

Axel Tschentscher / Miriam Minder

Direct Democracy in Switzerland – Country Report 2014

in:

Lars P. Feld / Peter M. Huber / Otmar Jung (eds.)
Yearbook for Direct Democracy 2014 – 2016
Baden-Baden: Nomos 2018
pp. 175 – 224

= A.Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 175-224.



Source:

www.doi.org/10.2139/ssrn.3521273 (most recent edition of this paper)

Keywords:

Frequency & Success Rate of Public Initiatives, Correction-Initiative, Sovereignty-Initiative, Participation Rate According to Age & Gender, Paedophile-Initiative, Fighter-Jet-Referendum, Voting Rights for Foreigners

Initiativfrequenz, Erfolgsrate, Korrekturinitiativen, Selbstbestimmungsinitiative, Stimmbeteiligung nach Alter und Geschlecht, Pädophileninitiative, Kampfflugzeuge-Referendum, Ausländerstimmrecht

Abstract:

This country report focuses on the discussion about the increasing frequency and success rate of public initiatives in Switzerland. It finds that the chance of success has significantly increased during the past 10 years. Most of this effect is due to the use of the Internet for direct democratic instruments. Regarding specific initiatives, the report looks into the practice of correcting results by repeated voting. Finally, the variations in the participation rate in direct democracy are quite striking. Due to the late introduction of women's voting rights on the federal level (1971), there still is a "lost generation" of women who never got used to democratic participation.

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014

Axel Tschentscher/Miriam Minder¹

I. Direkte Demokratie im Bund

Die Volksinitiative im Bund ist das direktdemokratische Instrument, das die größte Aufmerksamkeit in der politischen Diskussion beansprucht, weshalb sein Einsatz besonders aufmerksam verfolgt wird. Im Jahr 2014 gab es, entgegen häufig geäußerten Befürchtungen, keine merkliche Steigerung der Initiativfrequenz (1). Im Übrigen stand das Jahr nach der knappen Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar (50.3%), über die schon im letzten Landesbericht informiert wurde,² ganz im Lichte der kontroversen Umsetzungsdiskussion, die fast täglich die Medien beschäftigte und nach wie vor einen „politischen Ausnahmezustand“ darstellt (2).³ Auch das Verhältnis der Initiativen zum Völkerrecht stand weiterhin in der Diskussion – neuerdings im Zusammenhang mit einer „Selbstbestimmungsinitiative“, die dazu eine absolute Vorrangregel in die Verfassung schreiben möchte (3). Durch zwei Referendumsdrohungen sah sich zudem die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative in eine Sackgasse gedrängt (4). Schließlich gab die Analyse des Stimmverhaltens und der Stimmbeteiligung zu reden: Über deren Ergebnisse werden zunehmend Zweifel angemeldet, weil sich junge Erwachsene mit den klassischen Befragungsmethoden kaum noch erreichen lassen (5). Die Abstimmungsanalysen zur Praxis auf Bundesebene (6) stehen in ihrem empirischen Teil insofern derzeit unter einem Vorbehalt.

1 Wir danken *Sibylle Perler* und *Rahel Baumgartner* für die Unterstützung bei Erstellung des Landesberichts. Die im Landesbericht geäußerten Rechtsauffassungen geben unsere persönlichen Ansichten, nicht die Meinung der jeweiligen Arbeitgeber wieder.

2 *Axel Tschentscher/Miriam Minder*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*, S. 175 (175 ff.).

3 So *Markus Häfliger*, Bundesrätliches Schattenboxen. Ein Jahr nach dem 9. Februar 2014 muss sich die Schweiz auf ein weiteres Jahr der Unsicherheit einstellen, in: *NZZ* vom 12.2.2015, S. 21.

1. Entwicklungstrends der Volksinitiative

a) Keine Steigerung der Initiativfrequenz

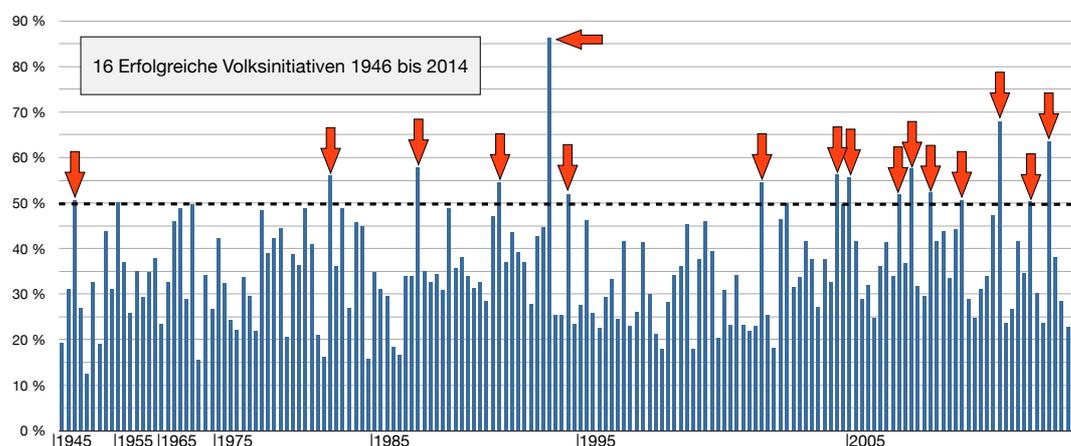
Das Jahr 2014 war ein Vorwahljahr und gehörte damit zu den Zeiträumen, bei denen die Gefahr besteht, dass Volksinitiativen als Mittel der Parteipolitik instrumentalisiert werden. Die organisierten Akteure besetzen dabei die öffentlich diskutierten Themen, sichern sich mit den Unterschriftensammlungen eine Dauerpräsenz und schärfen ihr politisches Profil. Insgesamt wurden 2014 im Bund allerdings nur zwölf Volksinitiativen neu lanciert, was genau dem Durchschnitt der Vorwahljahre aus den letzten drei Legislaturperioden entspricht (2006: 8, 2010: 16). Die doppelte Furcht vor dem inflationären Gebrauch des Instruments und vor seinem Funktionswandel zu einem Werkzeug der Parteien hat sich darum jedenfalls in diesem Jahr nicht bestätigt. Einzelne Parteien haben zudem bekundet, sie wollten darauf verzichten, die direkte Demokratie als Mittel zum Wahlkampf einzusetzen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob solche guten Vorsätze im Wahljahr 2015 von einer Mehrheit der politischen Akteure befolgt werden. Immerhin lässt sich für die letzten drei Legislaturperioden in den Wahljahren jeweils eine deutlich höhere Zahl an neu lancierten Initiativen feststellen als in den Nichtwahljahren.⁴ Der Trend zum eher symbolischen Gebrauch des Instruments ist ungebrochen. So hat eine Gruppe Basler Kulturschaffender im Jahr 2014 unter dem Motto „echte Sicherheit statt Propaganda“ die Eidgenössische Volksinitiative „Zur Ausschaffung krimineller Männer“ lanciert, die den Text der Durchsetzungsinitiative der SVP (zur Durchsetzung ihrer Ausschaffungs-Initiative) statt auf Ausländer nunmehr auf alle Männer anwenden will und das Grundrecht auf Ausweisungsschutz (Art. 25 BV) zu diesem Zweck auf „Schweizerinnen“ beschränkt.⁵

4 Mittelwerte für die zwölf Jahre von 2003 bis 2014: 8.9 Neulancierungen in Nichtwahljahren, 13.3 Neulancierungen in Wahljahren.

5 Text unter [../vi/vis457.html](http://vi.vis457.html), der mit einem neuen Art. 25 Abs. 1 BV beginnt: „Schweizerinnen dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden. Für Schweizer und männliche Angehörige anderer Staaten gelten die folgenden Bestimmungen: [...]“. Zu den Argumenten: www.maenner-raus.ch.

b) Eher geringe Erfolgsaussichten im langjährigen Rückblick

Der unmittelbare Abstimmungserfolg bei Volksinitiativen tritt eher selten ein. Erfolge gibt es eher mittelbar, insbesondere wenn die Bundesversammlung durch ein Gesetzesprojekt die Idee der Initianten aufnimmt (sog. indirekter Gegenvorschlag). Obgleich in der Schweiz kein Teilnahmekvorum gilt, war ein Erfolg an der Urne bisher nur schwer zu erreichen. In den Jahren seit dem Zweiten Weltkrieg haben dies nur 16 Volksinitiativen geschafft. Das sind weniger als 10% der zur Abstimmung gebrachten Initiativen. Im Mittel erreichten die Initiativen 35.3% Ja-Stimmen, wobei viele Einzelabstimmungen nur um die 25% oder weniger gewinnen konnten. Die folgende Grafik zeigt die 164 Abstimmungen seit 1946 mit Markierungen der 16 erfolgreichen Volksinitiativen.⁶



Dabei fällt auf, dass nur sechs dieser Erfolge bis in die 90er Jahre errungen wurden, zehn hingegen seit 2002. Gleichzeitig sieht man an den 10-Jahres-Zeiträumen, dass es nicht die Anzahl der Abstimmungen ist, die gegenüber den 80er und 90er Jahren stark zugenommen hat. Verändert hat sich vor allem die Erfolgsaussicht in jüngeren Jahren. Dieser Trend wird zusätzlich bestätigt, wenn man sich die Zeit vor 1945 vor Augen führt. In

6 1949: Rückkehr zur direkten Demokratie (50,7% Ja-Stimmen), 1982: Preismissbrauch (56,1%), 1987: Mooreschutz (57,8%), 1990: Atomkraft-Moratorium (54,5%), 1993: 1.-August-Feiertag (86,3%), 1994: Alpentransitverkehr (51,9%), 2002: UNO-Beitritt (54,6%), 2004: Verwahrung (56,2%), 2005: Gentechnik (55,7%), 2008: Unverjährbarkeit (51,9%), 2009: Minarettverbot (57,5%), 2010: Ausschaffung (52,3%), 2012: Zweitwohnungen (50,6%), 2013: Abzockerei (67,9%), 2014: Masseneinwanderung (50,3%), 2014: Pädophile (63,5%).

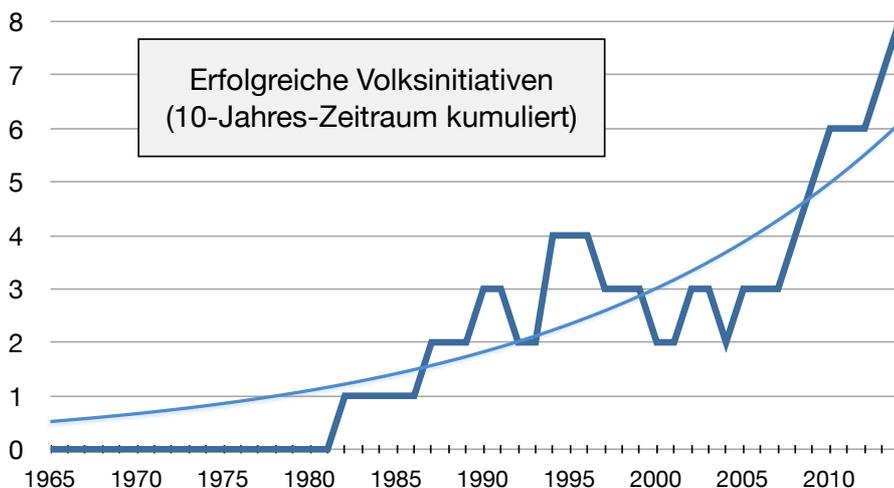
den 53 Jahren von 1893 bis 1945 errangen nur sechs Volksinitiativen eine Mehrheit.⁷ Sieht man insgesamt von den eher organisatorisch-technischen Abstimmungsthemen ab (Proporzwahl, Staatsvertragsreferendum, 1. August-Feiertag), so fallen zudem zwei der drei Volksinitiativen mit dem höchsten Ja-Stimmenanteil in die letzten Jahre (Abzockerei, Pädophile). Offenbar wird es immer leichter, hohe Prozentzahlen an der Urne zu erringen.

c) Merkliche Erhöhung der Erfolgsaussichten in jüngeren Jahren

Weil pro Jahr bisher nie mehr als zwei Abstimmungen erfolgreich waren, lässt sich der Effekt nicht ohne die Analyse von mehrjährigen Zeiträumen verdeutlichen. Rechnet man hingegen jeweils die Abstimmungserfolge der letzten 10 Jahre zusammen, so ergibt sich bei dem resultierenden Jahrgangsverlauf eine relativ gut sichtbare Entwicklung. Nach einem vorübergehenden Hoch in den 90er Jahren ist der kumulierte Erfolg in den letzten zehn Jahren auf einen bisher nie erreichten Wert gestiegen (Grafik). Auch wenn man die Vierjahreszeiträume der Legislaturperioden zugrunde legt, ergibt sich für die laufende Legislatur ein Rekord von vier angenommenen Volksinitiativen.⁸

7 1893: Schächtverbot (60,1%), 1908: Absinthverbot (63,5%), 1918: Proporzwahl des Nationalrats (66,8%), 1921: Staatsvertragsreferendum (71,4%), 1921: Spielbankenverbot (55,3%), 1929: Kursaalspiele (51,9%).

