiseite schieben.

e) Auswirkungen auf die Initiativpraxis

Die Auswirkungen des *obiter dictums* betreffen unmittelbar nur solche Initiativen, die *ohne* ein Bundesgesetz umgesetzt werden, also Verfassungsbestimmungen mit direkter Anwendbarkeit (Minarettverbot) oder solche mit einer Umsetzung durch Verordnungsrecht. Eine Umsetzung durch Verordnungsrecht kann gegenüber dem Völkerrecht in der Normenhierarchie nicht bestehen. Beispielsweise wäre die Masseneinwanderungsinitiative, wenn der Bundesrat sie nach Fristablauf im Verordnungsweg konkretisieren sollte, gegenüber einem ungekündigten Freizügigkeitsabkommen nicht durchsetzbar. Übernimmt hingegen ein *Bundesgesetz* die völkerrechtswidrige Regelung derart kompromisslos, dass auch eine Korrektur durch völkerrechtskonforme Auslegung unmöglich wird, dann ist das Bundesgericht nach seiner bisherigen *Schubert*-Praxis trotz aller Relativierungen und Literaturkritik zur Anwendung des völkerrechtswidrigen Gesetzes gezwungen.³⁵ Die nächste, bisher noch nie entscheidungsrelevante Frage wäre dann, wie das Gericht bei einer nachfolgenden Verurteilung durch den EGMR im Rahmen seines Revisionsverfahrens (Art. 122 BGG³⁶) zu entscheiden hätte. Dort steht dann Bun-

34 *Tschannen*, Staatsrecht (Fn. 32), § 9 Rn. 22 (S. 163).

35 BGE 99 Ib 39 E. 3 S. 44 – *Schubert*; im Prinzip nach wie vor anerkannt: BGE 136 III 168 E. 3.3.4 S. 172 – *Namensregeln von Sri Lanka*.

36 Art. 122 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.6.2005 = SR 173.110 (.../sr/1/173.110.de.pdf) über die „Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention“: „Die Revision wegen Verletzung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) kann verlangt werden, wenn: a. der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem

desgesetz gegen Bundesgesetz, nämlich die *materielle* Anordnung im völkerrechtswidrigen Umsetzungsgesetz gegen die *formelle* Pflicht zur Revision, wie sie im Bundesgerichtsgesetz bei EMRK-Entscheiden ausdrücklich vorgesehen ist. Würde sich das Bundesgericht in solchen Fällen dafür entscheiden, dem EGMR zu folgen, dann bliebe auf den ersten Blick kein Fall mehr übrig, in dem sich völkerrechtswidrige Initiativen durchsetzen ließen.

Dass dieser Schluss trügerisch ist, hat das Gericht in seinem *obiter dictum* bereits selbst skizziert. Es erkennt die Gestaltungsfreiheit der Initianten an, eine verfassungsrechtliche „Kollisionsregel“ vorzusehen, mit der neben dem Geltungsvorrang auch ein Anwendungsvorrang der Initiative begründet wird (E. 4.2.2). Schon vor dieser Rechtsprechung hat es in zwei Initiativen entsprechende Klauseln gegeben. Die erste, für die nie aktiv Unterschriften gesammelt wurden, war die 2010 eingereichte Volksinitiative zur Wiedereinführung der „Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch“. ³⁷ Sie enthielt am Ende der vorgesehenen Übergangsvorschrift den Zusatz: „[...] anders lautende Staatsverträge kommen nicht zur Anwendung.“ ³⁸ Das Rechtsanwendungsgebot für Völkerrecht (Art. 190 BV) und der daraus resultierende Anwendungsvorrang des Völkerrechts gegenüber Volksinitiativen wäre durch diese Regel ausgehebelt worden. Das zweite, noch ausführlicher formulierte Beispiel ist die Durchsetzungsinitiative, die mit einer seitenlangen Übergangsvorschrift den vermeintlichen Umsetzungsboykott des Gesetzgebers durchbrechen will. Die abwägungsfreie Ausschaffung soll gerade auch gegenüber völkerrechtlichen Bindungen erzwungen werden. Dazu formuliert die Initiative einen ganzen Absatz über das „Verhältnis zum Völkerrecht“:

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.

endgültigen Urteil festgestellt hat, dass die EMRK oder die Protokolle dazu verletzt worden sind; b. eine Entschädigung nicht geeignet ist, die Folgen der Verletzung auszugleichen; und c. die Revision notwendig ist, um die Verletzung zu beseitigen.“

37 Vorprüfung am 10.8.2010, gescheitert am 24.2.2012 ([../vi/vis392.html](http://www.bundestag.de/.../vi/vis392.html)); siehe dazu Tschentscher/Blonski, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 22), S. 173 ff.

38 Insgesamt lautete die Übergangsbestimmung: „Die Artikel 10 Absätze 1 und 3 sowie 123a Absatz 4 über die Todesstrafe treten nach Annahme durch Volk und Stände sofort in Kraft. Sie finden auch auf Taten Anwendung, die vor Inkrafttreten dieser Bestimmungen begangen wurden und bei Inkrafttreten noch nicht rechtskräftig beurteilt sind; anders lautende Staatsverträge kommen nicht zur Anwendung.“

Zwar könnte man kritisieren, dass in dieser Passage genau genommen nicht von „Anwendung“ die Rede ist und folglich nicht notwendig das *Anwendungsgebot* für Völkerrecht (Art. 190 BV) tangiert wäre, wenn man den Absatz allein auf den *Geltungsvorrang* beschränken wollte. Eine solche Deutung wäre aber mit der primären Intention der Durchsetzbarkeit nicht vereinbar. Sie ist teleologisch ausgeschlossen. Folglich muss auch diese Klausel so interpretiert werden, dass sie im Falle ihrer Annahme den Anwendungsvorrang des Völkerrechts aufheben würde.

f) Fazit

Längerfristig könnte das Bundesgericht mit seinem *obiter dictum* der Rechtsstaatlichkeit mehr Schaden als Nutzen gebracht haben. Die Praxis der direkten Demokratie wird sich auf die neuen Verhältnisse einstellen. Nichts ist einfacher, als zukünftig nach dem gerichtlich skizzierten Rezept eine „Kollisionsnorm“ mit explizitem Geltungs- und Anwendungsvorrang in den Initiativtext aufzunehmen: „Artikel ... und die zu seiner Umsetzung erlassenen Gesetze und Verordnungen gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor und sind für die rechtsanwendenden Behörden massgeblich.“ Eine solche oder ähnliche Formel würde sogar bei ungewisser Völkerrechtskonformität die Durchsetzbarkeit für die Initianten absichern und dadurch wie eine salvatorische Klausel wirken. Indem das Gericht solche „Kollisionsnormen“ geradezu angeregt hat, könnte die Durchsetzung des Völkerrechts zukünftig leiden, weil die moderierende Wirkung, die Parlament und Justiz bisher bei der Umsetzung völkerrechtswidriger Initiativen hatten, dadurch eingeschränkt würde.

4. Teilungültigkeit als neue Verfahrensvariante

Die soeben zitierte Passage aus der Durchsetzungsinitiative („Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich ...“) hat zu einer Neuheit in der direktdemokratischen Praxis im Bund geführt. Der Bundesrat votierte in seiner Botschaft vom 20. November 2013 erstmalig dafür, eine Eidgenössische

Volksinitiative für *teilweise* ungültig zu erklären.³⁹ Zwar sieht die Verfassung schon länger vor, dass neben der vollständigen auch die teilweise Ungültigerklärung in Betracht kommt (Art. 139 Abs. 3 BV), doch spielte die letzte Variante unter den ohnehin seltenen Ungültigerklärungen bisher keine Rolle.

Begründet hat der Bundesrat seine Empfehlung damit, dass die in dem Absatz enthaltene Definition des zwingenden Völkerrechts unvollständig sei und darum gegen die *ius cogens*-Begrenzung des Initiativrechts verstoße (Art. 139 Abs. 3 BV). Es fehlten beispielsweise beim Rückschaffungsverbot die Hinderungsgründe „unmenschliche Behandlung“ (Art. 25 Abs. 3 BV) und „Gefährdung der Freiheit“ (Art. 25 Abs. 2 BV), außerdem allgemein die Grundzüge des humanitären Völkerrechts, der *nulla poena*- und der *ne bis in idem*-Grundsatz. Es sei auch gar nicht Sache einer einzelstaatlichen Verfassung, den Inhalt des zwingenden Völkerrechts abschließend zu definieren und sich so von dessen dynamischer Fortentwicklung in der Völkergemeinschaft abzukoppeln. Schließlich verstieße die Initiative, wenn man der neuen Definition eine *generelle* Tragweite jenseits der Ausschaffung zugestünde (was der Bundesrat ablehnt), gegen die Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 BV), denn dann müsste in derselben Abstimmung über eine inhaltliche Frage und über die Einführung neuer Maßstäbe der Verfassungsrevision entschieden werden.

Problematisch an diesen Einwänden ist, dass die Initiative an anderer Stelle vorsieht, das Rückschaffungsverbot umfassend zu beachten.⁴⁰ Außerdem fehlt für den skizzierten Umfang des zwingenden Völkerrechts eine autoritative Festsetzung in der Völkergemeinschaft. Bei den sogenannten autonomen Schranken der Verfassungsrevision ist zudem die Schweiz allein berufen, den für sie verbindlichen Inhalt festzusetzen; die Behördenpraxis geht dabei über den völkerrechtlichen Mindestkanon hinaus.⁴¹

In dieser etwas vagen Beurteilungslage empfiehlt der Bundesrat dem Parlament, die Initiative nach dem Grundsatz *in dubio pro populo* zur Abstimmung zu bringen – allerdings ohne den Satz zur Definition des zwingenden Völkerrechts. Das Herausschneiden eines Teils ist allerdings alles andere als

39 Botschaft zur Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ (.../vi/vis433.html), in: BBl. 2013 9459 (9467 ff.; www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/9459.pdf).

40 Unter III. Vollzug findet sich in Nr. 2 ein indirekt formulierter Vorbehalt: „Die Landesverweisung kann nur vorübergehend aufgeschoben werden, wenn zwingende Gründe nach Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung entgegenstehen.“

41 Siehe dazu die Botschaft (Fn. 39), in: BBl. 2013 9459 (9470).

trivial. Nach der Initiativpraxis auf Gemeinde- und Kantonsebene muss bei einer Teilungültigerklärung sichergestellt sein, dass „die Initiative auch im reduzierten Umfang unterzeichnet worden wäre“.⁴² Das wurde in diesem Fall vom Bundesrat mit einer Besonderheit der Initiative gerechtfertigt. Auch ohne den Satz bliebe das Grundanliegen, das in der abwägungsfreien Ausschaffung liegt, unverändert bestehen. Auch an dem Vorrang dieser Regelung gegenüber dem nicht zwingenden Völkerrecht ändert die Streichung nichts. Insofern würde der zentrale politische Gehalt dem Volk unverändert zur Entscheidung vorgelegt.