8 Dazu kritisch *M. Häfliger*; Schindluderei mit dem Volkswillen. Nie zuvor hat das Schweizervolk so viele Volksinitiativen angenommen wie in dieser Legislatur, in: NZZ vom 7.3.2015, S. 27. Die vier Initiativen sind die Zweitwohnungsinitiative (2012), die Abzocker-Initiative (2013), die Masseneinwanderungsinitiative (2014) und die Pädophileninitiative (2014).



d) Erleichterungseffekte durch das Internet

Die verbesserten Erfolgsaussichten der letzten Jahre fallen in eine Phase, in der die politische Kommunikation durch das Internet dynamisiert wird. Die Mobilisierung der Stimmbevölkerung mit Informationsseiten der Initianten, sozialen Medien und E-Mail-Verteilern wird dadurch tendenziell schneller und günstiger. Mussten früher die Unterschriftenbögen zentral gedruckt und verteilt werden, so kann heute jeder das Formular an zahlreichen Orten im Internet herunterladen, handschriftlich um Kanton und Gemeindezuordnung ergänzen und danach in der Familie oder Nachbarschaft herumreichen. Angesichts dieser erheblichen Erleichterungen, die ohne jede Gesetzesänderung bereits eingetreten sind, ist der Reformdruck zugunsten weiterer Internet-Vereinfachungen gering. Zwar gibt es eine Diskussion über die mögliche elektronische Beglaubigung von Unterschriften durch die Gemeinden. Bisher werden die Unterschriftenbögen von den Initianten per Post an die Gemeinden geschickt, was bei den knapp gescheiterten Referenden der SVP gegen die Doppelbesteuerungsabkommen zu möglicherweise entscheidenden Verzögerungen geführt hatte.⁹ Doch abgesehen von solchen Grenzfällen, die sich auch durch Änderungen der Fris-

⁹ A. Tschentscher/D. Blonski/R. Baumgartner, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, S. 151 (157 f.).

ten behandeln ließen, besteht kein dringender Bedarf, den Postversand durch eine Online-Beglaubigung oder gar Online-Unterschriftensammlung (E-Collecting) zu ergänzen. Das würde eine weitere Zentralisierung des Melderegisters erfordern,¹⁰ die schon bei den biometrischen Pässen zu erheblichem Widerstand geführt hatte. Der Bundesrat rangiert in seiner Strategie zur „Vote électronique“ darum das E-Voting seit langem vor dem E-Collecting.¹¹

e) Diskussion um E-Ballot und E-Voting

Von den faktischen Erleichterungseffekten zu unterscheiden sind die Versuche, ein E-Ballot und E-Voting zu etablieren, bei dem die demokratische Teilhabe ganz ohne Urnengang und Postverkehr realisiert wird. Für die durchschnittlichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist der Bedarf danach gering, kommen doch die Stimmunterlagen (Stimmrechtsausweis, Abstimmungsbüchlein, Zweiwegkuvert) bequem per Post ins Haus und lassen sich mit wenig Aufwand zurückschicken. Die Gruppe der Auslandsschweizerinnen hingegen würde vom E-Ballot stark profitieren. Weil nur wenige Wochen zwischen Versand und Rücksendung zur Verfügung stehen, genügt das bisherige Verfahren in manchen Staaten nicht, um überhaupt an der Abstimmung teilnehmen zu können.

Auf Bewilligung des Bundesrats an vierzehn Projektkantone werden in den Jahren 2015 und 2016 die meisten Auslandsschweizer per E-Ballot abstimmen und per E-Voting wählen können. Weil die einwohnerstarken Kantone Zürich, Bern, Genf und Basel-Stadt zu diesem Kreis gehören, erreicht das Projekt bereits jetzt etwa 99.000 der 142.000 schweizerischen Stimmberechtigten im Ausland.¹² Die schon bisher aktiven Pionierkantone Genf und Neuenburg sowie fünf weitere Kantone (Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau) dürfen ab 2016 zusätzlich auch ihren in-

10 Vgl. *N. Braun Binder*, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), in: ZSR 133 (2014), I, S. 539-557 (551).

11 Vgl. die Stellungnahme zur Motion Fehr vom 18.12.2008: http://www.geschaefte.aspx?gesch_id=20083908. Die Strategie „Vote électronique“ wird seit 2000 schrittweise umgesetzt.

12 Bundeskanzlei (Hrsg.), Informationen zur Vote électronique beim Urnengang vom 8. März 2015, <http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=de&msg-id=56483>. Weitergehende Informationen: <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/index.html?lang=de>.

ländischen Kantonsbürgern die elektronische Abstimmung in Bundesangelegenheiten anbieten – vorerst beschränkt auf die Hälfte der Stimmberechtigten. Die Zustimmung zu diesem Verfahren ist bisher ungebrochen, weil es technisch gelungen ist, eine individuelle Verifizierbarkeit der Stimmabgabe einzurichten und weil bei bisherigen Probeläufen keine Probleme aufgetreten sind.

2. Korrektur des Volkswillens? – Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Das Jahr 2014 stand nach der knappen Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar ganz unter dem Eindruck der kontroversen Umsetzungspläne. Der Umsetzungszeitraum von drei Jahren, den die Initiative in den Übergangsbestimmungen festlegt (Art. 197 Ziff. 9 BV), ist dabei gleichzeitig zu kurz und zu lang. Für eine vorsichtige Auslotung der Spielräume im Freizügigkeitsabkommen reichen drei Jahre nicht. Andererseits sind drei Jahre der Unsicherheit eine zu lange dauernde Belastung für die Wirtschaft, die schon jetzt einen Investitionsrückgang verzeichnet. Die Vorschläge des Bundesrats haben darum notwendig Kompromisscharakter (a). Radikaler verhält es sich mit dem Vorstoß, die Abstimmung mit einem direktdemokratischen Gegenakt wieder aufzuheben (b-d). Die im Moment besten Aussichten auf Umsetzung hat der Vorschlag, Kontingente nur aufschiebend bedingt durch eine Schutzklausel einzuführen (e).

a) Aktuelle Umsetzungspläne des Bundesrats

Am 11. Februar 2015, also fast genau ein Jahr nach der Abstimmung, hat der Bundesrat sein Umsetzungskonzept für die Initiative offiziell vorgestellt. Formeller Anlass war die Eröffnung der Vernehmlassung über die Umsetzungsgesetzgebung. Inhaltlich nimmt der Bundesrat die Initiative beim Wort und will für alle Ausländergruppen, einschließlich der EU/Efta-Bürger, jährliche Höchstzahlen und Kontingente festlegen (Art. 121a Abs. 2 und 3 BV). Weil das mit dem bilateralen Freizügigkeitsabkommen unvereinbar ist, schlägt der Bundesrat hier Neuverhandlungen vor, wie es ebenfalls in der Initiative vorgesehen war (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV). Dieser Plan ist wenig realistisch, denn die EU hat sich zwar jüngst zu „Konsultationen“ bereit erklärt, dabei aber mehrfach betont, dass sie we-

der über Kontingente noch über Inländervorrang zu verhandeln bereit sei. Für den absehbaren Fall des Scheiterns hat der Bundesrat bisher keine alternative Planung bekannt gegeben. Insgesamt ist die Umsetzung damit so offen wie vor einem Jahr.

Mit einer möglichen Kündigung des Freizügigkeitsabkommens stünde das gesamte Vertragspaket der Bilateralen I auf dem Spiel, weil die Verträge untereinander durch eine sog. *Guillotine-Klausel* verbunden sind: Wird ein Vertrag aus dem Paket gekündigt, fallen automatisch auch alle anderen Verträge dahin. Bei einem Scheitern der Verhandlungen dürfte darum die Bundesversammlung mehrheitlich eher zu einer Umsetzung neigen, die das verhindert, selbst wenn damit der Wortlaut der Initiative verletzt wird. Wegen der unvollständigen Verfassungsgerichtsbarkeit hätte das Parlament insoweit auch das letzte Wort, denn für das Bundesgericht sind Bundesgesetze selbst dann maßgeblich, wenn sie gegen die Verfassung verstoßen (Art. 190 BV). In diesem Fall droht allerdings ein Referendum der SVP, so dass die Frage letztlich noch einmal in konzentrierter Form vor das Volk käme. Dieselbe Stoßrichtung, nur schneller, verfolgt die „Rasa“-Initiative:

b) Die „Rasa“-Korrekturinitiative

Die im Dezember 2014 lancierte Initiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ („Rasa“-Initiative) besteht nur aus einem einzigen Wort: „Aufgehoben“. Es ist nach dem Willen der Initianten unter Art. 121a BV zu setzen und würde damit die Masseneinwanderungsinitiative rückgängig machen. Die spontane Reaktion in der Schweiz war überwiegend durch Unverständnis und Ablehnung gekennzeichnet.¹³ Zwar gibt es auch andere Vorschläge, mit denen das Volk *de facto* über den problematischen Kern der Masseneinwanderungsinitiative erneut abzustimmen hätte – etwa, wenn in einem referendumspflichtigen Bundesbeschluss die Nichtkündigung der bilateralen Verträge nach Ablauf der dreijährigen Umsetzungsperiode festgestellt wird. Dass man aber erklärtermaßen die Gesamtheit der Abstimmung rückgängig machen will, wird überwiegend als Geringschätzung gegenüber dem

13 S. Hehli, Die Initiative, auf die niemand gewartet hat. Das Bürgerkomitee Rasa will den Volksentscheid vom 9. Februar rückgängig machen – alle Parteien winken ab, in: NZZ vom 2.12.2014, S. 9.

Volkswillen und als unvereinbar mit dem Prinzip der direkten Demokratie angesehen.

c) Frühere Abstimmungskorrekturen

Bei genauerer Betrachtung ist der „Rasa“-Vorstoß allerdings weniger neu als er aktuell empfunden wird. Es gab in der Vergangenheit durchaus Volksabstimmungen, die gleich durch Gegenhandlungen konterkariert wurden. So hat man das Volk nach der knappen Ablehnung der Totalrevision der Bundesverfassung am 12. Mai 1872 (49,5% Ja-Stimmen) bereits am 19. April 1874, also weniger als zwei Jahre später, nochmals dazu aufgefordert, diesmal mit durchschlagendem Erfolg (63,2%). Die Revision des alten Konjunkturartikels aus dem Jahr 1947 wurde zwar am 4. Oktober 1974 vom Volk mehrheitlich angenommen (52,8%), scheiterte aber am Ständemehr und kam drei Jahre später nach erneuter Abstimmung zur Geltung (7. Oktober 1977, 68,4%).

Die bisher deutlichste Aufhebung eines Volksentscheids fand 1980 zur Frage der Sommerzeit statt. Für deren Einführung hatte das Parlament am 24. Juni 1977 ein Zeitgesetz erlassen. Fünf jungen Kleinbauern aus dem Zürcher Oberland gelang es, ohne Geld, ohne Erfahrung und anfänglich noch ohne Unterstützung von Verbänden und Parteien in nur drei Monaten mehr als 80.000 (statt der erforderlichen 50.000) Unterschriften gegen die „unnatürliche“ Zeitumstellung zu sammeln. Das Referendum führte am 28. Mai 1978 zum Scheitern des Gesetzes (47,9% Ja-Stimmen), maßgeblich getragen durch die ländlichen Kantone. Im Frühling 1980 wurde die Schweiz dadurch zur Zeitinsel in Europa. Die Bahn fuhr nach einem Notfahrplan. Grenzgänger arbeiteten in Sonderschichten, soweit die schweizerischen Betriebe nicht ohnehin intern die europäische Sommerzeit einführen. Obwohl diese Entwicklung bereits ein Jahr zuvor absehbar war, weigerte sich der Nationalrat aus Respekt vor dem Volkswillen, das Referendum durch ein neuerliches Zeitgesetz zu konterkarieren. Erst als die negativen Folgen des Abseitsstehens für die Bevölkerung überdeutlich geworden waren, erteilte das Parlament dem Bundesrat am 21. März 1980 in Art. 2 Abs. 1 des Zeitgesetzes nochmals die Kompetenz, die Sommerzeit zur „Übereinstimmung mit benachbarten Staaten“ einzuführen. Gegen dieses zweite Gesetz versuchte der damals noch junge SVP-Politiker und spätere Bundesrat *Christoph Blocher*, wiederum das Referendum zu ergreifen, was aber bereits im Sammelstadium scheiterte.

In jüngster Zeit bildet die gescheiterte Reform der Volksrechte ein Beispiel für organisierte Gegenakte durch nochmalige Volksabstimmung.¹⁴ Zunächst wurde eine allgemeine Volksinitiative eingeführt (9. Februar 2003, 70,4% Ja-Stimmen), um auf Bundesebene einen Weg zu eröffnen, politische Anliegen direkt auf Gesetzesstufe statt nur per Verfassungsänderung einzubringen. In den Kantonen besteht die Gesetzesinitiative bereits seit langem. In Kraft gesetzt wurde die Reform aber nie, denn der bundesrätliche Entwurf eines Ausführungsgesetzes scheiterte im Parlament an der Komplexität des Verfahrens. Mit dem Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, der als Paradebeispiel eines politischen Elitenkonsenses gilt,¹⁵ wurde die beabsichtigte Erweiterung der Volksrechte dann wenige Jahre später zurückgenommen – wiederum mit deutlicher Zustimmung des Volkes (27. September 2009, 67,9%).

d) Demokratische Legitimation von Korrekturen

Welche Leitlinien folgen daraus für die Frage, ob es demokratisch legitim ist, einen Volksentscheid wenig später noch einmal zur Abstimmung zu stellen? Einen Hinweis auf Kriterien gibt das Phänomen, dass die bisherigen Neuabstimmungen das Ergebnis tatsächlich jeweils umkehren konnten und der Volkswille dabei regelmäßig sehr klar zum Ausdruck kam. Die Abstimmungswiederholung dient in diesen Fällen als eine Art *Fehlerkorrektur für einen Entscheidungsirrtum*. Die politischen Akteure sind sich sicher, dass das Volk nach neuerem Erkenntnisstand den ursprünglichen Entscheid nicht weiterverfolgen möchte. Dazu hilft es, wenn der Ursprungsentscheid knapp gefällt wurde (Totalrevision) oder nur am Ständemehr scheiterte (Konjunkturartikel). Wichtiger jedoch ist, dass sich seit dem Entscheid die politische *Erkenntnislage grundlegend geändert* hat, etwa, weil die internationale Politik definitiv einen anderen Weg ging (Sommerzeit in ganz Europa) oder die Umsetzung absolut unpraktikabel er-

14 Dazu A. Tschentscher/D. Blonski, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/10, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 169 (169 ff.).

15 T. Milic/S. Kuster/T. Widmer, Bundesbeschluss vom 19.12.2008 über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2009, S. 21 (21).

schien (allgemeine Volksinitiative). Der ursprüngliche Volksentscheid untersteht gewissermaßen einer *clausula rebus sic stantibus*, wodurch die Bindung in Fällen gänzlich gewandelter Rahmenbedingungen ausnahmsweise entfällt.

Bei der Masseneinwanderungsinitiative gibt es Anzeichen, dass beide Legitimationsindikatoren, Entscheidungsirrtum und Grundlagenänderung, kumulativ vorliegen könnten. Einerseits haben die Reaktionen der EU auf das Neuverhandlungsbegehren der Initiative inzwischen gezeigt, dass die bilateralen Verträge wohl nicht fortgesetzt werden können, wenn die Schweiz auf einer wortgetreuen Umsetzung der Initiative beharrt. Die Initianten waren im Abstimmungskampf noch von einem Verhandlungsspielraum ausgegangen. Eine klare Mehrheit der Bevölkerung legt Wert auf das Festhalten am bilateralen Weg.¹⁶ Und andererseits stellt sich die Umsetzung als außerordentlich teuer und umständlich dar. Erste Hochrechnungen zeigen, dass mindestens 500 Franken an administrativen Mehrkosten pro Kontingentarbeitsplatz zu veranschlagen sind. Zudem fordern immer neue Gruppen für ihre Bereiche Ausnahmen: Wirtschaft und Medizin für „Mangelberufe“, Universitäten für Forschungsprojekte, Behörden für Familiennachzug. Wenn sich die Erkenntnislage in dieser Richtung weiter festigen sollte, könnte es durchaus sein, dass die öffentliche Meinung insgesamt hinreichend deutlich gegen die Masseneinwanderungsinitiative kippt, um einen neuen Fall von „Fehlerkorrektur“ anzunehmen. Ein relativ klarer Volkswille zugunsten der bilateralen Verträge lässt sich schon jetzt dem Ergebnis der Ecopop-Initiative entnehmen (unten 6.a). Es dürfte darum kein Zufall sein, dass die „Rasa“-Initiative gleich nach dem deutlichen Nein zur Ecopop-Initiative lanciert wurde.¹⁷

e) Die Schutzklausel-Variante

Um die Jahreswende wurde in den Medien der Vorschlag einer Schutzklausel-Regelung präsentiert, die im Ergebnis eine „Light“-Variante der

16 P. Sciarini/A. Nai/S. Lanz, Vorläufige Analyse der Abstimmung vom 30. November 2014. Vox-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2015, S. iv; ausführlich auch P. Hollenstein, Skeptische Junge, kritische Romands. Bisher umfassendste Umfrage zeigt: Schweizer wollen bilaterale Verträge mehrheitlich nicht antasten, in: NZZaS vom 22.3.2015, S. 10 f.

17 Hehli, Initiative (Fn. 13), S. 9.

Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative darstellt und inzwischen vom Wirtschaftsdachverband Economiesuisse offiziell befürwortet wird. Den Anfang machte eine Publikation des heutigen ETH-Professors und früheren Spezialisten für internationale Verhandlungen des Bundesrates *Michael Ambühl*. Er schlug in der Rubrik „Meinungen & Debatte“ der NZZ kurz vor Weihnachten vor, gegenüber der EU die Personenfreizügigkeit im Prinzip aufrecht zu erhalten, doch eine unilateral anzurufende Beschränkungsmöglichkeit einzuführen, falls „ernsthafte soziale, ökologische, ökonomische oder politische Schwierigkeiten auftraten“.¹⁸ Für die EU sollte der Vorschlag dadurch akzeptabel werden, dass der Eintritt der Bedingung berechenbar gehalten wird. Sie ist nur erfüllt, wenn über den zurückliegenden Dreijahreszeitraum betrachtet die prozentuale Nettomigration in der Schweiz den Mittelwert der EU/Efta-Staaten um die zweifache Standardabweichung übersteigt. Nach Eintritt dieser Bedingung sei die Schweiz nach angemessener Konsultation der EU/Efta frei, ausnahmsweise und vorübergehend Kontingente einzuführen, bis der Schwellenwert wieder gewahrt ist.

Der Vorschlag wurde wenig später durch eine ausführliche Stellungnahme des Wirtschaftsministers auf die politische Ebene gehoben.¹⁹ Inhaltlich macht sich diese Variante den Umstand zunutze, dass die Schweiz im europäischen Quervergleich einen besonders hohen Ausländeranteil und eine besonders hohe Immigrationsrate aufweist. Rechnet man die Formel für die letzten fünf Jahre durch, so wären von den 32 EU/Efta-Staaten außer der Schweiz nur Luxemburg, Liechtenstein, Zypern und Norwegen zeitweise berechtigt gewesen, eine solche Schutzklausel anzurufen. Man könnte darum in den Verhandlungen mit der EU geltend machen, dass weder das Prinzip der Freizügigkeit aufgegeben noch eine Einzelbegünstigung für die Schweiz geschaffen wird. Weil Schutz- oder Ventilklauseln auch in anderen Abkommen bestehen (Landwirtschaftsabkommen, bisheriges Freizügigkeitsabkommen, Landverkehrsabkommen, Schengener As-

18 *M. Ambühl/S. Zürcher*, Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung. Wie lassen sich die Schweizer Verfassung und die Personenfreizügigkeit vereinbaren? Eine klar definierte Schutzklausel könnte als Ausweg dienen, in: NZZ vom 22.12.2014, S. 13.

19 NZZ am Sonntag vom 11.1.2015, S. 12, mit dem Titel: „Eine Formel für die Zuwanderung. Bundesrat Johann Schneider-Ammann macht Werbung für eine Schutzklausel zur Steuerung der Zuwanderung. Die Idee stammt von alt Staatssekretär Michael Ambühl“.

soziierungsabkommen) und beispielsweise auch von Spanien schon erfolgreich angerufen wurden,²⁰ sind sie als Instrumente jedenfalls nicht von vornherein verpönt. Innenpolitisch hilft der relativ technokratische Ansatz eines berechneten Schwellenwertes, die Emotionen aus der Debatte zu nehmen, die gerade bei Migrationsfragen dominant zu werden drohen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Schutzklausel-Variante eine klare Mehrheit der Stimmbevölkerung überzeugt.²¹

3. Vorrang des Völkerrechts – Die „Selbstbestimmungsinitiative“ der SVP

Nach langen Vorarbeiten, die bereits 2014 zu heftigen Diskussionen führten,²² hat die SVP gegen den Widerstand der anderen Parteien die Eidgenössische Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ lanciert.²³ Sie verfolgt damit drei Ziele: Erstens will sie den Vorrang jeder Volksinitiative vor völkerrechtlichen Verpflichtungen einführen, indem sie den bisherigen Art. 5 Abs. 4 BV („Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.“) um einen neuen Satz ergänzt: „Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.“ Weil die Vorrangregel laut neuer Übergangsbestimmung „für alle bestehenden und künftigen“ Normen gelten soll, wäre damit gleichzeitig die Pflicht der Behörden klar gestellt, die früher angenommenen völkerrechtswidrigen Initiativen, insbesondere die Ausschaffungsinitiative und die Minarettverbotsinitiative, ungemildert anzuwenden. Eine eventuell nötige Kündigung der völkerrechtlichen Verträge muss dabei nach dem Willen der Initianten in Kauf genommen werden (neuer Art. 56a Abs. 2 BV). Zweitens wird die Massgeblichkeit des Völkerrechts auf referendumspflichtige Verträge be-

20 C. Tobler, Aktuelle und mögliche Schutzklauseln, in: NZZ vom 19.1.2015, S. 17.

21 Hollenstein, Skeptische Junge (Fn. 16), S. 11: Umfrage ergibt 67% Zustimmung für eine „flexible Umsetzung mit Zuwanderungsstopp“.

22 Dazu m.w.N. Walter Kälin/Stefan Schlegel, Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konflikts mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom April 2014, www.skmr.ch/de/skmr/geschaeftsstelle/news/schweizer-recht-voelkerrecht.html.

23 Einreichung am 24.2.2015, Unterschriftensammlung ab 10.3.2015 bis längstens 20.9.2016, Wortlaut unter [.../vi/vis460.html](http://www.svp.ch/vi/vis460.html) sowie BBl 2015 1965.

schränkt, wodurch insbesondere die EMRK normativ abgewertet wird.²⁴ Und drittens will die SVP mit der Initiative die geplante institutionelle Reform im Verhältnis zur EU blockieren.²⁵

Die SVP überholt sich in der Sequenz ihrer Volksinitiativen dadurch inhaltlich selbst. Sie will in der von der Bundesversammlung inzwischen großmehrheitlich abgelehnten Durchsetzungsinitiative ebenfalls den Vorrang der Verfassung vor widersprechendem Völkerrecht klarstellen – allerdings beschränkt auf die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative.²⁶ Eine solche isolierte Vorrangregel hatten zuvor bereits die privaten Initianten der (gescheiterten) Todesstrafeninitiative beabsichtigt.²⁷ Mit der neuen Initiative soll das Verhältnis zwischen Volksinitiative und Völkerrecht nun ein für alle Mal festgeschrieben werden. Ausgangspunkt für das Bedürfnis der SVP nach dieser Klarstellung war ein *obiter dictum* des Bundesgerichts, nach dem ein Anwendungsvorrang des Völkerrechts gegenüber der Bundesverfassung (Art. 190 BV) die zukünftige Umsetzung völkerrechtswidriger Initiativen durch die Gerichte und Behörden praktisch verhindert.²⁸

Die normative Breitenwirkung der „Selbstbestimmungsinitiative“ dürfte sich eher als Schwäche erweisen. Während die Durchsetzung der Ausschaffung dem Volk ein klar umrissenes Sachprofil und ein begrenztes völkerrechtliches Risiko bieten konnte, enthält die neue Initiative ein sachlich unbegrenztes, eher rechtstechnisches Thema, das erst über Begriffe wie „fremde Richter“ und „Selbstbestimmung“ auf die emotionale Ebene gehoben wird. Gleichzeitig entsteht dadurch für die Schweiz ein großes Risiko, die Europäische Menschenrechtskonvention kündigen zu müssen

24 Einschub in Art. 190 BV: "... Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat".

25 Hans-Ueli Vogt, Selbstbestimmung stärken, in: SVP (Hrsg.), Extrablatt, verteilt an alle Haushalte, März 2015, S. 3.

26 Eidgenössische Volksinitiative ‚Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)‘, .../vi/vis433.html: „Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor.“ Zu dieser Initiative Tschentscher/Blonski/Baumgartner, Landesbericht 2012 (Fn. 9), S. 155 ff.

27 Eidgenössische Volksinitiative ‚Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch‘, .../vi/vis392.html: „[...]“; anders lautende Staatsverträge kommen nicht zur Anwendung.“ Dazu Tschentscher/Blonski, Länderbericht 2009/10 (Fn. 14), S. 173 ff.

28 Dazu im Detail Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 187 ff.

und damit in Europa völkerrechtlich ins Abseits zu geraten. Unter diesen Umständen könnte es schwierig werden, die nötigen Unterschriften zu sammeln. Bei der Durchsetzungsinitiative war das der SVP in der Rekordzeit von nur 157 Tagen gelungen, ähnlich wie früher bei der Ausschaffungsinitiative (220 Tage) und der Masseneinwanderungsinitiative (203 Tage). Helfen wird wahrscheinlich der anstehende Wahlkampf sowie der Umstand, dass die SVP erhebliche Ressourcen einzusetzen bereit ist. So hat sie am 20. März 2015 ein „Extrablatt“ mit 16 Zeitungsseiten an alle Haushalte verteilen lassen, in dem titelseitig zum Ausfüllen des beigelegten, portofrei rückzusendenden Unterschriftenbogens aufgerufen wird. Solche Extrablätter sind bei großer Auflage sehr viel günstiger als bei kleinen, so dass sie die finanzstarken Akteure überproportional begünstigen.²⁹

4. Doppelte Referendumsgefahr – Kompromiss bei der Zweitwohnungsinitiative

Die im März 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative stand in ihrer parlamentarischen Umsetzung vor der doppelten Referendumsdrohung der Bergkantone einerseits und der Umweltschützer andererseits. In einer ersten Konkretisierungswelle hatte der Ständerat im Interesse der Bergkantone immer neue Sonderregelungen mit Ausnahmecharakter vorgeschlagen. Damit verschob sich die Referendumsgefahr einseitig auf die Seite der umweltpolitisch motivierten Initianten der Stiftung „Helvetia Nostra“. Deren Sprecherin hat im März 2015 zusammen mit dem SVP-Fraktionsführer im Nationalrat einen Kompromiss erarbeitet, der bereits eine breite Mehrheit der großen Kammer erhalten hat und voraussichtlich auch im Ständerat akzeptiert wird. Er dürfte dann mit einem Referendum der Berggebiete kaum noch anzugreifen sein.