5. Ambivalente Abstimmungsergebnisse zu Managergehältern

a) Abzockerinitiative

Mit der Abstimmung vom 3. März wurde ein für das gesamte Jahr 2013 diskussionsbestimmender Höhepunkt gesetzt.⁴³ Das Volk nahm mit einer überraschend klaren Mehrheit von 68,0% die sogenannte Abzockerinitiative an.⁴⁴ Sie war bereits im Jahr 2006 von dem Schaffhauser Unternehmer *Thomas Minder* initiiert und dann 2008 eingereicht worden, um eine rechtliche Handhabe gegen exzessive Managergehälter einzuführen. Statt absoluter Obergrenzen sieht die angenommene Verfassungsbestimmung im Wesentlichen eine Stärkung der Aktionärsrechte vor, beschränkt zudem auf börsennotierte Unternehmen (Art. 95 Abs. 3 BV). Mitglieder von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung dürfen zukünftig keine Abgangsentschädigungen mehr erhalten. Ihre Vergütungen werden, ohne dass Depot- oder Stimmrechtsvertretungen erlaubt wären, direkt von der Generalversammlung bestimmt. Verstöße gegen diese Regeln sind nicht nur zivilrechtlich, sondern auch strafrechtlich sanktioniert.

42 *Yvo Hangartner/Andreas Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rn. 853; als Beispiel aus der Rechtsprechung zu kommunalen Volksinitiativen: BGE 134 I 172 E. 2.1 S. 177 – *Les Bosquets* m.w.N.

43 Volksinitiative „Gegen die Abzockerei“ (neuer Art. 95 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 95 Abs. 3 BV; mit Botschaft vom 5.12.2008 mit indirektem Gegenvorschlag; [.../vi/vis348.html](http://www.parlament.ch/vi/vis348.html)).

44 Teils wird der ungerundete Wert von 67,9% angegeben (gekürzt aus 67,959%).

Bemerkenswert an der Initiative ist zunächst die Odyssee, die sie im Parlament erlebt hatte.⁴⁵ Während fast fünf Jahren zögerten die beiden Kammern die Abstimmung hinaus. Regierung und Ständerat präsentierten in dieser Zeit als indirekten Gegenvorschlag eine Revision des Aktienrechts, wohingegen der Nationalrat zeitweise einen direkten Gegenvorschlag (Gegenentwurf) entwickelte, bevor er sich dann in langer Auseinandersetzung mit dem Ständerat über Details der Gesetzesrevision verständigte. Im Rahmen dieser Vorgänge wurde die Behandlungsfrist der Initiative vom Parlament gleich zweimal verlängert. Pikanterweise erließ das Parlament die dabei diskutierte „Boni-Steuer“ dann weder im Gesetzeswege, noch stellte es dieses Modell im Rahmen eines Gegenentwurfs zur Abstimmung. Stattdessen bot man dem Volk ein relativ zahnloses Reformgesetz an, das bei Scheitern der Initiative in Kraft getreten wäre. Es verzichtete auf Strafbestimmungen und legte die Gestaltung der Saläre in die Hand des Verwaltungsrats. Im Detail erwiesen sich die Unterschiede zwischen Initiative und Parlamentsvorschlag als außerordentlich komplex.

Außergewöhnlich war auch, dass der Initiant Minder die gesamte Diskussion bis zum Schluss mit seiner Person verbinden konnte. Regelmäßig wurde von „seiner“ oder von der „Minder-Initiative“ gesprochen. Während des Diskussionsprozesses wurde Minder in den Ständerat gewählt und hatte dort bei der Abstimmungsempfehlung sämtliche Kolleginnen und Kollegen gegen sich. Im Übrigen sorgten die Abstimmungsempfehlungen der Parteien für heftige Auseinandersetzungen, weil sich viele kantonale Sektionen mit Ja-Parolen gegen die Nein-Parole stellten, die alle Mitte-Parteien (CVP, BDP, GLP, FDP) und nach langer Diskussion auch die SVP in den jeweiligen nationalen Delegiertenversammlungen gefasst hatten. Als geradezu unfair wurde empfunden, dass der Wirtschaftsverband *economiesuisse* sich mit einem überaus großen Kampagnenbudget (ca. 5-8 Millionen CHF je nach Informationsquelle und Berechnungsweise) gegen die Initiative stemmte und dabei außergewöhnlich früh in den Abstimmungskampf einstieg. In dieser David-gegen-Goliath-Lage konnte Minder kurz vor der Abstimmung davon profitieren, dass eine geplante Abgangsentschädigung für den abtretenden Novartis-Chef *Daniel Vasella* öffentlich bekannt wurde, deren Höhe die bisher diskutierten Boni- und Gehaltssummen noch einmal überragte. Gestaltet als Entschädigung für ein Konkurrenzverbot wurde diese Zahlung in der Öffentlichkeit als „72 Millionen Franken für das Nichtstun“ wahrgenommen. Die

45 Zur Verzögerungstaktik des Parlaments *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 141.

Abstimmung erschöpfte sich aber nicht in einem bloßen „Anti-Vasella-Reflex“, sondern wäre wohl auch ohne diese einzelne Entschädigung gewonnen worden. Mit 68,0% erhielt sie die drittstärkste Zustimmung, die je von einer Volksinitiative im Bund erreicht wurde.⁴⁶

Die Vox-Analyse zur Abstimmung zeigt, dass die Befürworter in allen politischen Lagern mit Ausnahme der FDP zu finden waren.⁴⁷ Die politische Linke stimmte fast einhellig für Minder (SP: 86%, GPS: 98%). Auch das rechte Lager war mit deutlicher Mehrheit für die Initiative (SVP: 72%). Sachbezogen ausgewertet fand die Vorlage fast einhellige Zustimmung bei den Befürwortern eines starken Staates (88%), aber auch noch eine deutliche Mehrheit bei Verfechtern der Deregulierung (58%). Ein Blick auf die Einkommenskategorien offenbart, dass selbst die am besten Verdienenden mehrheitlich für die Annahme votierten, weshalb die Abstimmung nicht allein mit dem Sozialneid einer minderbemittelten Mehrheit gegenüber den Gehältern der Wirtschaftselite zu erklären ist.⁴⁸

In der nationalen und internationalen Öffentlichkeit wurde die Abstimmung vom März zunächst als eine Zäsur in der schweizerischen Politik interpretiert. Bisher hatte sich diese Politik sowohl in ihrer repräsentativen wie auch in ihrer direktdemokratischen Entscheidungsfindung stets als außergewöhnlich wirtschaftsliberal dargestellt. Weil eine ganze Reihe weiterer Initiativen mit weitgehenden wirtschaftspolitischen Eingriffen anstehen (Mindestlohninitiative, Ecopop-Initiative, Goldinitiative, Erbschaftssteuer-Initiative, Grundeinkommens-Initiative), war die Verunsicherung in der Wirtschaft groß, besonders im Vorfeld der Herbstabstimmung über die 1:12-Initiative.

b) 1:12-Initiative

Am 24. November 2013 nahm die Wirtschaft mit Erleichterung das klare Scheitern der 1:12-Initiative mit 65,3% Nein-Stimmen bei hoher Beteiligung

46 Mit 71,4% Ja-Stimmen erzielte 1921 die Volksinitiative für das Staatsvertragsreferendum das bisher zweitbeste Ergebnis; mit 83,8% Ja-Stimmen diejenige für den arbeitsfreien Nationalfeiertag (1993) das beste. Vergleichbar erfolgreich wie die Abzocker-Initiative war noch die Volksinitiative für ein Absinthverbot (1908: 63,5%) und diejenige zur Einführung der Proporzwahl des Nationalrats (1918: 66,8%). Der Mittelwert aller 21 bisher im Bund angenommenen Volksinitiativen liegt bei 58,2% Ja-Stimmen.

47 *Thomas Milic/Adrian Vatter*, Analyse der Abstimmung vom 3. März 2013. Vox-Analyse, 2013, S. 22 ff.

48 *Milic/Vatter*, Analyse (Fn. 47), S. 27.

(53%) und Ablehnung in sämtlichen Kantonen auf. Anders als die Abzockerinitiative, die auf wirtschaftsinterne Steuerung über die Aktionärsrechte setzte, zielte die von den Jusos lancierte Initiative auf direkte Eingriffe durch den Staat. Niemand sollte in einem Jahr weniger verdienen als die Spitzenmanager im gleichen Unternehmen in einem Monat. Weil die unternehmensinterne Lohnspreizung in der Schweiz heute in Einzelfällen über den Faktor 70 hinausgeht, hätte eine solche Maßnahme einen spürbaren Eingriff in die entwickelte Gehaltsstruktur bedeutet. Alles andere als ein Scheitern wäre darum eine große Überraschung gewesen. Die nachträgliche Analyse zeigt eine deutliche Aufspaltung nach dem klassischen Links-Rechts-Schema. Während die Anhängerschaft von SVP und Mitteparteien wegen der befürchteten negativen ökonomischen Konsequenzen für die Ablehnung stimmten, errang das Anliegen bei den Linken in der Hoffnung auf mehr soziale Gerechtigkeit eine Mehrheit (linksaußen: 78%, links: 57%) – und zwar weitgehend unabhängig von dem individuellen Einkommen.⁴⁹

Die Initianten versuchen nun, den Impetus ihres bisherigen Meinungskampfes, der für Verteilungsfragen eine neue Öffentlichkeit geschaffen hat, in die als nächstes anstehende Abstimmung über die Mindestlohninitiative hinüberzutragen. Politisch ist indes zu konstatieren, dass die im März eingetretene *Verunsicherung* durch die Abzockerinitiative mit dem Votum vom Jahresende zunächst überwunden wurde. Das große Empörungspotenzial gegen exorbitante Managergehälter (86%) trägt offenbar nicht stark genug, um neben Detailkorrekturen auch grundsätzliche Reformen des Wirtschaftssystems durchzusetzen.

6. Sonstige Abstimmungspraxis im Bund

a) Die Sonderrolle des Kantons Wallis – Raumplanungsgesetz

Die Revision des Raumplanungsgesetzes wurde am 3. März 2013 mit 62,9% Zustimmung durch das Volk deutlich angenommen.

Rechtlich-prozedural ist dieser Referendumsentscheid ein Beispiel für das Wechselspiel zwischen Initiativ- und Referendumsrecht auf Bundesebene. Ausgelöst wurde der Vorgang nämlich durch die Landschaftsschutzinitiative, mit der die Umweltschutzverbände ein zwanzigjähriges Moratorium für die

49 Anja Heidelberger/Thomas Milic/Adrian Vatter, Analyse der Abstimmung vom 29. November 2013. Vox-Analyse, 2014, S. 4, 13 ff.