Nach dem Kompromiss soll der Ständerat auf drei gewichtige Aufweichungen der Zweitwohnungsinitiative verzichten. So genügt es für eine ausnahmsweise Baubewilligung zukünftig nicht mehr, dass neue Zweit-

29 Vgl. *Simon Gemperli*, Kampf der Extrablätter. SVP contra Amnesty, in: NZZ vom 21.3.2015, S. 13: Gedruckte 4.1 Millionen kosten die SVP inkl. Verteilung an 3.6 Millionen Privathaushalte nur 900.000 CHF (0.22 CHF pro Exemplar), während Amnesty International auf der Gegenseite für den reinen Druck von 140.000 Exemplaren bereits 23.000 CHF zahlt (0.16 CHF) und die selektive Verteilung selbst vornehmen muss.

wohnungen auf einer Online-Plattform pro forma zur Vermietung angeboten werden (Plattform-Wohnungen). Auch sollen nur „ortsbildprägende“, nicht aber alle „erhaltenswerten“ Gebäude in Zweitwohnungen umgewandelt werden dürfen. Und schließlich dürfen Hotels, die nicht mehr rentieren, maximal zu 50% in Zweitwohnungen umgewandelt werden, nicht mehr zu 100%. Gegen diesen Kompromiss stemmen sich nur noch zwei Fraktionen im Nationalrat, die den besonders betroffenen Berggebieten spezifisch zugeordnet werden können: die CVP-Fraktion für das Wallis und die BDP-Fraktion für Graubünden.

Für das Verfahren der Umsetzung und für die parlamentarischen Abläufe im Allgemeinen ist ein solcher Befreiungsschlag aus einer absehbaren Blockade der beiden Kammern eine große Ausnahme. Normalerweise stellt sich die erstberatende Kammer (Erstrat, in dieser Sache der Ständerat) auf die bekannten Bedenken des Zweitrats ein und leistet kompromissorientierte Vorarbeit. Dann sind nur noch Feinkorrekturen im Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kammern nötig. Bei der Frage, wie sich die Plafonierung der Zweitwohnungen auf 20% umsetzen lassen soll, war die Polarisierung indes so stark, dass ein Kompromiss im normalen Verfahrensgang unwahrscheinlich wurde. Die Vertreter der Berggebiete steuerten sogar auf eine Zuspitzung durch Dringlicherklärung hin, bei der dann die Ausnahmeregelungen ungeachtet eines Referendums sofort in Kraft getreten wären (Art. 165 Abs. 1 BV). Von diesem Instrument macht die Bundesversammlung bisher nur sehr selten Gebrauch.³⁰ Meist beschränkt man sich auf Vorhaben, die anerkanntermassen dringlich und inhaltlich unstrittig sind (z.B. al-Kaida- und IS-Verbote, Maßnahmenpaket zur Frankenstärke 2011) und dann in der Regel auch kein nachträgliches Referendum auslösen.³¹

5. Stimmbeteiligung – Rechtsrahmen und Auseinandersetzung um Empirie

In der Schweiz wird auf Quoren entweder ganz verzichtet oder sie liegen im internationalen Vergleich sehr niedrig. Die Unterschriftenzahl für Volksinitiativen (100.000 innerhalb von 18 Monaten) entspricht heute

30 Seit 2000 bei 29 Bundesgesetzen; Zählung gemäß NZZ vom 28.2.2015, S. 9.

31 Ausnahme: Dringliche Änderung des Asylgesetzes vom 28.9.2012; BBl 2012 5359.

noch 1,91% der Stimmberechtigten, diejenige für Referenden gegen Bundesgesetze (50.000) nur 0,96%. Die Kantone sind sehr frei, für ihren Zuständigkeitsbereich abweichende Regeln zu etablieren. Der Homogenitätsgehalt, den das Gewährleistungsverfahren für die Kantonsverfassungen fordert (Art. 51 Abs. 1 BV), beschränkt sich auf die Direktwahl des Kantonsparlaments und das Initiativrecht für Verfassungsrevisionen. Ein fakultatives Gesetzesreferendum ist nicht vorgeschrieben, aber überall realisiert. Als Rechtsrahmen hat das Bundesgericht dazu festgehalten, dass ein Kanton, wenn er ein Referendum einführt, dieses nicht von „prohibitiven Voraussetzungen“ abhängig machen dürfe. Den Fall eines 10%-Unterschriftenquorums mit einer Sammelfrist von 30 Tagen hatte das Gericht dabei noch als verfassungskonform eingestuft.³²

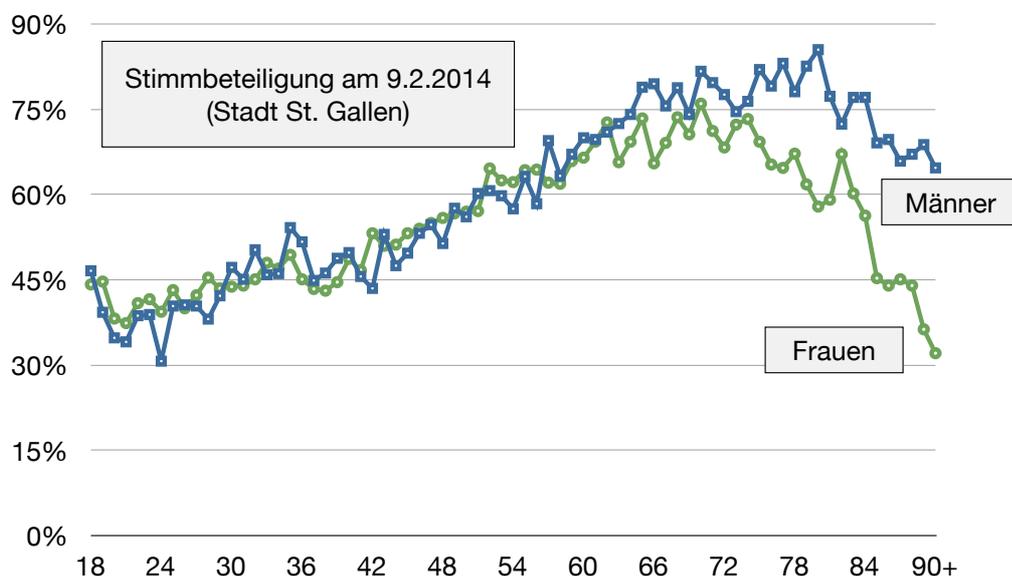
Ein Quorum für die Gültigkeit oder den Erfolg von Abstimmungen gibt es in der Schweiz nicht. Es genügt die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei leere und ungültige Stimmen unberücksichtigt bleiben. Eine niedrige Stimmbeteiligung ändert an der rechtlichen Relevanz der Abstimmung darum nichts. Tatsächlich liegt die Stimmbeteiligung selbst in wichtigen Fragen häufig unter 50%. Für die Volksinitiativen im Bund beträgt der Mittelwert für den Zeitraum 1946 bis heute 46,1%.

Bei der Verteilung der Stimmbeteiligung nach Geschlecht und Alter ist man bisher meist davon ausgegangen, dass Jüngere weniger aktiv sind und Frauen im Durchschnitt seltener an die Urne gehen. Diese Annahmen wurden jüngst erschüttert, nachdem die VOX-Analyse für die wichtige Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 ergeben hatte, in der Altersgruppe der 18- bis 29-jährigen Stimmberechtigten hätten nur 17% an der Abstimmung teilgenommen.³³ Dieser sensationell niedrige Wert wurde innerhalb der Politikwissenschaften sofort in Zweifel gezogen und hat eine Grundsatzdiskussion über die Berechnung der Beteiligungswerte ausgelöst. Es gibt nämlich keine gesamtschweizerische Erhebung über die tatsächliche Abstimmungsaktivität, sondern nur sehr wenige Gemeinden erfassen die Stimmrechtsausweise bei der Abstimmung und verfügen so über genauere Daten. Unter diesen ragt die Stadt St. Gallen heraus, weil sie seit 2010 systematisch die Basisdaten Alter, Geschlecht

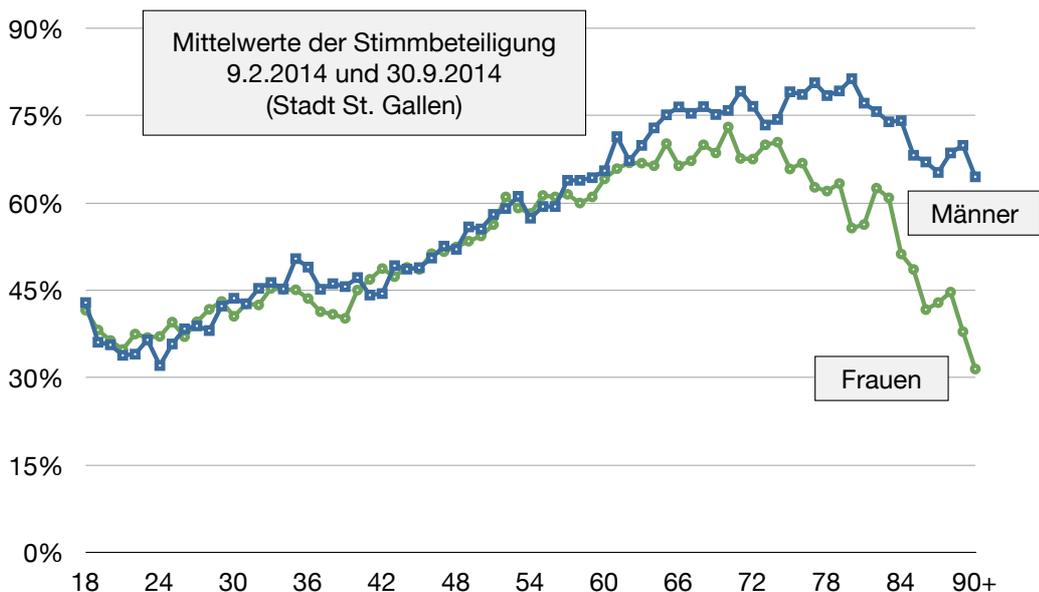
32 BGE 140 I 58 (Urteil 1C_705/2013 vom 13. Dezember 2013) – Fakultatives Referendum Aarau.

33 *Pascal Sciarini/Alessandro Nai/Anke Tresch*, Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2014, S. 15.

und Konfession bei der Abstammung registriert. Für die Abstammung am 9. Februar 2014 ergibt sich daraus das folgende Stimmbeteiligungsprofil:



Jedenfalls für diese Stadt lässt sich darum sagen, dass in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen etwa 40% an der Abstammung teilgenommen haben – mehr als doppelt so viele wie vom GfS-Forschungsinstitut in Bern bei der VOX-Analyse für die Gesamtschweiz errechnet. Der Befund bleibt praktisch unverändert, wenn man die Mittelwerte über mehrere Abstammungen bildet:



Die Berner Forscher haben der Kritik entgegen gehalten, dass sich eine einzelne urbane Bevölkerungsgruppe nicht auf die gesamte Schweiz hochrechnen lasse. Gleichwohl bleibt ein erhebliches Unbehagen gegenüber der Methode der VOX-Analysen. Hochgerechnet wird dabei eine als repräsentativ angesehene Stichprobe, die mit mehreren Zufallsfaktoren arbeitet, aber zwei Nachteile hat. Erstens berücksichtigt sie nur Personen mit Eintrag im elektronischen Telefonverzeichnis der Swisscom, das aber auf Haushalte mit Festnetztelefon beschränkt ist und nicht solche mit reinem Mobiltelefon erfasst. Gerade junge Haushalte verzichten aber zunehmend auf einen Festnetzanschluss. Und zweitens beträgt die Verweigerungsquote bei den Interviews regelmäßig über 80%. Bei den wenigen Personen, die eine telefonische Befragung über sich ergehen lassen, dürfte eine überdurchschnittlich geduldige Grundhaltung gegenüber den allgemein als störend empfundenen Anrufen vorhanden sein. Es zeigt sich auch, dass die tatsächlich Interviewten regelmäßig die Stimmbeteiligten erheblich überrepräsentieren (24% in der jüngsten verfügbaren VOX-Analyse).³⁴ Durch verschiedene Gewichtungsfaktoren soll dem Rechnung getragen werden. Nach der Kritik über die VOX-Analyse werden neuerdings auch die Stimmregisterdaten aus dem Kanton Genf, der Stadt St. Gallen und einer Auswahl aus Gemeinden des Kantons Tessin gewichtet.³⁵ Gleichwohl bleibt eine Unsicherheit hinsichtlich der Verlässlichkeit der bisherigen Analysen.

Die mehrjährigen Stimmregistrauswertungen aus den Gemeinden St. Gallen und Bolligen haben ergeben, dass 80% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jedenfalls gelegentlich zur Urne gehen.³⁶ Insgesamt lassen sich daraus hypothetisch drei Grundannahmen ableiten: Erstens ist die tatsächliche Stimmbeteiligung bei den 18- bis 29-Jährigen am niedrigsten, wobei auch in dieser Gruppe die Zahl der beharrlichen Stimmverweigerer nur einen kleinen Teil derjenigen ausmachen dürfte, die von Fall zu Fall auf einzelne Abstimmungen verzichten. Zweitens nimmt die Stimmbeteiligung zwischen dem 30. und 70. Lebensjahr stetig zu, bevor sie wieder abfällt. Und drittens ist der Frauenanteil an den heute Abstimmenden nicht

34 *Anja Heidelberger/Alexander Arens/Adrian Vatter*, Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 28. September 2014, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2014, S. 36.

35 *Heidelberger/Arens/Vatter*, VOX-Analyse (Fn. 34), S. 36.

36 *Benjamin Schlegel*, Fakten zur Stimmbeteiligung. Wer an die Urne geht, in: NZZ vom 11.2.2015, S. 11.

in allen Altersgruppen geringer als derjenige der Männer. Dieser Befund gilt erst ab dem 65. Lebensjahr und fällt etwa ab dem 74. Lebensjahr zunehmend ins Gewicht. Das Frauenstimmrecht wurde im Bund 1971 eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt waren die Frauen, die heute 65 sind (Geburtsjahr 1950), 21 Jahre alt. Sie durften also fast gleich früh wählen wie ihre männlichen Altersgenossen. Diejenigen Frauen, die heute 74 oder älter sind (Geburtsjahr 1941 und früher), waren bei Einführung des Frauenstimmrechts bereits 30-jährig oder älter. Sie hatten bereits ein Jahrzehnt Erfahrung damit, nicht stimmberechtigt zu sein. Insgesamt könnte sich die durchschnittlich niedrigere Stimmbeteiligung von Frauen darum bloß als ein Übergangsphänomen darstellen, das sich in einem Jahrzehnt verloren haben wird.

6. Sonstige Abstimmungspraxis im Bund

a) Ablehnung der Ecopop-Initiative

Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative waren 2014 zunächst die Befürchtungen groß, das Volk könne mit der Ecopop-Initiative sogar noch unflexiblere Grenzen für die Zuwanderung gutheißen (maximal 0,2%, d.h. etwa 16.000 Personen pro Jahr). Geradezu skurril wirkte bei dieser Initiative die zusätzliche „Kondomregelung“ für die Entwicklungszusammenarbeit.³⁷ Am 30. November lehnte der Souverän das Anliegen klar ab (25,9% Ja-Stimmen). Dafür stimmten vor allem solche Personen, die generell wenig Regierungsvertrauen haben und sich auf einer Links-Rechts-Achse selbst eher rechts einstufen.³⁸ Selbst diejenigen, die bei der Masseneinwanderungsinitiative noch zugestimmt hatten, legten jetzt zur Hälfte ein Nein in die Urne.³⁹ Auch der besonders zuwanderungsskeptische Kanton Tessin, in dem die Masseneinwanderungsinitiative im Februar 68% Ja-Stimmen erhalten hatte, stimmte im November nur mit 37% für die Ecopop-Vorlage.

37 Vorgeschlagen wurde als neuer Art. 73a Abs. 3 BV: „Der Bund investiert mindestens 10 Prozent seiner in die internationale Entwicklungszusammenarbeit fließenden Mittel in Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Familienplanung.“

38 *Sciarini/Nai/Lanz*, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. iii.

39 *Sciarini/Nai/Lanz*, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. iv.

b) Scheitern der Pauschalbesteuerungs-Initiative

Als klares Signal zugunsten des Steuerföderalismus wurde die Abstimmung zur Pauschalbesteuerung interpretiert.⁴⁰ Eine Pauschalbesteuerung nach dem „Aufwand“ sehen viele Kantone vor, wobei das Gewicht dieses Instruments stark variiert. Einen besonders gewichtigen Beitrag zum Steueraufkommen bildet es in den touristischen Regionen (Tessin, Wallis, Graubünden) und in der französischsprachigen Westschweiz (Genf, Waadt), wo die Aufwandsbesteuerung teilweise schon seit dem 19. Jahrhundert besteht. Maximal werden etwa 500 bis 1000 Personen pro Kanton pauschal veranlagt; in etwa der Hälfte der Kantone sind es weniger als 100.⁴¹ Die Pauschalierung bietet reichen Ausländern, die ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen, hier aber nicht erwerbstätig sind, einen Ausweg aus der ordentlichen Steuerveranlagung an. Unabhängig von Einkommen und Vermögen wird die Steuer nach dem geschätzten Lebensaufwand berechnet, wobei der Rahmen zur Vermeidung eines allzu großen Konkurrenzkampfes zwischen den Kantonen inzwischen durch die Bundesgesetze abgesteckt ist.⁴²

Dass ausgerechnet reiche Ausländer eine außerordentlich niedrige Steuer zahlen, wird verbreitet als ungerecht empfunden und durchbricht – im Interesse des volkswirtschaftlichen Nutzens – den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Die Kritik, die vor allem von der politischen Linken und den Gewerkschaften geäußert wird, hat in vielen Kantonen zu Volksabstimmungen über die Abschaffung dieser Steuerform geführt. Die deutlichsten Folgen hatte diese Initiativbewegung in Zürich, wo die Aufwandbesteuerung

40 Etwa *Lucius Thelen*, Fiskalpolitisches Aufatmen in der Westschweiz. Kein Deutschschweizer Diktat rüttelt an der kantonalen Steuerhoheit, in: NZZ vom 1.12.2014, S. 9.

41 Botschaft des Bundesrates vom 29.6.2011 zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand, BBl 2011 6012 (6041).

42 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), insbesondere Artikel 14 Abs. 3 DBG: „Die Steuer wird nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie bemessen [...]“. Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14), insbesondere Art. 6 Abs. 3 StHG: „Die Steuer, die an die Stelle der Einkommenssteuer tritt, wird nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen [...] bemessen“. Vgl. dazu die Botschaft vom 29.6.2011 (Fn. 41), S. 6012 ff.

durch einen von der Alternativen Liste initiierten Volksentscheid vom 8.2.2009 (52,9% Ja-Stimmen) mit Wirkung auf den 1. Oktober 2010 ganz abgeschafft wurde. Auch in vier weiteren Kantonen, allesamt in der Deutschschweiz, ist die Pauschalbesteuerung inzwischen abgeschafft worden.

Auf Bundesebene hatte die Initiative, die dort ebenfalls von der Alternativen Liste eingebracht wurde, überhaupt keinen Erfolg. Erwartungsgemäß lehnten die Stimmberechtigten in den besonders von der Steuerform abhängigen Kantonen deren Abschaffung deutlich ab (Genf: 68,3% Nein, Waadt: 68,6%, Wallis: 78,3%, Tessin: 68,0%, Graubünden: 71,2%). Aber selbst im Kanton Zürich, wo dieselbe Abstimmung zuvor kantonal erfolgreich war, stimmte eine knappe Mehrheit (50,9%) gegen die Vorlage. Gerade daran zeigt sich, dass es hier um die Rücksichtnahme gegenüber kantonomer Entscheidungsfreiheit ging. Die Deutschschweizer verzichteten darauf, der Westschweiz ihre Steuerhoheit streitig zu machen. Die politisch tendenziell stärker links positionierten Stimmbürgerinnen und -bürger in den Städten verzichteten darauf, den touristischen Berggebieten eine Einnahmequelle zu nehmen, die gerade nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wieder an Bedeutung gewonnen hat.⁴³

c) Drittgrößte Zustimmung seit 1945 – Pädophileninitiative

Die Initiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ (Pädophilen-Initiative) wurde in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 mit überragender Mehrheit (63,5% Ja-Stimmen) angenommen. Das ist insofern bemerkenswert, als alle großen Parteien außer der SVP eine Ablehnung empfohlen hatten. Außerdem hatte das Parlament 2013 durch einen indirekten Gegenvorschlag auf die Initiative reagiert.⁴⁴ Das Gesetz, das im Januar 2015 in Kraft getreten ist, sieht in zahlreichen neuen Strafvorschriften Tätigkeits- und Kontaktverbote vor, wobei im Gegensatz zur Initiative im Interesse der Verhältnismäßigkeit zwischen Einzelkonstellationen differenziert wird. Die Initiative hingegen nimmt auf die Verhältnismäßigkeit

43 Zur Zweitwohnungsinitiative siehe *Tschentscher/Blonski/Baumgartner*, Landesbericht 2012 (Fn. 9), S. 152 ff.

44 Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot vom 13.12.2013, BBl 2013 9683.

keine Rücksicht.⁴⁵ Nach ihr würde auch ein 19-Jähriger, der mit einer 15-Jährigen intim war, mit einem lebenslangen Berufsverbot für die Arbeit mit Kindern belegt werden und dürfte auch nicht mehr gemeinnützige Arbeit in Sportvereinen leisten – letztlich also eine lebenslange Stigmatisierung unabhängig von den Umständen der Strafbarkeit. Dieser schematische Automatismus der Initiative verstößt gegen die EMRK.⁴⁶ Gemäß der Analyse der Motive stand weniger die staatspolitische als vielmehr die persönliche Bedeutung der Vorlage für die Stimmenden im Vordergrund.⁴⁷ Bei den Pro-Argumenten dominiert die Aussage, der Schutz des Kindes stehe über allen anderen Entscheidungsfaktoren.⁴⁸

d) Übrige Abstimmungspraxis im Bund

aa) Gegenentwürfe

Bei den sonstigen Abstimmungen, die 2014 in Bundesangelegenheiten durchgeführt wurden, erfuhr der *Bundesbeschluss zur Eisenbahninfrastruktur (FABI)* große Zustimmung (9.2.2014, 62,0% Ja-Stimmen). Es handelte sich um den Gegenentwurf des Parlaments zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“, die zuvor zurückgezogen worden war. In der Analyse stimmten nur diejenigen mehrheitlich dagegen, die sich selbst als politisch "rechts" einstufen.⁴⁹ Beim *Bundesbeschluss über die medizinische Grundversorgung*, der als Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative „Ja zur Hausarztmedizin“ fungierte, kam es ebenso erwartungsgemäß zu einer klaren Annahme (18.5.2014, 88%). Der Bundesrat

45 Art. 123c BV lautet nunmehr: „Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben, verlieren endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben.“ (Hervorhebung hinzugefügt, A.T.).

46 Botschaft des Bundesrats vom 10.10.2012 zur Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ sowie zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) als indirektem Gegenvorschlag, BBl 2012 8819 (8843).

47 *Reto Bürgisser u.a.*, Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 18. Mai 2014, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2014, S. 23 ff. (25).

48 *Bürgisser u.a.*, VOX-Analyse (Fn. 47), S. 29.

49 *Sciarini/Nai/Tresch*, Analyse (Fn. 33), S. 21.

hatte bereits vorher die Tarife für Hausärzte um jährlich 200 Millionen Franken angehoben.

bb) Referendum

Erfolgreich war das *Referendum gegen die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (Gripen-Fonds-Gesetz)*. Die Zustimmung zum Bundesgesetz blieb klar unter der erforderlichen Mehrheit (18.5.2014, 46,6% Ja-Stimmen). In der Analyse war ein deutlicher Rechts-Links-Graben erkennbar, bei dem vor allem die hohen Kosten den Ausschlag gegen das bürgerliche Lager gaben.⁵⁰

cc) Volksinitiativen

Keinen Erfolg hatte die *Volksinitiative „Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache“*, mit der die Abtreibungsfinanzierung durch Krankenkassen abgeschafft werden sollte. Sie verfehlte die Mehrheit deutlich (9.2.2014, 30,2% Ja-Stimmen). Noch klarer war die Ablehnung des Volks bei der *Volksinitiative „für den Schutz fairer Löhne“* (18.5.2014, 23,7%). Bei dem geforderten Mindestlohn in Höhe von etwa 4'000 Franken pro Monat zeichnete sich ein klarer Rechts-Links-Graben ab.⁵¹ Die *Volksinitiative „Schluss mit der MWSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!“* scheiterte ebenfalls deutlich (28.9.2014, 28,5%). Das Hauptargument der Initianten, dass es im Gastgewerbe keine höhere Mehrwertsteuer als bei Take-Aways geben solle, überzeugte offenbar nicht hinreichend. Etwas besser schnitt die *Volksinitiative „für eine öffentliche Krankenkasse“* ab (28.9.2014, 38,2%). Vergleichbare Initiativen zur Schaffung einer Einheitskasse waren schon 2003 und 2007 gescheitert. Die Gegner waren vor allem dadurch motiviert, dass sie beim fehlenden Wettbewerb mit Nachteilen bei Kosten und Qualität rechneten.⁵² Schließlich erlitt auch die *Volksinitiative „Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)“* eine klare Niederlage (30.11.2014, 22,7%). Sie forderte von der Nationalbank, dass 20% der Aktiva in Gold zu halten seien, das zudem im Inland gelagert werden müsse. Als

50 *Bürgisser u.a.*, VOX-Analyse (Fn. 47), S. 38 ff.

51 *Bürgisser u.a.*, VOX-Analyse (Fn. 47), S. 30 ff.

52 *Heidelberger/Arens/Vatter*, VOX-Analyse (Fn. 34), S. 32.

volkswirtschaftlich anspruchsvolles Thema stiess die Frage bei den Stim-menden nachweislich auf Verständnisprobleme.⁵³ Dabei erhielt das Argu-ment, die im Ausland gelagerten Goldbestände seien im Krisenfall nicht sicher, interessanterweise deutlich mehr Zustimmung als die Vorlage selbst.⁵⁴ Eventuell spielte hier der Verdacht eine Rolle, die Vorräte lager-ten überwiegend in den USA. Tatsächlich teilte die Nationalbank, nach-dem sie ursprünglich die Lagerorte vertraulich behandelt hatte, im Interes-se der Transparenz mit, dass ohnehin 70% im Inland, 20% im Vereinigten Königreich und 10% in Kanada gelagert seien.⁵⁵

7. Hängige Volksinitiativen und Referenden

a) Initiierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vor-prüfung 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 „*Schweizer Recht statt fremde Richter*“ (Selbstbe-stimmungsinitiative), mit welcher die SVP einen Vorrang der Bundes-verfassung vor völkerrechtlichen Verpflichtungen festschreiben möchte (Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 4 und Art. 190 BV sowie neuer Art. 56a BV und neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Sam-melfrist bis 10.9.2016; .../vi/vis460.html)⁵⁶;
- die Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (*Velo-Initiative*)“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Velowege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren (Än-derung von Art. 88 BV; Sammelfrist bis 3.9.2016; .../vi/vis459.html);
- die Volksinitiative „*Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wieder-einführung von Zuwanderungskontingenten*“ (Rasa-Initiative)⁵⁷, wel-

53 *Sciarini/Nai/Lanz*, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. v.