Bauzonenfläche in der Schweiz forderten. Diese feste Grenze ließen sich die Initianten dann von der Politik durch eine Reihe flexibler Schutzmechanismen abhandeln und zogen ihre Initiative bedingt zurück. Die Bedingtheit des Rückzugs betrifft dabei das Zustandekommen des Gesetzes, mit dem das Anliegen aufgegriffen wird. Würde nämlich ein Komitee seine Initiative *unbedingt* zurückziehen, so stünde es wieder ganz am Anfang des politischen Prozesses, wenn gegen das Gesetz ein Referendum ergriffen würde und im Ergebnis Erfolg hätte. Bei bloß *bedingtem* Rückzug würde hingegen das Originalanliegen der Volksinitiative doch noch zur Abstimmung gestellt.

Strategisch zeigt die Abstimmung außerdem, dass ein Initiativkomitee bei einer relativ unflexibel formulierten und thematisch auf Umweltschutz beschränkten Initiative sehr klug handelt, wenn es sich das Anliegen vom Gesetzgeber „abkaufen“ lässt. In der nachträglichen Analyse hat sich nämlich gezeigt, dass ein großer Anteil unter den Abstimmenden von der Landschaftsschutzinitiative noch nie gehört hatte.⁵⁰ Der Gesetzgeber hat hier ein Einzelanliegen zum Mainstreamthema aufgewertet, den Initianten eine aufwändige Informationskampagne erspart und dabei auch noch sein Gewicht mit in die Waagschale geworfen.

Inhaltlich hatte der Schweizerische Gewerbeverband gegen die Revision des Raumplanungsgesetzes das Referendum ergriffen. Hinter dem Referendum stand indes nicht die Gesamtheit der Gewerbetreibenden, sondern fast allein der Kanton Wallis. In diesem Kanton sind die vorsorglich ausgewiesenen Bauzonen im Gegensatz zu allen anderen Kantonen etwa drei- bis viermal größer als nach dem revidierten Raumplanungsgesetz zulässig (15-Jahre-Vorausschau). Entsprechend stark wird hier die Pflicht zur wertmindernden Rückzonung durchschlagen, zumal der im Gesetz vorgesehene Ausgleichsmechanismus zwischen Mehrwertabgabe und Rückzonungsentschädigung angesichts dieser Überkapazitäten nicht funktionieren wird. Für die Bevölkerung resultiert daraus ein direkter Wertverlust, verstärkt um den indirekten Verlust, der durch die gedämpfte Baukonjunktur eintreten wird. Kein Wunder also, dass das Volk im Kanton Wallis mit 80,4% fast einhellig gegen das Gesetz gestimmt hat.

Politisch schlägt sich im Abstimmungsergebnis wie schon bei der Zweitwohnungsinitiative⁵¹ eine allgemeine Grundstimmung gegen die voran-

50 Milic/Vatter, Analyse (Fn. 47), S. 40.

51 Siehe dazu Tschentscher/Blonski/Baumgartner, Landesbericht 2012 (Fn. 23), S. 152 ff.

schreitende Zersiedelung nieder,⁵² die ansonsten eher in eine Stadt-Land-Zäsur mündet, hier aber auch die ländlichen Kantone untereinander spaltete. Zum zweiten Mal in kurzer Zeit hatte der Kanton Wallis fast die gesamte Schweiz gegen sich. Die Bevölkerung des tief zwischen den Bergketten liegende Kantons ist auch sonst für mentale Abgrenzung gegenüber der „Außerschweiz“ (d.i. die Gesamtheit der anderen Kantone) bekannt: So hat sie die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 mit großen Mehrheiten abgelehnt (1848: 60%; 1874: 84,5%) und noch 1999 verwarfen 50,2% der Stimmberechtigten die neue Verfassung. Durch auffällig starke Zersiedelung hat sich das Wallis in eine Abseitsposition manövriert. Der Kanton wird nun mit dem Mittel der direkten Demokratie sehr viel energischer auf einen Weg der Nachhaltigkeit gezwungen, als dies mit einem bloß parlamentarischen Gesetzgebungsprozess geschehen wäre.

b) Gescheiterte Verfassungsrevision – Familienpolitikartikel

Ebenfalls am 3. März 2013 hatte das Volk über den neuen Familienartikel zu entscheiden, mit dem die Kompetenz des Bundes in der Familienpolitik erweitert werden sollte, um gerade im Interesse von Frauen eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erreichen. Diese Abstimmung endete mit einer Kollision von Volks- und Ständemehr. Obwohl eine relativ deutliche Mehrheit des Volkes dem Verfassungsartikel zustimmte (54,3%), scheiterte die Vorlage am Ständemehr, weil elf Kantone und vier Halbkantone – allesamt in der deutschsprachigen Schweiz gelegen und überwiegend ländlich – mehrheitlich Nein stimmten. Der Bundesrat fühlt sich durch das Volksmehr bestärkt, weiter nach Wegen zur Verwirklichung des inhaltlichen Anliegens zu suchen, ist aber gleichzeitig durch das Ständemehr gehindert, die föderale Zersplitterung etwa bei den Kinderbetreuungssystemen zu beseitigen.

Kollisionen innerhalb des Doppelmehrs, das für Verfassungsänderungen nötig ist, kommen nur selten vor. Ein Scheitern am Ständemehr gab es zuvor erst bei acht Abstimmungen, zuletzt bei derjenigen über die erleichterte Einbürgerung (1994).⁵³ Bisher am deutlichsten war die Diskrepanz bei der Re-

52 Dominantes Motiv gemäß *Milic/Vatter*, Analyse (Fn. 47), S. 39 f.

53 Bei sieben obligatorischen Referenden zu Maß und Gewicht (1866: 50,4% Ja-Stimmen, aber ein Ständeverhältnis von 9,5:12,5), zur Finanzordnung (1970: 55,4%, 9:13), zum Bildungswesen (1973: 52,8%, 10,5:11,5), zum Konjunkturartikel (1975: 52,8%, 11:11), zum Energieartikel (1983: 50,9%, 11:12), zum Kulturartikel (1994:

vision der Finanzordnung (1970), die von 55,4% des Volkes befürwortet wurde, aber nur in neun Kantonen eine Mehrheit fand. In umgekehrter Richtung als Scheitern am Volksmehr gibt es nur drei Beispiele,⁵⁴ zuletzt die Asylinitiative der SVP (2002), die in einer Mehrheit der Kantone (12,5) gewünscht war, aber von einer knappen Volksmehrheit (50,1%) abgelehnt wurde.

c) Kein Protestpotential gegen den Bundesrat – Direktwahlinitiative

Die Volksinitiative „Volkswahl des Bundesrates“ ist am 9. Juni 2013 mit nur 23,7% Ja-Stimmen deutlich gescheitert und wurde in allen Kantonen abgelehnt. Selbst in der SVP, von der die Initiative nach der (parlamentarischen) Nichtwiederwahl ihres Bundesrats *Christoph Blocher* lanciert worden war, stellte sich nur eine knappe Mehrheit (55%) hinter das Anliegen.⁵⁵ Nach zwei gewonnenen SVP-Initiativen (Minarettverbot, Ausschaffung) wendete sich damit das Blatt wieder gegen die Partei.

Insgesamt korrelierte das Abstimmungsverhalten mit dem Vertrauen oder Misstrauen gegenüber dem Bundesrat. Unter denen, die der Landesregierung vertrauten, stimmten nur 10% mit Ja, während es unter den misstrauischen Bürgerinnen und Bürgern 49% waren. Als zentrales Motiv für die Ablehnung fungierte gemäß der nachträglichen Abstimmungsanalyse die Überzeugung, dass das bisherige Wahlverfahren zufriedenstellend funktioniere. Dabei treten die beiden Kammern des Parlaments als Vereinigte Bundesversammlung zusammen und entscheiden in einem für die Öffentlichkeit sehr spannenden und regelmäßig live im Fernsehen übertragenen Abstimmungsverfahren nacheinander und einzeln über die Vergabe der Bundesratssitze. Neben der informellen Leitlinie des Parteienproporz, ausgedrückt in der sogenannten Zauberformel (je zwei Sitze für die drei stärksten Parteien, einen für die viertstärkste), wird dabei auch ein möglichst ausgewogenes Verhältnis nach Geschlecht und Sprachregionen angestrebt, was bei nur sieben Bundesratssitzen eine komplizierte Koordination der Fraktionen vor dem Ab-

51,0%, 11:12), zur erleichterten Einbürgerung (1994: 52,8%, 10:13) und bei der Volksinitiative zum „Mieter- und Konsumentenschutz“ (1955: 50,2%, 7:15).

54 Das obligatorische Referendum zum Zivilschutzartikel (1957: 48,1%, 14:8), sowie die Volksinitiativen für die Proporzwahl des Nationalrats (1910: 47,5%, 12:10) und gegen „Asylrechtsmissbrauch“ (2002: 49,9%, 12,5:10,5).

55 Hierzu und zu den folgenden Angaben *Alessandro Nai/Pascal Sciarini*, Analyse der Abstimmung vom 9. Juni 2013. Vox-Analyse, 2013, S. 4 f., 14 ff.

stimmungstermin bedingt. Hier offenbart sich die hohe Kunst schweizerischer Politstrategen, die nicht nur beachtliche Kooperationen bewirkt, sondern nebenbei auch einen geradezu sportlichen Unterhaltungswert hat, was wohl zusätzlich dazu beiträgt, dass das Verfahren beim Volk beliebt ist. Die letzten Stunden vor dem Abstimmungstag sind im Volk seit der kurzfristig organisierten Bundesratswahl von *Otto Stich* (1983) als „Nacht der langen Messer“ bekannt.

d) Übrige Abstimmungspraxis im Bund

Die übrigen Abstimmungen im Jahr 2013 brachten keine Überraschungen. So wurde die dringende Revision des Asylgesetzes, gegen die von den Grünen das Referendum ergriffen worden war, am 9. Juni 2013 vom Volk deutlich gutgeheißen (78,4%). Die Volksinitiative zur Aufhebung der Wehrpflicht, die von der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) lanciert worden war, stieß in der Abstimmung am 22. September 2013 erwartungsgemäß auf deutliche Ablehnung (73,2%). Beim Referendum gegen das Epidemienengesetz, das von Impfkritikern ergriffen worden war, fiel die Ablehnung am selben Abstimmungstermin etwas schwächer aus (59,0%). Auch die Änderung des Arbeitsgesetzes, mit der die zeitliche Sortimentsbeschränkung in Tankstellenshops aufgehoben wurde, fand am selben Tag eine Mehrheit (56,7%). Schließlich wurde am letzten Abstimmungstermin des Jahres 2013 die Familieninitiative zur steuerlichen Förderung der Selbstbetreuung von Kindern abgelehnt (58,5%). Gescheitert ist am selben Tag ebenfalls das Gesetzesvorhaben, mit dem die Autobahnvignette von 40 auf 100 Franken verteuert werden sollte (60,5%).