54 *Sciarini/Nai/Lanz*, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. v.

55 Botschaft des Bundesrats vom 20.11.2013 zur Volksinitiative „Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)“, BBl 2013 9329 (9338).

56 Siehe oben I.3.

57 Siehe oben I.2.b-d.

che die mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative getroffenen Entscheidungen zur Beschränkung der Zuwanderung sowie zum Inländervorrang aufheben will (Streichung von Art. 121a und 197 Ziff. 11 BV sowie der Übergangsfrist zu Art. 121a BV; Sammelfrist bis 2.6.2016; .../vi/vis458.html);

- die Volksinitiative „Zur Ausschaffung krimineller Männer“⁵⁸, welche Männer, die sich bestimmter Delikte strafbar gemacht haben, unbesehen ihrer Staatsbürgerschaft des Landes verweisen will (Änderung von Art. 25 BV; Sammelfrist bis 18.5.2016; .../vi/vis457.html);
- die Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle“, welche die Förderung der einheimischen Agrarproduktion zum Ziel hat: Erhaltung der Fruchtfolgeflächen, Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere, Streichung sämtlicher Subventionen für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (neuer Art. 104c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104c BV; Sammelfrist bis 30.3.2016; .../vi/vis455.html);
- die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)“, welche finanzielle Unterstützung für die Haltung von behorntem Vieh (Kühe, Zuchtstiere, Ziegen Zuchtziegenböcke) verlangt (neuer Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV; Sammelfrist bis 23.3.2016, .../vi/vis456.html);
- die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)“⁵⁹, welche Subventionen für Radio- und Fernsehstationen verbieten, die Empfangsgebührenpflicht für Radio und Fernsehen abschaffen und dem Bund verbieten will, in Friedenszeiten eigene Radio- und Fernsehstationen zu betreiben (neuer Art. 93 Abs. 2–6 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 93 Abs. 3–6 BV; Sammelfrist bis 11.12.2015; .../vi/vis454.html);
- die Volksinitiative „Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)“, welche die Geldschöpfung der Geschäftsbanken via Kreditgewährung verbieten und das derzeit auf Münzen und Noten beschränkte Monopol der Nationalbank auch auf Buchgelder ausweiten will (Änderung von Art. 99 BV, neuer Art. 99a BV, neue Übergangsbestimmung zu den Art. 99 und 99a BV; Sammelfrist bis 3.12.2015; .../vi/vis453.html);

58 Siehe oben bei Fn. 5.

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

- die Volksinitiative „Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (*Fair-Food-Initiative*)“, welche fordert, dass importierte Landwirtschaftsprodukte, die als Lebensmittel verwendet werden, bezüglich Tier- und Umweltschutz denselben Anforderungen genügen wie einheimische Produkte (neuer Art. 104a BV; Sammelfrist bis 27.11.2015; [.../vi/vis452.html](#));
- die Volksinitiative „*Höchstgeschwindigkeit 140 km/h auf Autobahnen*“, welche auf Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit von 140 km/h (statt wie bisher 120 km/h) festschreiben will (Änderung von Art. 82 BV; Sammelfrist bis 20.11.2015; [.../vi/vis451.html](#));
- die Volksinitiative „*Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern*“, welche eine behördliche Haftung für widerkehrend strafwürdige Sexual- und Gewaltstraftäter fordert (neuer Art. 123e BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; [.../vi/vis450.html](#));
- die Volksinitiative „*Schweizerisches Zentralregister für die Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern*“, welche zwecks Erleichterung der Fahndung sowie zur besseren Einschätzung „gefährlicher Täter“ ein gesamtschweizerisches Register über rechtskräftig verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter einführen will (neuer Art. 123d BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; [.../vi/vis449.html](#)).

Die folgende Volksinitiative befindet sich weiterhin im Sammelstadium der Unterschriften und wurde bereits im letztjährigen Landesbericht erwähnt:

- die Volksinitiative „*Radio und Fernsehen – ohne Billag*“, 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 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 6 Erlasse (Stand 11.3.2015). Da keine Anmeldung

zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „Ja zu vernünftigen *Tempolimiten*“, welche die Höchstgeschwindigkeiten auf Autobahnen und Hauptstraßen (130 km/h auf Autobahnen bzw. 100 km/h auf Hauptstraßen außerorts) erhöhen wollte (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 wollte (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 wollte (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 wollte, 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 „*Lebensschutz* stopft Milliardenloch“, welche einen absoluten Schutz des menschlichen Lebens als Ergänzung des Artikels zum Schutz der Menschenwürde in der Bundesverfassung verankern wollte (Ergänzung von Art. 7 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 7 BV; Sammelfrist bis 26.8.2014; .../vi/vis438.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) vorsah (neuer Art. 117 Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 28.2.2014; .../vi/vis427.html).

b) Botschaftsphase

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

- die Volksinitiative „*Wiedergutmachung* für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)“, welche von Bund und Kantonen die Wiedergutmachung des von Heimkindern, Verdingkindern, administrativ versorgten, zwangssterilisierten oder zwangsadoptierten Personen sowie Fahrenden erlittene Unrecht aufgrund fürsorgerischer Zwangsmaßnahmen oder Fremdplatzierungen in der Höhe von 500 Millionen Franken fordert (neuer Art. 124a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 124a BV; zustande gekommen am 12.1.2015; .../vi/vis448.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; zustande gekommen am 23.10.2014; .../vi/vis445.html);
- 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; zustande gekommen am 29.7.2014; .../vi/vis447.html);
- 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; zustande gekommen am 17.4.2014; .../vi/vis437.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 „*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; Botschaft vom 28.11.2014; .../vi/vis432.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; Botschaft vom 19.11.2014; .../vi/vis439.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 „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 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 „*AHVplus*: für eine starke AHV“, welche die Renten der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung um 10% erhöhen will (neue Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 10 BV; Botschaft vom 19.11.14; .../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; Botschaft vom 27.8.14; .../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; Botschaft vom 14.5.14; .../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; Botschaft vom 26.2.14; .../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; Botschaft vom 12.2.14; .../vi/vis402.html).

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 „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 „*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 „*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 „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).

II. Direkte Demokratie in den Kantonen

Aus der vielfältigen Abstimmungspraxis in den Kantonen ragen für den Berichtszeitraum die folgenden Themen exemplarisch heraus:

1. Feste Geschlechterquote an der Urne beschlossen

Überraschend deutlich wurde im Kanton *Basel-Stadt* das Einführungs-gesetz zum Bundesgesetz zur Gleichstellung von Mann und Frau gutgehei-ßen, welches in den strategisch wichtigen Verwaltungs- und Aufsichts-räten der Betriebe und Unternehmen des Kantons eine feste Geschlechter-quote einführt (9.2.2014, 57% Ja-Stimmen). Die Bestimmung ist ge-schlechtsneutral formuliert, wobei von der Quote aktuell die Frauen profi-tieren werden: „In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindes-tens je einem Drittel vertreten sind.“⁶⁰ Im September 2013 hatte das Kan-tonsparlament die entsprechende Gesetzesänderung beschlossen. Dagegen hatten bürgerliche Jungparteien das Referendum ergriffen.

Basel-Stadt ist damit die erste Schweizer Stadt, welche eine solche Quote für Aufsichtsgremien, die ganz oder teilweise durch die öffentli-chen Organe des Kantons besetzt werden, einführt. In anderen Schweizer Städten gibt es ähnliche Regelungen: *Bern* beschloss bereits 2012 als erste Schweizer Stadt eine Geschlechterquote von 35% für Kaderpositio-nen in der städtischen Verwaltung. Ein Jahr später zog *Zürich* nach und verlangte von der Stadtregierung innert zwei Jahren einen Bericht, wie eine Ge-schlechterquote von ebenfalls einem gerundeten Drittel für Kaderpositio-nen in der städtischen Verwaltung umgesetzt werden könne. Ende Novem-ber beschloss die Stadt *Schaffhausen* eine „Geschlechterquote light“. Als

60 Art. 24 Abs. 2 des Einführungs-gesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 26.6.1996 des Kantons Basel-Stadt (Stand 10.2.2014); SG 140.100.

Zielvorgabe sollen mindestens 35% der Chefposten in der Stadtverwaltung von Frauen besetzt werden.

Während im Jahr 2000 eine „Volksinitiative für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden“ noch mit 82% abgelehnt wurde, wird heute im Rahmen einer Revision des Aktienrechts diskutiert, ob in wirtschaftlich bedeutenden, börsennotierten Gesellschaften bundesweit beide Geschlechter zu mindestens 30% im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung vertreten sein sollen. Der Bundesrat hat Ende 2014 eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Diese sieht vor, dass sich die Gesellschaften innerhalb von 5 Jahren an die Vorgabe anpassen müssen. Verfehlen sie den Richtwert, so soll ein „*Comply-or-Explain*“-Ansatz zur Anwendung kommen: Die Gründe sowie die bereits umgesetzten und die geplanten Maßnahmen sollen im jährlichen Vergütungsbericht genannt werden müssen.

2. Harmonisierungsbemühungen durch gesamtschweizerische Konkordate

Konkordate, also Verträge zwischen den Kantonen, sind ein wichtiges Element des kooperativen horizontalen Föderalismus und in der Schweiz stärker verbreitet als in anderen föderalen Staaten.⁶¹ Artikel 48 BV regelt die Verträge zwischen den Kantonen und kodifiziert eine mit Blick auf die Souveränität der Kantone (Art. 3 BV) eigentlich selbstverständliche Vertragsschlussfreiheit. Die große Mehrzahl sind kleine Konkordate, an denen sich nur wenige Kantone beteiligen und mittels derer sie „Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen“ (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BV). Eine Auswertung des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne zeigt, dass die Zahl der Konkordate, an denen sich mehr als 17 Kantone beteiligen, sehr viel tiefer ist als die Zahl der Konkordate, an denen weniger Kantone mitwirken.⁶² Dennoch

61 Daniel Bochsler und Pascal Sciarini zählten Ende 2005 rund 760 Konkordate, von denen mehr als die Hälfte weniger als 30 Jahre alt sind: Bochsler/Sciarini, Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: LEGES 2006/1, S. 29; Daniel Bochsler, Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, in: Regional and Federal Studies, Vol. 19, No. 3, July 2009, S. 349 ff.

62 Abrufbar unter: www.badac.ch/db/db_themes.php?typeN=1&theme=tableaux&lang=De; unter „Zusammenarbeit/Konkordate“. Von den 733 verzeichneten Kon-

wurde verschiedentlich versucht, mit Konkordaten gesamtschweizerische Harmonisierungen zu verwirklichen (a). Zwei Konkordate, die beide schon Gegenstand dieses Länderberichtes waren, illustrieren die damit verbundenen Schwierigkeiten: Das HarmoS-Konkordat⁶³ (a) sowie das Hooligan-Konkordat⁶⁴ (b). Beide Konkordate waren verschiedentlich Gegenstand kantonaler Abstimmungen und kontroverser Diskussionen (d).

a) Konkordate als Harmonisierungsinstrument?

Als gesamtschweizerische Harmonisierungsinstrumente taugen die Konkordate nur bedingt, weshalb sie nur in Ansätzen die Funktion von Modellgesetzen wahrnehmen können. Wo einheitliche gesamtschweizerische Regeln unumgänglich sind, ist regelmäßig die Bundesgesetzgebung die einzige Lösung. Zwar wurden im Rahmen der neuen Finanz- und Aufgabenteilung (NFA) im Jahr 2004 neue Instrumente für eine obligatorische Zusammenarbeit der Kantone in die Verfassung aufgenommen: die Allgemeinverbindlicherklärung und der Zwang zur Zusammenarbeit.⁶⁵ Mit diesen Nova kann der Bund auf Antrag interessierter Kantone in gewissen Aufgabenbereichen, die mit einem Lastenausgleich verbunden sind, interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten, und zwar in der Form eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses. Diese Instrumente kamen bis heute noch nie zum Einsatz. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass

kordaten wurden 666 Konkordate von 2 bis 6 Kantonen ratifiziert, 38 Konkordate von 7 bis 13 Kantonen, 8 Konkordate von 14 bis 20 Kantonen und 21 Konkordate von 21-26 Kantonen: *Simon Steinlin*, Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, in: LEGES 2011/1, S. 38.

63 Dazu *Axel Tschentscher*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/2009, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 205-240 (S. 235 f.); *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

64 Dazu *Tschentscher*, Länderbericht 2008/2009 (Fn. 63), S. 237; *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 199; *Axel Tschentscher/Dominika Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2010/2011, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, S. 139-174 (171 f.).

65 Art. 48a BV; hierzu ausführlich *Steinlin*, Allgemeinverbindlicherklärung (Fn. 62); sowie *Giovanni Biaggini*, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 20.8.2007.

sie ihre Funktion trotzdem – zumindest partiell – wahrnehmen: Die Möglichkeit des Bundes, den Kantonen Vereinheitlichungen in den in Art. 48a BV aufgezählten Aufgabenbereichen (u.a. Straf- und Massnahmenvollzug, Schulwesen, Agglomerationsverkehr) notfalls aufzuzwingen, scheint einigen Druck auf die Kantone auszuüben, Harmonisierungen an die Hand zu nehmen.⁶⁶ Doch gelingt es nur selten, sämtliche Kantone zum Abschluss einer Vereinbarung zu bewegen: Von den 42 interkantonalen Vereinbarungen, welche die Konferenz der Kantonsregierungen in den Aufgabengebieten von Art. 48a BV 2014 auflistete, sind nur bei 5 Konkordaten sämtliche 26 Kantone dabei (Lastenausgleich, Schulwesen, Universitäten, Spitzenmedizin, Behinderteninstitutionen).⁶⁷ Allerdings ist anzumerken, dass viele Konkordate auf eine regionale Zusammenarbeit angelegt sind und nicht das Ziel einer flächendeckenden Ratifizierung verfolgen.⁶⁸

b) HarmoS-Konkordat – Obligatorische Schule (noch) nicht harmonisiert

In der Schweiz sind für das Schulwesen grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). 2006 hat das Schweizer Stimmvolk jedoch den revidierten Bildungsartikeln in der Bundesverfassung zugestimmt, welche die Kantone verpflichten, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich gesamtschweizerisch einheitlich zu regeln. Mit der interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), welche von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren erarbeitet wurde, sollte diese Harmonisierung der obligatorischen Schulbildung umgesetzt werden. Das Konkordat fällt in den Anwendungsbereich von Art. 48a BV, was bedeutet, dass der Bund das Konkordat nötigenfalls allgemein verbindlich erklären oder einzelne Kantone zur Beteiligung verpflichten kann.

66 Siehe *Bochsler/Sciarini*, Konkordate (Fn. 61), S. 37; sowie *Bundesrat* (Hrsg.), *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*, März 2014, S. 10.

67 Anhang 4 des *Wirksamkeitsberichts des Bundesrates* (Fn. 66), S. 245 ff.

68 *Steinlin* (Fn. 62) schätzte die Zahl der geplanten und abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen, für die eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung gem. Art. 48a BV möglich schien, im Jahr 2011 auf rund 10 Konkordate (S. 41). Siehe ferner *ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* (Hrsg.), *Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013*, S. 28 ff.

Über den Beitritt eines Kantons zu einem Konkordat entscheiden grundsätzlich die Kantonsparlamente, wobei der Entscheid dem fakultativen Referendum unterliegt. In der Hälfte der Kantone wurde ein Referendum über den Beitritt zum HarmoS-Konkordat angestrengt, welches sieben Kantone ablehnten:

Kanton	Datum	Entscheidung
Basel-Landschaft	26.9.2010	Beitritt beschlossen
Solothurn	26.9.2010	Beitritt beschlossen
Appenzell Ausserrhoden	13.6.2010	Beitritt abgelehnt
Freiburg	7.3.2010	Beitritt beschlossen
Bern	27.9.2009	Beitritt beschlossen
Uri	27.9.2009	Beitritt abgelehnt
Zug	27.9.2009	Beitritt abgelehnt
Nidwalden	8.2.2009	Beitritt abgelehnt
Graubünden	30.11.2008	Beitritt abgelehnt
St. Gallen	30.11.2008	Beitritt beschlossen
Thurgau	30.11.2008	Beitritt abgelehnt
Zürich	30.11.2008	Beitritt beschlossen
Luzern	28.9.2008	Beitritt abgelehnt

In acht Kantonen wurde der Beitritt durch das Kantonsparlament beschlossen (*Basel-Stadt, Genf, Jura, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Wallis*), im Kanton *Glarus* durch die Landsgemeinde. In vier Kantonen wurde das Beitrittsverfahren sistiert oder gar nie aufgenommen (*Aargau, Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Schwyz*). Mit Blick auf das Harmonisierungsziel präsentiert sich eine durchgezogene Bilanz: Für 15 Kantone ist das Konkordat in Kraft getreten, sieben Kantone haben es in Volksabstimmungen abgelehnt und in vier Kantonen ist die Frage noch offen. Das bedeutet, dass die Schulreform vorerst nur in rund 58% der Kantone umgesetzt werden kann, während 27% sie an der Urne verwarfen. Allerdings leben in den Kantonen, welche HarmoS angenommen haben, 76,2% der Wohnbevölkerung, in denjenigen, welche die Reform verwarfen, nur 13,5%.

c) Hooligan-Konkordat – Verschärfungen nicht überall gutgeheißen

Auch beim Konkordat über Maßnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat) bestätigt sich im Ergebnis dieser Trend. Während mit diesem Konkordat zunächst die gesamtschweizerische Harmonisierung gelang, akzeptierten nicht alle Kantone die 2012 beschlossenen Verschärfungen. Diese wurden aus grundrechtlicher Sicht kritisiert und mussten nach zwei Urteilen des Bundesgerichts angepasst werden.⁶⁹

Bislang sind 20 Kantone dem verschärften Konkordat beigetreten, fünf davon nach einer Volksabstimmung, meist mit Zustimmungsraten von über 80%. Im Berichtszeitraum stimmte eine Mehrheit der Stimmenden der Kantone *Bern* (9.2.2014, 78,2% Ja-Stimmen), *Solothurn* (18.5.2014, 86%) und *Schaffhausen* (30.11.2014, 84,6%) für einen Beitritt zum Konkordat. Vier Kantone haben sich noch nicht entschieden. In den Kantonen *Basel-Stadt* und *Basel-Landschaft* haben die Kantonsparlamente beschlossen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Dabei schmerzt mit Blick auf das Harmonisierungsziel des Konkordats die Abwesenheit von *Basel-Stadt* besonders. Denn am Rheinknie ist mit dem Fußballclub Basel (FCB) der größte Fußballclub der Schweiz beheimatet.

d) Konkordate – Undemokratische Instrumente?

Im Rahmen der Abstimmungskämpfe beider Konkordate wurde insbesondere der Machtverlust von Stimmvolk und Kantonsparlamenten kritisiert, da mit den Regierungskonferenzen reine Exekutivgremien für die Konkordatstexte verantwortlich zeichnen. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, welche das HarmoS-Konkordat ausarbeitete, sei in einem "Niemandsländ zwischen Bund und Kantonen angesiedelt"⁷⁰ und werde weder kontrolliert, noch gewählt. Weder die Bürgerinnen und Bürger noch

69 Siehe dazu *Axel Tschentscher*, Persönliche Freiheit, in: Judith Wyttenbach et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, in ZBJV 150 (2014), 777 (797 f., 806 ff.); *Nils Stohner*, Urteile 1C_176/2013 und 1C_684/2014 vom 7. Januar 2014 betreffend Hooligan-Konkordat, in: ZBJV 150 (2014), 143 ff.

70 *Philipp Gut*, HarmoS. Aufstand der Eltern, in: Die Weltwoche vom 25.9.2008, S. 38 ff.

die Kantonsparlamente könnten auf sie Einfluss nehmen. Solche und andere Herausforderungen, die aufgrund der zunehmenden interkantonalen Zusammenarbeit entstehen, werden auch über die Tagesaktualität der Referenden hinaus diskutiert.⁷¹ Dabei werden unter anderem die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse von Regierungskonferenzen sowie die fehlende Aufsicht über diese Gremien bemängelt.⁷² Vor diesem Hintergrund überlegt man es sich in der Energiepolitik, die ebenfalls zu einem großen Teil in die Kompetenz der Kantone fällt, derzeit zweimal, ob ein Konkordat das richtige Instrument ist, die Gesetzeslage gesamtschweizerisch zu harmonisieren (siehe unten 3.).⁷³

3. Kantonale Energiewende

Die Kompetenzverteilung in den Bereichen Energieversorgung und Energieverbrauch zwischen Bund und Kantonen ist komplex (Art. 89 BV). Dem Bund obliegt eine Grundgesetzgebungskompetenz über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen Energieverbrauch (Abs. 2), ferner die Vorschriften zum Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten (Abs. 3). Für Maßnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind gemäß Bundesverfassung „vor allem“ die Kantone zuständig (Abs. 4). Zudem verbleibt den Kantonen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 42 Abs. 2 BV) ein erheblicher Gestaltungsspielraum, da der Bund nur jene Aufgaben übernimmt, welche einer einheitlichen Regelung bedürfen und durch die Bundesverfassung explizit zugewiesen werden.⁷⁴ In seiner Energiestrategie 2050 hat der Bund – nicht zuletzt unter den Eindrücken der AKW-Katastrophe von

71 Siehe die in dem NZZ-Dossier „Föderalismus in Bewegung“ gesammelten Artikel unter: www.nzz.ch/dossiers/schweizer-foederalismus-in-bewegung-2.49763.

72 Siehe *Paul Schneeberger*, Gesamtschweizerische Konkordate. Ein problematischer Trend, Interview mit René Rhinow, NZZ-Online vom 4.10.2013.

73 Siehe *Davide Scruzzi*, Föderalismus. „Kantonsparlamente akzeptieren keine Konkordate mehr“, Interview mit Beat Vonlandten, Präsident der Energiedirektorenkonferenz (EnDK), NZZ vom 10.10.2014, S. 13.

74 Siehe *Giovanni Biaggini*, Kommentar BV, Art. 89, N 1 ff.; Müller/Vogel, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Gebieten der Energie-, Umwelt- und Raumordnungspolitik, Rechtsgutachten zu Handen der Energiedirektorenkonferenz (EnDK), September 2012; Schaffhauser, St. Galler Kommentar zu Art. 89 BV, Rz. 15.

Fukushima – einen stufenweisen Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen: Die fünf bestehenden Kernkraftwerke sollen am Ende ihrer Betriebszeit nicht ersetzt werden und bis 2034 alle vom Netz gehen. Nebst dem Umbau des Energiesystems auf erneuerbare Energien soll der Stromverbrauch gesenkt werden.⁷⁵

Ein Überblick über die kantonalen Volksentscheidungen im Umfeld der Energiewende in den letzten zwei Jahren zeigt, dass die Umstellung auf erneuerbare Energien beim Volk Zustimmung findet. In sieben von neun Abstimmungen waren Vorlagen für eine „sichere, umweltverträgliche und wirtschaftliche Energieversorgung“⁷⁶ erfolgreich (siehe Tabelle). Dabei fanden an der Urne regelmäßig Vorlagen eine Mehrheit, welche einen maßvollen Ausbau der erneuerbaren Energien vorsehen. Im Berichtsjahr sprachen sich eine Mehrheit der Stimmberechtigten der Kantone *Zürich* (9.2.2014, 54,6% Ja-Stimmen), *St. Gallen* (18.5.2014, 70,1%) und *Solothurn* (18.5.2014, 58,2%) für eine Energiewende aus. Der sofortige Ausstieg aus der Kernenergie blieb im Kanton *Bern* chancenlos (18.5.2014, 63% Nein-Stimmen), wo allerdings ein Jahr zuvor auch eine maßvolle Vorlage zur Förderung erneuerbaren Energien knapp scheiterte. Im Kanton *Schaffhausen* wurde die Revision des Wasserwirtschaftsgesetz abgelehnt, welche den Weg für ein neues Wasserkraftwerk am Rheinfall ebnen sollte (18.5.2014, 58,7% Nein-Stimmen). Eine Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons *Neuenburg* stimmte dem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zu, welche die Windenergie stärker ausbauen will (18.5.2014, 65% Ja-Stimmen). Im Kanton *Solothurn* hieß das Stimmvolk eine Änderung des Energiegesetzes gut, wonach künftig die als umweltschädlich verpönten Elektroheizungen verboten werden (30.11.2014, 51,7%).

75 Botschaft des Bundesrats vom 4.9.2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“, BBl 2013 7561 (7609 ff.).

76 Medienmitteilungen des *WWF Schweiz* vom 15.12.2014, „Energiewende: Thurgau top, Appenzell Innerrhoden flop“ sowie vom 25.8.2014, „Energiewende-Index: Sonne, Wind und Co. ersetzen AKW Mühleberg“.

Kanton	Abstimmung	Gegenstand	Ja	Nein
Solothurn	30.11.2014	Teilrevision Energiegesetz (Verbot von Elektroheizungen)	51,7%	48,3%
Bern	18.5.2014	Volksinitiative "Mühleberg vom Netz"	36,7%	63,3%
Neuenburg	18.5.2014	Volksinitiative „Avenir des crêtes: au peuple de décider“ (Windenergie)	35,7%	60,8%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	65,0%	30,6%
Schaffhausen	18.5.2014	Revision Wasserwirtschaftsgesetz (Wasserkraftwerk am Rheinfall)	41,3%	58,7%
Solothurn	18.5.2014	Änderung der Kantonsverfassung (Erneuerbare Energien)	58,2%	41,8%
St. Gallen	18.5.2014	Volksinitiative „Energiewende – St. Gallen kann es!“	30,6%	69,4%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	70,1%	29,9%
Zürich	9.2.2014	Revision Planungs- und Baugesetz (Erneuerbare Energien)	54,6%	45,4%
Graubünden	22.9.2013	Volksinitiative „Ja für sauberen Strom ohne Kohlekraft“*	54%	41,7%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	55,3%	36,3%
Bern	3.3.2013	Volksinitiative „Bern erneuerbar“	34,7%	65,3%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	48,6%	51,4%

* Stichentscheid zugunsten der Volksinitiative; Hervorhebungen bei Erfolg der Umweltanliegen

4. Universitätsfinanzierung

In *Luzern*, wo sich die jüngste und kleinste Universität der Schweiz befindet, begrüßte eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten eine Änderung des Universitätsgesetzes, mit der eine neue Fakultät für Wirtschaftswissenschaften geschaffen wurde (30.11.2014, 50,6% Ja-Stimmen). Das Kantonsparlament hatte mit großer Mehrheit beschlossen, dass die neue Fakultät mit privaten Mitteln in der Höhe von 4 bis 5 Millionen Franken aufgebaut wird, wobei der Betrieb dann „im Wesentlichen“ mit öffentlichen Mitteln finanziert werden soll. Daran nahmen die Sozialdemokraten und Jungsozialistinnen Anstoß, welche gegen das Gesetz das Referendum ergriffen. Ihr Argument, die Finanzierungsarchitektur der neuen Fakultät gefährde die Unabhängigkeit von Lehre und Forschung, fand im Stimmvolk keine Mehrheit. Neu sieht das *Luzerner* Universitätsgesetz vor, dass Sponsorenbeiträge ab einer halben Million Franken im Geschäftsbericht der

Uni deklariert werden müssen. Bei kleineren Summen können die Mitglieder der kantonsrätlichen Bildungskommission Einsicht in die Verträge verlangen.