7. 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](#)). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Für *Ernährungssicherheit*“ des Schweizer Bauernverbandes, welche das Kulturland schützen und die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit vielfältigen, einheimischen Lebensmitteln

- langfristig erhalten will (neuer Art. 104a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 104a BV; Sammelfrist bis 4.8.2015; .../vi/vis447.html);
- die Volksinitiative „*Radio und Fernsehen – ohne Billag*⁵⁶“, welche die Empfangsgebührenpflicht für Radio und Fernsehen abschaffen will (neuer Art. 93 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} BV; Sammelfrist bis 12.5.2015; .../vi/vis446.html);
 - die Volksinitiative „*Ja zum Schutz der Privatsphäre*“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; Sammelfrist bis 4.12.2014; .../vi/vis445.html);
 - die Volksinitiative „*Ja zu vernünftigen Tempolimiten*“, welche die Höchstgeschwindigkeiten auf Autobahnen und Hauptstraßen (130 km/h auf Autobahnen bzw. 100 km/h auf Hauptstraßen außerorts) erhöhen will (neuer Art. 82 Abs. 4 – 6; Sammelfrist bis 28.11.2014; .../vi/vis444.html);
 - die Volksinitiative „*Strassengelder gehören der Strasse*“, welche den gesamten Reinertrag (statt wie bisher die Hälfte) aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen in den Ausbau des Nationalstraßennetzes investieren will (neuer Art. 86 Abs. 3 und 5; Sammelfrist bis 28.11.2014; .../vi/vis443.html);
 - die Volksinitiative „*Freie Fahrt statt Mega-Staus*“, welche das Nationalstraßennetz ausbauen (mindestens sechs Fahrspuren auf besonders vielbefahrenen Autobahn-Abschnitten; mindestens vier Fahrspuren im Gotthard-Straßentunnel) sowie in diesem Bereich das Verbandsbeschwerderecht ausschließen will (neuer Art. 83 Abs. 3 – 6; Sammelfrist bis 28.11.2014; .../vi/vis442.html);
 - die Volksinitiative „*Mehr Ausbildungsplätze in der Humanmedizin – Stopp dem drohenden Ärztemangel!*“, welche sicherstellen will, dass die Kantone genügend Ärztinnen und Ärzte ausbilden (neuer Art. 63b BV, neue Übergangsbestimmung zur Art. 63b BV; Sammelfrist bis 9.10.2014; .../vi/vis441.html);
 - die Volksinitiative „*Für eine faire Verkehrsfinanzierung*“ (sog. Milchkuh-Initiative), welche den gesamten Reinertrag (statt wie bisher die Hälfte) aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen in die Straßeninfrastruktur investieren und anderweitige Verwendungen der Reinerträge explizit untersagen will (neuer Art. 86 Abs. 2^{bis}, Abs. 3, Abs. 3^{bis}, Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 6; Sammelfrist bis 5.9.2014; .../vi/vis439.html);

56 Die Billag ist die Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren.

- die Volksinitiative „*Lebensschutz stopft Milliardenloch*“, welche einen absoluten Schutz des menschlichen Lebens als Ergänzung des Artikels zum Schutz der Menschenwürde in der Bundesverfassung verankern will (Ergänzung von Art. 7 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 7 BV; Sammelfrist bis 26.8.2014; .../vi/vis438.html).

Die folgenden Volksinitiativen befinden sich weiterhin im Unterschriftenstadium und wurden bereits im letztjährigen Länderbericht erwähnt:

- 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 Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen (.../rf/ref_1_3_2_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potentiellen* Referendums befinden sich derzeit fünf Erlasse (Stand 29.1.2014). Da keine Anmeldung zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Unter den Erlassen, bei denen die Referendumsfrist kürzlich abgelaufen ist, war das *FATCA*-Abkommen mit den USA besonders kontrovers, das Schweizer Finanzinstitute zum praktisch automatischen Informationsaustausch mit den US-Steuerbehörden verpflichtet. Gegen das Abkommen hatten Vertreter der SVP, der Ligue vaudoise und weitere Gleichgesinnte das Referendum ergriffen (Ablauf der Referendumsfrist am 16.1.2014). Allerdings konnten die Gegner innert Frist nur rund 31.000 Unterschriften sammeln und blieben damit unter dem Quorum von 50.000 Unterschriften zurück.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Bevölkerung allgemein und insbesondere für besonders verletzbare Personengruppen sicherstellen wollte (neuer Art. 118c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118c BV; Sammelfrist bis 19.12.2013; .../vi/vis430.html);
- die Volksinitiative „Für den *Schutz der Grossraubtiere* (Bär, Wolf und Luchs)“, mit welcher die Tötung der Großraubtiere Bär, Wolf und Luchs verboten werden sollte (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 eine Verflüssigung des Strassenverkehrs und weniger Stau (*Motorrad- und Roller-Initiative*)“, welche für Motorräder und Roller forderte, dass diese an stehenden Kolonnen vorbeifahren und Busspuren mitbenutzen dürfen sowie mehr Parkplätze in den Städten zugeteilt erhalten (neue Art. 82 Abs. 1^{bis}, 4 und 5 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 82 Abs. 1^{bis}, 4 und 5 BV; Sammelfrist bis 7.8.2013; .../vi/vis420.html);
- die Volksinitiative „Ja zur *Wahl- und Stimmkontrolle*“, die das Ziel verfolgte, 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);
- die Volksinitiative „Ja zum *Steuerabzug bei Wahl- und Stimmbeteiligung*“, welche vorsah, 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 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 wollte, 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 (geänderter Art. 94 Abs. 1 und 4, Art. 96, Art. 100 Abs. 3, Art. 101 Abs. 2, Art. 102 Abs. 2, Art. 103 zweiter Satz und Art. 104 Abs 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Sammelfrist bis 1.5.2013; .../vi/vis418.html);
- die Volksinitiative „Für eine neutrale weltoffene und humanitäre Schweiz (*Neutralitätsinitiative*)“, welche die Neutralität der Schweiz in der Bundesverfassung verankern sowie Armeeinsätze im Ausland nur

- im Rahmen der Katastrophenhilfe zulassen wollte (neue Art. 54a und Art. 58 Abs. 2^{bis} BV; Sammelfrist bis 13.3.2013; .../vi/vis416.html);
- die Volksinitiative „Für eine *Stabilisierung der Gesamtbevölkerung*“, welche den Bund anhielt, Maßnahmen gegen die Übervölkerung der Schweiz zu ergreifen, wobei insbesondere die Zuwanderung die Abwanderung nicht übersteigen durfte (neuer Art. 73a BV; Sammelfrist bis 26.1.2013; .../vi/vis412.html);
 - die Volksinitiative „*Kernkraftwerke sind abzuschalten*“, die den Betrieb von Kernkraftwerken verbieten wollte und die Abschaltung der Kernkraftwerke innerhalb von sieben Jahren forderte (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*“, welche die Aufhebung der Empfangsgebühren für Radio und TV forderte (neuer Art. 93 Abs. 6 BV; Sammelfrist bis 19.1.2013; .../vi/vis410.html).

Bei der Bundeskanzlei eingereicht, aber noch nicht offiziell zustande gekommen ist:

- die Volksinitiative „*Schutz vor Sexualisierung* in Kindergarten und Primarschule“, welche Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Lebensjahr zulassen will (neuer Art. 11 Abs. 3 – 7 BV; Sammelfrist bis 19.12.2013; .../vi/vis432.html).

b) Botschaftsphase

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

- die Volksinitiative „*AHVplus: für eine starke AHV*“, welche die Renten der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung um 10% erhöhen will (neue Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 10 BV; zustande gekommen am 15.1.2014; .../vi/vis440.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; zustande gekommen am 7.11.2013; .../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; zustande gekommen am 20.6.2013; .../vi/vis422.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; zustande gekommen am 5.6.2013; [.../vi/vis436.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/vis402.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 „Rettet unser Schweizer Gold (*Gold-Initiative*)“, die Goldverkäufe durch die Nationalbank einschränken, die Lagerung der Goldreserven der Nationalbank in der Schweiz vorsehen sowie der Nationalbank vorschreiben will, mindestens 20% ihrer Aktiven in Gold zu halten (neuer Art. 99a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 99a BV; Botschaft vom 20.11.2013; [.../vi/vis415.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 Art. 129a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 3 Bst. a^{bis} und Art. 129a BV; Botschaft vom 29.11.2013; [.../vi/vis414.html](#));
- 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; Botschaft vom 20.11.2013; [.../vi/vis433.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; Botschaft vom 20.11.2013; [.../vi/vis409.html](#));
- die Volksinitiative „*Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen*“, mit welcher das Wachstum der Bevölkerung sowohl in der Schweiz mittels Begrenzung der Nettozuwanderung,

- als auch 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; Botschaft vom 23.10.2013; .../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; Botschaft vom 23.10.2013; .../vi/vis405.html);
 - die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die *Heiratsstrafe*“, welche die Benachteiligung verheirateter Paare gegenüber Paaren mit anderen Lebensformen (insbesondere Konkubinat) bezüglich Besteuerung und Sozialversicherungen verbieten will (neuer Art. 14 Abs. 2 BV; Botschaft vom 23.10.2013; .../vi/vis404.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; Botschaft vom 20.9.2013; .../vi/vis401.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; Botschaft vom 4.9.2013; .../vi/vis407.html);
 - die Volksinitiative „Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (*Abschaffung der Pauschalbesteuerung*)“, welche Steuerprivilegien für natürliche Personen untersagen und die Besteuerung nach dem Aufwand aufheben will (neuer Art. 127 Abs. 2^{bis} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2^{bis} BV; Botschaft vom 26.6.2013; .../vi/vis403.html);
 - 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; Botschaft vom 26.6.2013; .../vi/vis390.html);
 - die Volksinitiative „Schluss mit der *MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!*“, welche eine Anpassung des Mehrwertsteuer-Satzes von im Gastgewerbe konsumierten Speisen an jenen von in Läden gekauften Lebensmitteln fordert (neuer Art. 130 Abs. 1^{bis} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 130 Abs. 1^{bis} BV; Botschaft vom 14.9.2012; .../vi/vis386.html).

Offiziell zurückgezogen wurden:

- die Volksinitiative „Neue Arbeitsplätze dank *erneuerbaren Energien* (Cleantech-Initiative)“, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Förderung von erneuerbaren Energien verlangte (neuer Art. 89 Abs. 1^{bis} und 2^{bis} BV, geänderter Art. 89 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 89 BV; bedingt zurückgezogen am 1.7.2013; .../vi/vis385.html). Die bedingte Rückzugserklärung wurde wirksam, weil die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag (Energiegesetz vom 26.6.1998) am 24.10.2013 unbenutzt abgelaufen ist;
- die Volksinitiative „Ja zur *Hausarztmedizin*“, welche die Sicherung der Hausarztmedizin in der ganzen Schweiz zum Gegenstand hatte (neuer Art. 118b BV; zurückgezogen am 2.10.2013 mit direktem Gegenentwurf; .../vi/vis374.html). Der Rückzug wurde aufgrund eines direkten Gegenentwurfs (Bundesbeschluss über die medizinische Grundversorgung) erklärt, welcher Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt wird;
- die Volksinitiative „Für den *öffentlichen Verkehr*“, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs erstmals in der Bundesverfassung verankern und die Mittel neu verteilen wollte (neue Art. 81a, 86 Abs. 3^{ter} 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; zurückgezogen am 1.7.2013 mit direktem Gegenentwurf; .../vi/vis366.html). Der Rückzug erfolgte aufgrund eines direkten Gegenentwurfs (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur), den Volk und Stände am 9.2.2014 angenommen haben.

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 „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 wird (neuer Art. 110a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a BV; Botschaft vom 16.1.2013; .../vi/vis399.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).

Neben diesen abstimmungsreifen Volksinitiativen ist das folgende Referendum zustande gekommen:

- das Referendum gegen das Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des *Kampfflugzeugs Gripen* vom 27.9.2013, mit welchem der Kauf von 22 neuen Kampfflugzeugen des Typs „Gripen E“ des schwedischen Herstellers Saab verhindert werden soll (zustande gekommen am 28.1.2014; .../rf/ref_1_3_2_2.html).

II. Direkte Demokratie in den Kantonen

Aus der vielfältigen Abstimmungspraxis in den Kantonen lassen sich für den Berichtszeitraum sechs Einzelfragen exemplarisch hervorheben.

1. Abstimmungen über Gebiets- und Kantonsveränderungen

a) In der Schweiz schützt der Bund Bestand und Gebiet der Kantone (Art. 53 Abs. 1 BV). Sämtliche *Änderungen im Bestand der Kantone* sowie *Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen* bedürfen in einem dreistufigen Verfahren hoher demokratischer Legitimation: Die Zustimmung der unmittelbar betroffenen Bevölkerung ist dabei jeweils der Ausgangspunkt des Verfahrens (erste Stufe). Anschließend ist die Annahme dieser Änderung durch die betroffenen Kantone erforderlich (zweite Stufe). Auf Bundesebene bedürfen Bestandsänderungen schon deshalb eines *obligatorischen Verfassungsreferendums*, d.h. einer Abstimmung von Volk und Ständen (Abs. 2, dritte Stufe), weil sie zu einer Neufassung der Kantonsliste führen (Art. 1 BV), was wiederum das Referendum erfordert (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV). Für Gebietsveränderungen genügt im Bund hingegen die Genehmigung der Bundesversammlung durch einen *Bundesbeschluss* (Abs. 3, dritte Stufe), der dem *fakultativen Referendum* untersteht (Art. 141 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 163 Abs. 2 BV).

b) Praktische Relevanz erlangten diese Bestimmungen im Berichtszeitraum im Zusammenhang mit der Frage der *politischen Zukunft des Berner Juras*. Am 24. November 2013 entschied sich eine große Mehrheit (71,9%) der Stimmberechtigten des Berner Juras in einer regionalen Abstimmung gegen die Einleitung eines Verfahrens zur Gründung eines neuen, aus dem Berner Jura und dem Kanton Jura bestehenden Kantons (Scheitern auf der ersten Stufe). Ebenso deutlich nahmen die Stimmberechtigten des Kantons *Jura* eine ähnlich lautende Vorlage an (76,6%). Hintergrund der Entschei-

dungen bildete der jahrhundertalte Konflikt um die Zuteilung des Gebiets des ehemaligen Fürstbistums Basel, das im Wiener Kongress 1815 größtenteils dem Kanton Bern zugeschlagen wurde. Ein Zusatz zu der Verfassung des Kantons Bern vom 1.3.1970 räumte den Amtsbezirken des jurassischen Landesteils ein Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der künftigen Kantonszugehörigkeit ein. Das Resultat dieser Plebiszite war 1979 die Gründung eines neuen Kantons Jura durch die nördlichen Bezirke des Juras sowie der Verbleib der südlichen Bezirke beim Kanton Bern. Allerdings konnte der Jurakonflikt damit nicht vollständig gelöst werden. Eine sog. Interjurassische Versammlung (IJV) mit Vertretern aus den Kantonen Bern und Jura skizzierte zwei Lösungsansätze: Einerseits die *Gründung eines neuen Kantons* aus den Gebieten des Kantons Jura und des Berner Juras, andererseits die *Wahrung des Status quo* sowie die Weiterentwicklung des Sonderstatuts und der interjurassischen Zusammenarbeit. Der Berner Jura genießt innerhalb des Kantons Bern eine besondere Stellung, welche durch die Artikel 4 und 5 der Verfassung des Kantons Bern und durch ein eigenes Sonderstatutsgesetz geregelt wird.⁵⁷

Nach dem deutlichen Nein des Berner Juras vom 24. November 2013 hat sich die Idee der Gründung eines neuen Kantons (Art. 53 Abs. 2 BV) erledigt. Allerdings ist der Prozess damit noch nicht abgeschlossen: Der Berner Regierungsrat hat sich verpflichtet, auf Gesuch einer bernjurassischen Gemeinde hin dem Grossen Rat (Kantonsparlament) Rechtsgrundlagen vorzulegen, welche die Durchführung von Gemeindeabstimmungen über einen Wechsel einzelner Gemeinden zum Kanton Jura ermöglichen.⁵⁸ Die beiden Kantonsregierungen leiten gegebenenfalls das Verfahren für einen Kantonswechsel dieser Gemeinden ein (Art. 53 Abs. 3 BV). Dies ist insbesondere für die *Gemeinde Moutier* bedeutsam, welche sich als einzige Gemeinde des Berner Juras mehrheitlich für die Einleitung eines Verfahrens zur Gründung eines neuen Kantons ausgesprochen hatte (55,36%).

c) Veränderungen im Bestand der Kantone (Art. 53 Abs. 2 BV) werden auch im Zusammenhang mit einer *Fusionsinitiative* in den Kantonen *Basel-*

57 Verfassung des Kantons *Bern* vom 6.6.1993 = SR 131.212 (.../sr/1/131.212.de.pdf) sowie Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel vom 13.9.2004 = BSG 102.1 (www.sta.be.ch/belex/d/1/102_1.html).

58 Absichtserklärung des Staatsrats des Kantons Jura und des Regierungsrats des Kantons Bern zur Durchführung der Volksabstimmungen über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region im Kanton Jura und im Berner Jura vom 20.2.2012, Art. 9 zum Recht der Gemeinden.

Stadt und *Basel-Landschaft* diskutiert. Diese beiden Kantone sind seit 1833 getrennt, haben als Halbkantone nur je einen Sitz im Ständerat und bei der Berechnung des Ständemehrs kommt ihnen nur eine halbe Standesstimme zu. Eine Wiedervereinigung scheiterte zuletzt 1969 an der Ablehnung des Verfassungsentwurfs für den neuen Kanton durch die Stimmbevölkerung des Kantons Basel-Landschaft. Die neuen Verfassungsinitiativen beider Kantone über den Grundsatzentscheid zu der Fusion kommen voraussichtlich im Herbst 2014 zur Abstimmung. Bei der Vereinigung zweier Kantone fallen die Referenden auf Gebietsebene und auf Kantonsebene (erste und zweite Stufe) zusammen. Stimmen beide Basel den Initiativen zu, wird ein neu zu wählender Verfassungsrat eine Verfassung für den neuen Kanton Basel ausarbeiten und voraussichtlich 2020 dem Stimmvolk beider Kantone zur Abstimmung vorlegen. Bei Annahme der neuen Verfassung durch beide Kantone folgt die Bestätigung der Bestandsänderung durch die Bundesversammlung, Volk und Stände (dritte Stufe).

2. Möglicherweise bundesverfassungswidrige kantonale Volksinitiativen

In gleich zwei Fällen führten kantonale Volksinitiativen zu einem möglichen Konflikt mit der Bundesverfassung,⁵⁹ was die Frage nach ihrer Gewährleistungsfähigkeit auslöste.⁶⁰

a) Im Kanton *Tessin* stimmte die Mehrheit der Stimmberechtigten einem *Verbot der Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum* zu (Verhüllungsverbot).⁶¹ Dies löste die Diskussion aus, ob eine solche Regelung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), der Religionsfreiheit (Art. 15 BV) und der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) vereinbar ist. Die Bundesversammlung wird diese Frage im Rahmen der Gewährleistung der Tessiner Kantonsverfassung (Art. 51 BV) beraten. Im Kanton *Basel* war das Kantonsparlament im Frühjahr 2013 mehrheitlich der Überzeugung, dass eine ähnlich lautende Volksinitiative für ein Verhüllungsverbot die Religionsfreiheit und die persönliche Freiheit verletzt (Ungültigerklärung). Die Initianten in Basel haben diesen Parlamentsentscheid gerichtlich angefochten. Das kantonale Appellationsgericht dürfte die Frage in einem ähnlichen Zeitraum er-

59 Daniel Gerny, Kantonsverfassung als Kampfzone. Juristisch heikle Bestimmungen häufen sich, in: NZZ vom 30.11.2013, S. 15.

60 Vgl. Tschentscher/Blonski, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 22), S. 186 ff.

61 Dazu Tschentscher/Blonski, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 168 f.

örtern, wie die Bundesversammlung im Rahmen der Gewährleistung über die Tessiner Kantonsverfassung befinden wird.

b) Vergleichbar kontrovers wird die Diskussion einer Änderung der Verfassung des Kantons *Bern* verlaufen. Am 24. November 2013 nahm die Mehrheit der Stimmberechtigten eine von der Jungen SVP eingebrachte Einbürgerungsinitiative an („Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!“). Diese forderte eine *Nichteinbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern*, die wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden sind, Leistungen der Sozialhilfe beziehen oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt haben. Solche Rückzahlungen bezogener Sozialhilfegelder sind in den meisten Kantonen und Gemeinden Pflicht, sofern gewisse Kriterien erfüllt sind.⁶² Regierung und Parlament empfahlen die Initiative zur Ablehnung, weil ihr Wortlaut gegen die Verfassungsgrundsätze der Nichtdiskriminierung, der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit verstoße. Wie die Bundesversammlung, die in der Vergangenheit viel Toleranz für Kantonsverfassungen gezeigt hat, im Rahmen der Gewährleistung entscheiden wird, ist derzeit offen.

3. Abstimmungen zu Integrationsfragen

Ein vieldiskutiertes Thema in mehreren Kantonen war die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, einerseits durch Einführung des Stimmrechts (a) und andererseits durch besondere Integrationsgesetze (b).

a) Im Kanton *Zürich* lehnten die Stimmberechtigten am 22. September 2013 eine Vorlage ab, welche das *Stimm- und Wahlrecht* auf Gemeindeebene für *Ausländerinnen und Ausländer* einführen wollte, die seit zehn Jahren in der Schweiz leben. Schon 2010 hatten die Stimmberechtigten der Kantone Basel-Stadt, Bern und Glarus das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Kantonsebene verworfen.⁶³ Seit dem Jahr 2000 haben

62 Im Kanton *Bern* etwa gemäß Art. 40 des kantonalen Sozialhilfegesetzes = BSG 860.1 (www.sta.be.ch/belex/d/8/860_1.html): wenn (1) sich die wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich gebessert haben, (2) ein Vermögen realisiert werden kann, (3) Versicherungsleistungen nachträglich ausbezahlt werden, (4) die Bedürftigkeit grob selbstverschuldet ist oder (5) die wirtschaftliche Hilfe unrechtmässig bezogen oder irrtümlich zu viel ausbezahlt wurde.

63 Dazu *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 22), S. 190 f.

insgesamt zehn Kantone Abstimmungen zur Einführung des Ausländerstimmrechts durchgeführt.⁶⁴

Für die Schweiz ergibt sich bei diesem Thema eine *vielfältige Praxis*: Auf Bundesebene haben Ausländerinnen und Ausländer kein Stimm- und Wahlrecht. Kantone können jedoch unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts eigene Regelungen betreffend Ausländerstimmrecht treffen. Die Möglichkeiten der politischen Mitwirkung hängen demnach vom Wohnort ab. Nur in den Kantonen Jura und Neuenburg haben Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene das Stimm- und aktive Wahlrecht.⁶⁵ Das passive Wahlrecht wird ihnen nicht gewährt. Darüber hinaus gewähren vier Kantone auf Gemeindeebene das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Neuenburg, Jura, Waadt, Freiburg).⁶⁶ Der Kanton Genf räumt bei Gemeinden das Stimmrecht sowie das aktive, nicht aber das passive Wahlrecht ein.⁶⁷ Drei Deutschschweizer

64 Siehe die Übersicht der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen: www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/themen/Citoy/stimmrecht.html.

65 Für den Kanton *Jura*: Seit 1979 aktives Stimm- und Wahlrecht für Ausländer/innen, die seit zehn Jahren in der Schweiz leben und davon mindestens ein Jahr im Kanton (Art. 3 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 26.10.1978 = RSJU 161.1, rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/2loi_161.1.hcsp). Davon ausgenommen sind Abstimmungen über die Kantonsverfassung (Art. 3 Abs. 2). Für den Kanton *Neuenburg*: Seit 2001 aktives Stimm- und Wahlrecht für Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnen (Art. 2 lit. c des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 17.10.1984 = RSN 141, rsn.ne.ch/ajour_99/default.html?141.htm).

66 Der Kanton *Neuenburg* sieht das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht für Ausländer/innen sowie Staatenlose vor, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen und seit mindestens einem Jahr im Kanton wohnen (Art. 3 lit. c des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte, oben Fn. 65); der Kanton *Jura* für Ausländer/innen, welche seit zehn Jahren in der Schweiz, seit einem Jahr im Kanton und seit 30 Tagen in der Gemeinde Wohnsitz haben (Art. 3 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte, oben Fn. 65); der Kanton *Waadt* für Ausländer/innen, welche seit zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz und seit drei Jahren ununterbrochen im Kanton Wohnsitz haben, sowie aktuell in einer Waadtländer Gemeinde wohnen (Art. 5 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 16.5.1989 = RSV 160.01, www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/index.xsp); und der Kanton *Freiburg* für Ausländer/innen, welche über eine Niederlassungsberechtigung verfügen und seit fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben (Art. 48 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16.5.2004 = SR 131.219, .../sr/1/131.219.de.pdf).

67 Für Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens acht Jahren ihren Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 42 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Genf vom 24.5.1847 = SR 131.234, .../sr/1/131.234.de.pdf).

Kantone geben ihren Gemeinden die Option, das Ausländerstimmrecht einzuführen (Appenzell Ausserrhoden, Graubünden und Basel-Stadt).⁶⁸

b) Im Kanton Zug verwarfen die Stimmberechtigten im Berichtsjahr ein *Integrationsgesetz*, mit dem die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden, die Rechte und Pflichten der Migrantinnen und Migranten sowie die Finanzierung von Integrationsmaßnahmen geregelt werden sollten. So sollte der Kanton für Sprach- und Integrationskurse verantwortlich sein, während die Gemeinden für die Sprachförderung von Kindern im Vorschulalter zuständig geworden wären. Die SVP hatte gegen das Gesetz das Referendum ergriffen mit der Begründung, die Vorlage sei unnötig, kostspielig und verfolge die falschen Ziele.

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist in der Schweiz unabhängig von einzelnen Abstimmungen ein *Dauerthema der Rechtsetzung*. Es besteht eine parallele Kompetenz von Bund und Kantonen. Integration wird als Querschnittsaufgabe verstanden, welche die Behörden auf allen Stufen des Gemeinwesens verpflichtet. Die kantonalen rechtlichen Grundlagen im Integrationsbereich unterscheiden sich stark – sowohl bezüglich der Stufe, auf welcher sie verankert sind, als auch bezüglich ihrer Inhalte.⁶⁹ Einige Kantone nahmen schon in den 80er-Jahren eine Kompetenznorm in ihre Verfassungen auf, wonach Kanton und Gemeinden die Integration von Ausländerinnen und Ausländern fördern sollten.⁷⁰ Auch die meisten jüngeren Kantonsverfassungen erkennen die Integration ausdrücklich als öffentliche Aufgabe an.⁷¹ In den vergangenen Jahren haben einige Kantone Integrationsgesetze erlassen, die „ein gedeihliches und auf gegenseitigem Respekt beruhendes Zusammenleben der Einheimischen und der Migrationsbevölkerung“

68 Art. 105 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30.4.1995 = SR 131.224.1 (.../sr/1/131.224.1.de.pdf); Art. 9 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18.5.2003 = SR 131.226 (.../sr/1/131.226.de.pdf); Art. 40 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23.3.2005 = SR 131.222.1 (.../sr/1/131.222.1.de.pdf).

69 *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)*, Gestaltungsspielräume im Föderalismus. Die Migrationspolitik in den Kantonen, 2011, S. 62 f.

70 So die Kantone *Basel-Landschaft* (1984), *Solothurn* (1986) und *Glarus* (1988). Der erste Kanton, welcher die Integration der ausländischen Bevölkerung in seiner Verfassung als staatliche Aufgabe anerkannte, war der Kanton *Jura* (1977).

71 So jüngst die Verfassung des Kantons *Schwyz* vom 24.11.2010 = SR 131.215 (.../sr/1/131.215.de.pdf) in Art. 14 Abs. 1 und 2: „Der Staat fördert das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungs- und Altersgruppen. Er unterstützt neu zugezogene Einwohnerinnen und Einwohner in ihren Bemühungen um Integration.“; zuvor *Zürich* (2005), *Basel-Stadt* (2005), *Schaffhausen* (2005), *Freiburg* (2004), *Waadt* (2003), *St. Gallen* (2001) und *Neuenburg* (2000).

sowie die „Chancengleichheit für die Migrationsbevölkerung“ zum Ziel haben.⁷² In einigen Kantonen scheiterten solche Gesetzesvorhaben,⁷³ in anderen sind sie geplant bzw. stehen vor der Inkraftsetzung.⁷⁴ Auf Bundesebene wird derzeit das geltende Ausländergesetz (AuG) zu einem Ausländer- und Integrationsgesetz ausgebaut, welches ein gesamtschweizerisches, kohärentes System der Integrationsförderung schaffen will. Zudem wird der Bund ab 2014 mit den Kantonen für die Integrationsförderung umfassende Programmvereinbarungen abschliessen. Der Abschluss eines Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) ist für die Kantone Bedingung zur Erlangung von Bundessubventionen für den Integrationsbereich.

4. Abstimmungen zu Energie und Verkehr

Ein wichtiges Thema in der Abstimmungspraxis in den Kantonen stellte im Berichtsjahr erneut die Energie-⁷⁵ und Verkehrspolitik dar.

a) Am 3. März 2013 verwarfen die Stimmberechtigten des Kantons *Bern* die Verfassungsinitiative „Bern erneuerbar“ der Grünen Partei, welche den gesamten Energiebedarf für Heizung und Warmwasser von Gebäuden grundsätzlich durch *erneuerbare Energien* decken und dafür in der Verfassung verbindliche Termine (100% ab 2035) festlegen wollte. Auch der Gegenvorschlag von Regierung und Parlament, der auf eine Etappierung verzichtete und eine Umsetzung des Ausstiegs aus der fossilen und atomaren Stromversorgung bis 2043 vorsah, scheiterte vor dem Volk. Beide Vorlagen hätten zu einem weitgehenden Umbau der Energieversorgung und zu einem Verzicht auf Öl und Gas für Heizungen und Warmwasser geführt.⁷⁶ Obschon die Energiewende in politischen Diskussionen und Umfragen populär ist, sind

72 So die Zweckbestimmung des Integrationsgesetzes des Kantons *Basel-Stadt* vom 18.4.2007 (SGBS 122.500); ähnlich in den Gesetzen der Kantone *Neuenburg* (1996), *Genf* (2001), *Waadt* (2007), *Basel-Landschaft* (2007), *Solothurn* (2007) und *Appenzell Innerrhoden* (2009).

73 In den Kantonen *Zug* (2013) und *Luzern* (2010) wurden Integrationsgesetze vom Stimmvolk abgelehnt, in den Kantonen *Zürich* (2011) und *Schaffhausen* (2010) vom Kantonsparlament verworfen.

74 Geplant beispielsweise im Kanton *Uri* (Regierungsprogramm 2012-2016); in Kraft ab Januar 2015 im Kanton *Bern*.

75 Zu früheren Abstimmungen über kantonale Energiegesetze *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 22), S. 194.

76 Zu der Kernkraftwerks-Abstimmung im Kanton *Bern* vom 13.2.2011 *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 165 f.

viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wohl vor der Aussicht auf große Investitionen in Gebäudesanierungen und neue Heizsysteme zurückgeschreckt.

b) Am 22. September 2013 nahm das Stimmvolk des Kantons *Graubünden* sowohl eine Initiative „Ja für sauberen Strom ohne Kohlekraft“ als auch den Gegenvorschlag des Grossen Rates (Parlament) „*Keine neuen Investitionen in Kohlekraftwerke*, sofern der CO₂-Ausstoss nicht wesentlich reduziert werden kann“ deutlich an. Der Stichentscheid fiel mit einem Unterschied von nur 137 Stimmen zugunsten der Volksinitiative aus. Aufgrund des knappen Ergebnisses ordnete der Regierungsrat von Amtes wegen eine Nachzählung zur Stichfrage an, wie es das Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vorsieht, wenn bei dem ermittelten vorläufigen Gesamtergebnis einer Abstimmung die Differenz zwischen den Ja- und Nein-Stimmen weniger als 0,3% der abgegebenen Stimmzettel beträgt.⁷⁷

c) Im Kanton *Genf* nahmen die Stimmberechtigten am 3. März 2013 eine Volksinitiative an, welche *Höchstpreise für den öffentlichen Verkehr* festlegte. Das Abstimmungsresultat wurde anschließend von der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Genfer Gerichtshofs für ungültig erklärt.⁷⁸ Die Piratenpartei hatte gegen die Abstimmung Beschwerde erhoben und beanstandet, der dem Volk vorgelegte Text sei nicht mit jenem bei der Sammlung der Unterschriften identisch gewesen. Der Initiativtext enthielt eine Tabelle mit den Höchstpreisen für öffentliche Transportdienstleistungen der *Transports publics genevois* (TPG) und legte fest, dass das kantonale Parlament sämtliche Veränderungen dieser Tarife sowie die Einführung neuer Tariftypen genehmigen muss. Während der bei der Unterschriftensammlung verwendete Text einen Zusatz „6-18 Jahre“ für den Junior-Tarif enthielt, war bei der zur Abstimmung unterbreiteten Vorlage keine solche Altersgrenze mehr erwähnt. Hierauf entbrannte ein Streit über die Frage, ob die Preise bei einer Annahme der Initiative für 18- bis 24-Jährige steigen würden, die bislang von den Junior-Tarifen profitierten. Der kantonale Gerichtshof hieß die Beschwerde der Piratenpartei gut, annullierte das Abstimmungsergebnis vom 3. März 2013 und wies die Regierung an, die Abstimmung zu wiederholen und vorgängig die Frage, wer in den Genuss des Junior-Tarifs kommen soll, zu klären. Dagegen rekurierten die Initianten beim Bundesgericht. Sie

77 Art. 43 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17.6. 2005 = BR 150.100 (www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/1475).

78 Urteil A/826/2013-ELEVOT des Cour de Justice, Chambre Administrative der Republik und des Kantons Genf vom 26.3.2013.

machten geltend, die kantonale Beschwerde sei nicht rechtzeitig eingereicht worden. Das Bundesgericht wies diese Beschwerde ab und bestätigte das Urteil der kantonalen Vorinstanz.⁷⁹ Die Wiederholung des Urnengangs dürfte im ersten Quartal 2014 stattfinden.

5. Abstimmungen über Mindestlöhne

Ein Vorteil der föderalen Staatsorganisation liegt darin, dass neue Ideen erst in einem überschaubaren geografischen Raum ausprobiert und Erfahrungen damit gesammelt werden können. Ein solches Beispiel ist das *Experimentieren mit Mindestlöhnen*. Die Stimmberechtigten des Kantons *Jura* haben im Berichtsjahr eine Initiative angenommen, die Mindestlöhne in den Branchen, welche keinen Gesamtarbeitsvertrag haben, vorschreibt. In den Kantonen Wallis und Tessin gelangen entsprechende Vorlagen in den kommenden Monaten zur Abstimmung. Auch auf Bundesebene wird demnächst über die Mindestlohn-Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes abgestimmt.

Als erster Kanton hatte Neuenburg 2011 einen kantonalen Mindestlohn beschlossen. Zur Umsetzung dieses Mindestlohns schlägt die Regierung jetzt eine Untergrenze von 20 Franken pro Stunde vor, was einem Bruttolohn von 3640 Franken pro Monat entspricht. Die Mindestlöhne sollen im Kanton Neuenburg ab dem 1. Januar 2015 in Kraft treten. In den Kantonen Genf und Waadt sind Vorlagen zur Einführung eines Mindestlohnes hingegen abgelehnt worden.

6. Abstimmungen über institutionelle Fragen

In mehreren Kantonen waren im Berichtsjahr institutionelle Fragen, vor allem solche der Wahlrechtsgestaltung, Gegenstand kantonalen Abstimmungen.

a) In zwei Innerschweizer Kantonen hatten die Stimmberechtigten am 22. September 2013 über das Wahlverfahren zu entscheiden. Das Bundesgericht hatte die Ausgestaltung des Verhältniswahlrechts der Kantone *Nidwal-*

79 Urteil 1C_457/2013 des Bundesgerichts vom 26.11.2013.

den, Zug und Schwyz für verfassungswidrig erklärt.⁸⁰ Grund dafür bildete der Umstand, dass bei der im Proporzverfahren durchgeführten Wahl des Kantonsparlaments in kleinen Wahlkreisen nur sehr wenige Sitze zu vergeben waren und dadurch eine übermäßig hohe Anzahl Wählerstimmen wirkungslos blieb. Den Stimmen kam in den diversen Wahlkreisen damit völlig verschiedenes Gewicht zu. Das oberste Gericht hielt fest, dass dies mit Art. 34 Abs. 2 BV unvereinbar ist, welcher eine unverfälschte Stimmabgabe garantiert. Dazu gehöre der *Anspruch auf Wahrung der Wahlrechtsgleichheit bei der Durchführung von Proporzwahlen*. Bei stark unterschiedlich großen Wahlkreisen oder bei kleinen Wahlkreisen mit hohen natürlichen Quoren würde dieser verletzt.

Im Kanton *Nidwalden* hatte das kantonale Parlament (Landrat) zur Behebung der Verfassungswidrigkeit ein Wahlverfahren beschlossen, gegen welches zwei Gruppierungen das konstruktive Referendum ergriffen. Die SVP schlug vor, unter Beibehaltung des Verhältniswahlrechts die Wahlkreise zu ändern. Die Junge CVP propagierte einen Wechsel vom Proporz zum Mehrheitswahlrecht. Die Stimmberechtigten entschieden sich mit 60,4% deutlich für die von Parlament und Regierung vorgeschlagene *Einführung des „doppelten Pukelsheim“*. Bei diesem Verfahren wird zunächst der Sitzanspruch einer Partei für den ganzen Kanton errechnet, dann werden die Sitze auf die Wahlkreise verteilt.

Auch im Kanton *Zug* sprach sich eine große Mehrheit der Stimmbevölkerung (79,6%) in Behebung des verfassungswidrigen Wahlverfahrens für die Einführung des „doppelten Pukelsheim“ aus. Im Kanton *Schwyz* wird voraussichtlich im Jahr 2014 über ein neues Wahlverfahren abgestimmt.

b) Im Kanton *Graubünden* verwarf eine Mehrheit der Stimmberechtigten die kantonale Volksinitiative „Für gerechte Wahlen“, welche das *Verhältniswahlrecht für Wahlen des kantonalen Parlaments* (Grosser Rat) einführen wollte. Außer dem Kanton Appenzell Innerrhoden wählen alle Kantone ihre Parlamente nach dem Verhältniswahlrecht, welches auch bei Nationalratswahlen flächendeckend zur Anwendung kommt. Doch das Anliegen fand beim Stimmvolk einmal mehr kein Gehör, immerhin hatten die Bündner Stimmberechtigten die Einführung des Proporz in den letzten 75 Jahren schon sechs Mal abgelehnt. Kritiker des Mehrheitswahlrechts beklagen, dass der Grosse Rat kein Abbild, sondern ein Zerrbild der Bevölkerung sei, da

80 Für den Kanton *Nidwalden* BGE 136 I 352 vom 7.7.2010; für den Kanton *Zug* BGE 136 I 376 vom 20.12.2010; für den Kanton *Schwyz* Urteile des Bundesgerichts 1C_407/2011, 1C_445/2012 und 1C_447/2011 vom 19.3.2012.

große Teile nicht oder zu schwach vertreten seien. Damit laufe das Parlament Gefahr, fernab der Bevölkerung zu politisieren. Besonders deutlich sei dies bei dem Gesetz zur Bildung finanzieller Reserven zur *Durchführung Olympischer Winterspiele in St. Moritz und Davos im Jahr 2022* zum Ausdruck gekommen, über das ebenfalls am 3.3.2013 abgestimmt wurde. 56% der Stimmentenden lehnten das Gesetz ab, während sich im Grossen Rat 100 von 117 Grossrätinnen und Grossräte dafür ausgesprochen hatten.

c) Im Kanton *Waadt* nahmen die Stimmberechtigten am 9. Juni 2013 mit großer Mehrheit zwei Verfassungsänderungen betreffend die *Kontrollkompetenz bei der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen* sowie betreffend die *Verlängerung der Sammelfrist bei kantonalen fakultativen Referenden* an. Künftig wird die Gültigkeitsprüfung von kantonalen Volksinitiativen *vor* dem Beginn des Unterschriftensammelns stattfinden. Der Regierungsrat (*Conseil d'Etat*) hat die Prüfung strikt nach juristischen Kriterien vorzunehmen. Eine kantonale Volksinitiative darf nur dann für ungültig erklärt werden, wenn sie dem übergeordneten Recht widerspricht oder die Einheit von Rang, Form und Materie verletzt. Die Entscheidung des Regierungsrates kann beim kantonalen Verfassungsgerichtshof angefochten werden.

III. Direkte Demokratie in den Gemeinden

In den Gemeinden steht dem Volk typischerweise nicht nur das fakultative Finanzreferendum zur Verfügung, sondern es muss etwa über Änderungen der Gemeindeordnung, Beschlüsse über Ausgaben in einer gewissen Höhe (von ca. 5 bis 20 Millionen Franken), Veränderungen in Gemeindebestand und -gebiet sowie über die Mitgliedschaft bei einem Gemeindeverband sogar obligatorisch abgestimmt werden. Der Bestand an referendumspflichtigen Materien unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde.⁸¹ In mehreren Ge-

81 In der *Stadt Bern* unterstehen etwa auch das Reglement über die Politischen Rechte, die baurechtliche Grundordnung sowie das Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik dem obligatorischen Referendum (Art. 36 Bst. b, c, d der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3.12.1998 = SSSB 101.1); in der *Stadt St. Gallen* können bei Beschlüssen, die dem fakultativen Referendum unterliegen, 21 Mitglieder des Stadtparlaments die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen (Art. 7 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen vom 8.11.2004 = sRS 111.1); und in der *Stadt Winterthur* untersteht auch die Gründung, Übernahme, Auflösung oder Abtretung von Schulen, zu deren Führung keine gesetzliche Verpflichtung besteht, dem obligatorischen Referendum (§ 8 Abs. 1 Ziff. 5 der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26.11.1989).

meinden standen 2013 Aspekte der Wohnraumpolitik (1.) sowie der Energie- und Verkehrspolitik (2.) zur Abstimmung.

1. Wohnraumpolitik

Nach einem längeren Prozess der Suburbanisierung (Stadtflucht) ziehen Menschen in der Schweiz wieder vermehrt in die Städte. Dieser Trend wird als *Reurbanisierung* beschrieben. Im Jahr 2013 lebten in der Schweiz rund drei Viertel der Bevölkerung in der Stadt. Vier Fünftel der Erwerbstätigen arbeiteten im urbanen Raum, in welchem 84% der Wirtschaftsleistung erbracht wurde.⁸² Die gesteigerte Nachfrage nach städtischen Wohnungen traf auf ein knappes Angebot: Die Leerwohnungsziffern blieben im Berichtsjahr mit Werten zwischen 0,11% (Stadt Zürich) und 0,39% (Stadt Bern) in den bevölkerungsreichsten Städten der Schweiz sehr tief.⁸³ Im landesweiten Durchschnitt standen 0,96% aller Wohnungen leer. Das wiederentdeckte Interesse am städtischen Wohnraum führt in vielen Städten zu einem sozio-ökonomischen Strukturwandel (*Gentrifizierung*). Dieser schlägt sich im Anstieg von Mietpreisen und Kaufkraft nieder und führt zu einem Austausch der Wohnbevölkerung, bei dem ärmere Bevölkerungsgruppen abwandern und Wohlhabendere zuziehen. Das Phänomen lässt sich in praktisch jeder größeren Schweizer Stadt beobachten. Faktoren, die diese Gentrifizierungstendenz verschärfen, sind einerseits die Raumplanungspolitik von Bund und Kantonen (Verhinderung der Zersiedelung) sowie die Standortpolitik der Städte und andererseits die Reurbanisierung, die damit verbundenen Lebensstile und die notorische Wohnungsnot.⁸⁴

a) In der *Stadt Zürich* wurde am 3. März 2013 eine Umsetzungsvorlage zu einer Volksinitiative der Grünen Partei „Bezahlbar UND ökologisch woh-

82 Statistik der Schweizer Städte 2013, Statistisches Jahrbuch des Schweizerischen Städteverbandes, 74. Ausgabe, Bern 2013.

83 Leerwohnungsziffern 2013 der sechs bevölkerungsreichsten Städte der Schweiz am Stichtag des 1. Juni: *Zürich*: 0,11%; *Genf*: 0,3%; *Basel*: 0,3%; *Lausanne*: 0,3%; *Bern*: 0,39%; *Winterthur*: 0,15%.

84 *Patrick Rérat et al.*, Une gentrification émergente et diversifiée: le cas des villes suisses, in: *Espaces et sociétés*, N° 132-133, S. 39-56, Paris 2008; *Angela Stienen*, Sozialräumliche Stadtentwicklung in Bern. Eine Interpretation der Sozialraumanalysen am Beispiel ausgewählter Quartiere, hrsg. von den Statistikdiensten der Stadt Bern, 2007. Fragen zur Gentrifizierung in Schweizer Städten werden auch im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 54 zu nachhaltiger Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung untersucht.

nen“ angenommen, welche die *Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung für die Erhaltung und Schaffung von preisgünstigen und ökologischen Wohnungen* in der Stadt Zürich vorsah. Vor dem Hintergrund von Wohnungsknappheit und der Wichtigkeit der Gebäude für die Erreichung ökologischer Ziele wurde die Vorlage mit großer Mehrheit angenommen. Das Thema bleibt aktuell. Am 28. Oktober 2013 hat das Kantonsparlament den Gegenvorschlag zu einer Initiative der SP „für mehr bezahlbaren Wohnraum“ angenommen, welcher den Gemeinden planungsrechtliche Instrumente in die Hand geben will, um den Anteil an preisgünstigen Wohnungen zu erhöhen: Wenn Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne dazu führen, dass Eigentümer ihr Grundstück besser ausnützen können und dadurch der Wert des Bodens steigt, darf ein Mindestanteil an günstigem Wohnraum festgelegt werden. Nach der Annahme eines Gegenvorschlages durch das Kantonsparlament hat die SP ihre Initiative zurückgezogen. Da bürgerliche Kreise dagegen das Referendum ergriffen haben, kommt die Vorlage am 18. Mai 2014 zur Abstimmung.

b) In der *Stadt Bern* wurde am 9. Juni 2013 eine Vorlage „Schutz von Wohnraum“ mit großer Mehrheit angenommen. Weil der Wohnraum seit Jahrzehnten knapp ist, unterstellte sich die Stadt 1976 dem kantonalen Gesetz für die Erhaltung von Wohnraum (WERG). Dieses schützte bestehende Wohnungen, indem es deren Abriss oder Umnutzung in Geschäftsräume einer *Bewilligungspflicht* unterstellte. Der Grosse Rat (Kantonsparlament) setzte das WERG jedoch auf Ende 2011 außer Kraft. Darauf erarbeitete der Berner Gemeinderat (Städtische Regierung) eine Vorlage, welche die für die Gemeinde Bern nützlichen WERG-Bestimmungen in die städtische Bauordnung überführte. Änderungen der baurechtlichen Grundordnung unterstehen in der Stadt Bern dem obligatorischen Referendum.⁸⁵ Die Stimmberechtigten der Bundesstadt werden demnächst entscheiden, ob weitere Maßnahmen zum Wohnraumschutz getroffen werden sollen. Der Gemeinderat hat die Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ aus linken und grünen Kreisen gutgeheißen und dürfte sie im ersten Halbjahr 2014 zur Abstimmung bringen

c) In *St. Gallen*, der achtgrößten Stadt der Schweiz, ist die Wohnungsknappheit bei einer Leerwohnungsziffer von 1,58% im Jahr 2013 nicht ganz so groß wie in Zürich oder Genf. Allerdings hatte die Stadt im Berichtsjahr insbesondere für Wohneigentum einen deutlichen Preisanstieg zu verzeich-

85 Art. 36 lit. c der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3.12.1998 = SSSB 101.1.

nen.⁸⁶ Vor diesem Hintergrund arbeiteten Stadtrat (Städtische Regierung) und Stadtparlament einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative aus linken Kreisen aus, welche den *gemeinnützigen Wohnungsbau fördern* wollte. Im Gegensatz zur Initiative sah der Gegenvorschlag von der Schaffung eines Förderfonds in einer Höhe von 10 Millionen Franken ab. Die Mehrheit der Stimmberechtigten sprach sich am 24. November 2013 für den Gegenvorschlag und gegen die Volksinitiative aus.

2. Energie- und Verkehrspolitik

Mehrere größere Gemeinden wurden im Berichtsjahr energie- und verkehrspolitisch aktiv.

a) Ende 2011 hatten die Stimmberechtigten der *Stadt Luzern* der städtischen Energie- und *Klimastrategie* zugestimmt. Diese strebt die *Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft* an: Weitgehender Stopp der Energienutzung durch die Verbrennung von Erdöl und Erdgas, Nutzung erneuerbarer Energiequellen und Atomausstieg.

Das Konzept der 2000-Watt-Gesellschaft ist eine energiepolitische Vision, die in der Schweiz sehr populär ist und die schon mehrfach Gegenstand von Abstimmungen war.⁸⁷ Das Ziel wurde von Forschenden der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) entwickelt. Es geht darum, welche energetische Leistung im Durchschnitt pro Kopf verbraucht werden kann, ohne die Erde zu übernutzen (weltweit knappe Vorräte von Erdöl, Erdgas und Uran). Eingang findet der maximal zulässige CO₂-Ausstoß pro Kopf, wenn der globale Treibhausgas-Ausstoß bis 2050 trotz steigender Bevölkerung um 50 bis 85% gegenüber den Werten von 1990 gesenkt werden soll. Dies ergibt einen Wert (pro Kopf und Jahr) von nur 500 Watt, die durch Verbrennung von Erdöl und Erdgas erzeugt werden dürfen. Der Rest bis zu den (sparsamen) 2000 Watt soll mit erneuerbaren Energien bereitgestellt werden. Insgesamt ist dies eine sehr ehrgeizige Zielsetzung.

Zur Umsetzung der Klimastrategie sollte in der Luzerner Abstimmung vom 24. November 2013 ein Fernwärmeprojekt unterstützt werden, welches

86 *Andrea Martel*, Wachsende Konkurrenz für den Rosenberg. Wohneigentum in Schweizer Städten: St. Gallen, in: NZZ vom 21.10.2013, S. 28.

87 Zur 2000-Watt-Gesellschaft *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 8), S. 172; zum Atomausstieg auf Gemeindeebene *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 22), S. 198; *Tschentscher/Blonski/Baumgartner*, Landesbericht 2012 (Fn. 23), S. 179 f.

die Abwärme einer neuen Kehrrechtverbrennungsanlage in Energie umwandelt und nutzbar macht. Weiter stand der Bau eines Heizkraftwerks zur Debatte. Für diese beiden Projekte sollte der Energie Wasser Luzern Holding AG ein Darlehen in der Höhe von maximal 70 Millionen Franken gewährt werden. Stadtrat (Regierung) und Grosser Stadtrat (Parlament) stellten sich hinter die Vorlage, die dem *obligatorischen Finanzreferendum* unterstand und vom Stimmvolk mit grosser Mehrheit angenommen wurde.

b) Am 9. Juni 2013 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt St. Gallen eine *Umstrukturierung der städtischen Verkehrsbetriebe in zwei Aktiengesellschaften*, eine Transport AG und eine Logistik AG, ab. Die Aktien wären dabei im Portefeuille der Stadt verblieben. Mit der Umstrukturierung war eine Änderung der Gemeindeordnung verbunden, weshalb die Vorlage dem *obligatorischen Referendum* unterstand. Gegen dieses Ansinnen hatte die SP gemeinsam mit dem Verband des Personals öffentlicher Dienste gekämpft, welche steigende Tarife und schlechtere Arbeitsbedingungen für die Angestellten befürchteten. Die Befürworter einer Ausgliederung erhofften sich eine Stärkung der St. Galler Verkehrsbetriebe im Zusammenspiel mit den anderen Anbietern des öffentlichen Verkehrs sowie die Vermeidung von Mehrkosten. Es gelang ihnen jedoch nicht, das Stimmvolk davon zu überzeugen, dass dies nur mit einer Änderung der Rechtsform zu bewerkstelligen ist. Im Bereich der Rechtsformen von Nahverkehrsbetrieben steht die Welt in der Schweiz kopf: In der traditionell eher etatistisch eingestellten Romandie sind diese Unternehmen seit je Aktiengesellschaften. In Freiburg und Neuenburg sind sie heute kantonale Verkehrsunternehmen, die auch Bahnlinien betreiben. In Basel und Bern wurden die städtischen Verkehrsbetriebe in den letzten Jahren zu flexibleren öffentlich-rechtlichen Anstalten und in Luzern zu einer AG. Die grössten Verkehrsbetriebe, jene der Stadt Zürich, sind nach wie vor Teil der Stadtverwaltung.

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/index.html
.../classified-compilation/... = www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...
.../ff/ = www.admin.ch/ch/d/ff/index.html
.../geschaefte.aspx = www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?...
.../ref/ = www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/
.../rf/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html
.../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html
.../va/ = www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html
.../vi/ = www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html