Fragen zur wissenschaftlichen Unabhängigkeit sorgten auch in anderen Universitätsstädten der Schweiz für Diskussionen: Im Frühjahr 2012 gab die Universität *Zürich* bekannt, dass sich die Großbank UBS mit hundert Millionen Franken am Aufbau des „UBS International Center of Economics in Society“ beteiligt. Erst ein Jahr später legte sie auf Druck zweier Zeitungen und nach einem Entscheid der Rekurskommission Teile des Vertrages offen. Auch die Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) *Lausanne* tat sich schwer, ihre Abmachungen mit Nestec, einer Tochterfirma des Nahrungsmittelkonzerns Nestlé, transparent zu machen. Erst nach einem Entscheid des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten legte sie offen, dass die Nestec bei der Besetzung zweier Lehrstühle Einsitz in die Berufungskommission erhielt und ihr zudem ein Vetorecht sowie Mitsprache bei der Vergabe von Projektgeldern eingeräumt wurde. Der ETH-Rat, die Aufsichtsbehörde der ETH *Lausanne*, sprach sich später gegen das Vetorecht aus. Auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats befasste sich mit dem Thema Drittmittelfinanzierung an Hochschulen und betonte die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips. Eine Mehrheit der Kommission erachtete jedoch eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene nicht als erforderlich.⁷⁷

5. Abstimmungen zu Integrationsfragen

Ein vieldiskutiertes Thema in mehreren Kantonen war erneut die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, sei es im Rahmen von Integrationsgesetzen⁷⁸ (a) oder im Zusammenhang mit dem Stimm- und Wahlrecht für Menschen ohne Schweizer Pass (b). Ein Überblick über die Mitbestimmungspraxis in den Kantonen zeigt insbesondere große Unterschiede zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz auf (c).

77 Medienmitteilung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) vom 16.5.2014, Drittmittelfinanzierung an Hochschulen. Öffentlichkeitsprinzip als oberstes Gebot.

78 Dazu für eine Übersicht der Situation in den Kantonen *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 215 ff.

a) Integrationsgesetz – Obligatorische Begrüßung und gratis Deutschkurse

Im Kanton *Basel-Stadt* wurde der Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative „Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten“ aus rechtsbürgerlichen Kreisen angenommen (30.11.2014, 64% Ja-Stimmen). Der Gegenvorschlag sieht vor, dass neu mit allen Ausländern unterschiedslos ein Begrüßungsgespräch geführt wird, um auf die Bedeutung der deutschen Sprache, auf lokale Gepflogenheiten sowie auf Integrationsangebote hinzuweisen. Treten innerhalb von sechs bis zwölf Monaten Probleme auf, kann wie bisher eine Integrationsvereinbarung mit konkreten Zielen abgeschlossen werden. Die Initiative hätte den Abschluss von Integrationsvereinbarung „mit der Mehrzahl der Migrantinnen und Migranten“ vorgesehen und gefordert, dass Aufenthaltsbewilligungen nur bei deren Einhaltung erteilt werden, soweit höheres Recht nicht tangiert wird. Als erster Kanton der Schweiz bietet *Basel-Stadt* zudem im ersten Jahr gratis Deutschkurse an. Während die Initiative von rund 73% der Stimmenden abgelehnt wurde, fand der Gegenvorschlag die Zustimmung von rund 64%. Überdies führte das Basler Stimmvolk das Ständeratswahlrecht für stimmberechtigte Auslandschweizerinnen ein.

b) Ausländerstimmrecht – Jura und Schaffhausen

Im Kanton *Jura* wurde eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte angenommen, welche es Ausländern ermöglicht, sich in die jurassischen Gemeinde-Exekutiven wählen zu lassen (28.9.2014, 54% Ja-Stimmen). In Sachen politische Rechte für Menschen ohne Schweizer Pass kommt dem Kanton eine Vorreiterrolle zu: Seit der Kantonsgründung 1979 ist das aktive Wahlrecht auf Gemeinde- und Kantonsebene auch für Ausländerinnen in der Verfassung verankert (siehe Tabelle). Ausgenommen sind allerdings Verfassungsfragen. Seit dem Jahr 2000 steht Ausländerinnen und Ausländern in einzelnen Gemeinden auch das Parlament offen, während das Gemeindepräsidium und das Kantonsparlament Schweizern vorbehalten blieben. Die Ausweitung des passiven Ausländerwahlrechts gelang nun im dritten Anlauf: Ähnliche Vorlagen wurden 1996 und 2007 noch verworfen.

Anders im Kanton *Schaffhausen*: Eine Initiative der Alternativen, welche das Ausländerstimmrecht einführen wollte, ist deutlich gescheitert

(28.9.2014, 85% Nein-Stimmen). In den letzten Jahren wurden ähnliche Begehren mit dem Ziel, die politischen Rechte auf Ausländerinnen auszuweiten, stets abgelehnt. Die diesjährige Vorlage fand weder die Zustimmung der Regierung, noch diejenige des Kantonsparlaments.

c) Mitspracherechte für Ausländerinnen – Tiefer „Röstigraben“

Ein Überblick über die Mitspracherechte der Ausländerinnen ist aufgrund des föderalen Systems der Schweiz schwierig zu gewinnen. Auf Bundesebene steht das Petitionsrecht (Art. 33 BV) auch Menschen ohne Schweizer Pass offen, zudem gibt es eine Anhörung im Rahmen von Vernehmlassungen (Art. 147 BV). Ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländer besteht auf nationaler Ebene jedoch nicht.

Auf kantonaler Ebene gibt es große Unterschiede, was die Partizipationsformen für Ausländerinnen angeht. Im Kanton *Thurgau* steht es den Gemeindeversammlungen offen, die ausländischen Mitbewohner einzuladen, in Gemeindeangelegenheiten beratend mitzuwirken.⁷⁹ Sechs Gemeinden haben dieses Konsultationsrecht eingeführt. Der Kanton *Appenzell Ausserrhoden* kennt das Instrument einer Volksdiskussion, welches die gesamte Bevölkerung einlädt, zu Geschäften des Kantonsparlaments Anträge einzureichen.⁸⁰ Die Teilnehmenden an Volksdiskussionen haben sogar die Möglichkeit, ihre Anträge persönlich im Parlament zu begründen. Im Berichtsjahr wurden acht Geschäfte der Volksdiskussion unterstellt.

Die Westschweiz gewährt Ausländerinnen deutlich mehr Mitsprache als die Deutschschweiz: Zwar haben nur zwei Westschweizer Kantone das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Kantonsebene eingeführt (*Jura* und *Neuenburg*). Jedoch gewähren sämtliche Kantone der Westschweiz mit Ausnahme des *Wallis* das aktive Stimm- und Wahlrecht für Ausländer auf Gemeindeebene. In der Deutschschweiz haben lediglich die Kantone *Appenzell Ausserrhoden*, *Graubünden* und *Basel-Stadt* Bestimmungen in ihre Kantonsverfassungen aufgenommen, die es ihren Gemeinden erlauben, das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen zu beschließen. Von dieser Kompetenz haben nur sehr wenige Gemeinden Gebrauch gemacht. Wo ihnen ein Stimmrecht eingeräumt wird, werden Ausländer automatisch ins

79 Siehe Art. 19 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16.3.1987, SR 131.228.

80 Siehe Art. 56 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30.4.1995, SR 131.224.1.

Stimmregister eingetragen, sobald die entsprechende Wartefrist abgelaufen ist. Anders regelt dies nur der Kanton *Appenzell Ausserrhoden*, wo die Stimmberechtigung erst auf Begehren der Interessierten ausgestellt wird.

Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer				
Jahr	Kanton	Gegenstand	Voraussetzung (Karenzfrist)	Gemeinden eingeführt
1849	Neuenburg	Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts in Gemeinden (später gestrichen, 1875 wieder eingeführt)	1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)
1977/ 1979	Jura	Erste Verfassung des neu gegründeten Kantons; Stimm- und Wahlrecht wird auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführt (Ausnahme: Verfassungsänderungen)	10 Jahre in der Schweiz, davon 1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)
1996	Appenzell Ausserrhoden	Neue Verfassung, welche das fakultative aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsieht	10 Jahre in der Schweiz, davon 5 Jahre im Kanton	3 von 20 Gemeinden
1998	Jura	Einführung des passiven Wahlrechts für Gemeinden mit Parlament (mit Ausnahme des Gemeindepräsidiums)	10 Jahre in der Schweiz, davon 1 Jahr im Kanton	alle 4 Gemeinden mit Parlament
2000	Neuenburg	Neue Verfassung, welche das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Kantons- ebene einführt	5 Jahre im Kanton	alle (obligatorisch)
2003	Graubünden	Neue Verfassung, welche das fakultative aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsieht	Keine Vorgabe (je nach Gemeinde)	23 von 125 Gemeinden
2003	Waadt	Neue Verfassung, welche das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene einführt	10 Jahre in der Schweiz, davon 3 Jahre im Kanton	alle (obligatorisch)
2005	Genf	Initiative zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts auf Gemeindeebene (52,3%)	8 Jahre in der Schweiz	alle (obligatorisch)
2005	Freiburg	Neue Verfassung, welche das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene einführt	5 Jahre im Kanton	alle (obligatorisch)
2006	Basel-Stadt	Neue Verfassung, die das fakultative Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsieht	Keine Vorgabe (je nach Gemeinde)	bisher keine von 3 Gemeinden
2007	Neuenburg	Referendum über Einführung des passiven Wahlrechts auf Gemeindeebene (54,5%)	1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)
2014	Jura	Obligatorisches Referendum über Einführung des passiven Wahlrechts für Gemeindeexekutiven (54%).	10 Jahre in der Schweiz, davon 1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)

Wie die Übersicht zeigt, wurde das Ausländerstimmrecht stets durch eine Totalrevision der Kantonsverfassung eingeführt und später allenfalls durch Gesetzesänderungen ausgebaut (Kanton *Jura*). Einzig im Kanton *Genf*

wurde eine Initiative zur Einführung dieses Volksrechts angenommen. Zahlreiche ähnliche Initiativen scheiterten indes.⁸¹

6. Abstimmungen zu Bestand und Gliederung der Kantone

Wie im letzten Landesbericht dargestellt⁸² wurden Veränderungen im Bestand der Kantone anlässlich einer möglichen Fusion der beiden Halbkantone *Basel-Landschaft* und *Basel-Stadt* diskutiert. Fusionsvorlagen, welche auf Verfassungsinitiativen zurückgehen, kamen in beiden Kantonen zur Abstimmung. Keine einzige Gemeinde des Kantons *Basel-Landschaft* hat einer Wiedervereinigung der seit 1833 getrennten Kantone zugestimmt (28.9.2014, 68,3% Nein-Stimmen). Damit ist die Vorlage, welche ein mehrstufiges Verfahren zur Einleitung der Wiedervereinigung vorsah, schon in der Anfangsphase gescheitert, obwohl sich gleichentags die Stimmberechtigten des Kantons *Basel-Stadt* mehrheitlich für das Ansinnen aussprachen (54,9% Ja-Stimmen). Allerdings bleibt der Zustimmungsteil auch in der Stadt hinter den Erwartungen zurück: Bei einer ähnlichen Abstimmung 1969 stimmte noch eine deutlichere Mehrheit der Stimmberechtigten für die Fusion (65%).

Das Thema der Territorialreform bleibt aktuell: Eine Analyse der Resultate aller nationalen Volksabstimmungen seit 1874 zeigt, dass territoriale Gräben im Abstimmungsverhalten zurückgegangen sind.⁸³ Während bis ins 20. Jahrhundert hinein der Wohnkanton für das Abstimmungsverhalten maßgebend war, hat sich dies heute geändert: Die Kantone funktionieren ähnlicher, Kulturkonflikte sind weitgehend Geschichte. Analysen zeigen, dass heute Auseinandersetzung zwischen liberalen und konservativen Sichtweisen stärker wiegen als die Unterschiede zwischen den Kantonen. Einige wenige Großregionen würden die politischen Orientierungen der Schweizerinnen und Schweizer hinreichend abbilden. Nimmt man die politische Aktivität zum Maßstab, ist die kantonale politische Identität ohnehin nicht sonderlich stark ausgeprägt: Bei kantonalen Wahlen ist die Betei-

81 Dazu *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/10 (Fn. 14), S. 190 f.

82 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 212 ff.

83 *Daniel Bochsler*, Drei Gründe für eine grosse Föderalismusreform. Thesenpapier für die Föderalismuskonferenz, 27./28. November 2014, Solothurn, S. 3, unter: www.bochsler.eu/solothurn14.pdf; sowie *Daniel Bochsler*, Drei Gründe für eine grosse Territorialreform, in: NZZ vom 30.10.2014, S. 23.

ligung heute rund 14% niedriger als bei nationalen Wahlen, was sich seit 1951 (12%) kaum verändert hat.⁸⁴ Trotzdem ist die Territorialreform auf überkantonaler Ebene bisher chancenlos, wie das Beispiel der gescheiterten *Basler* Fusion zeigt, und wird auch künftig kaum durchführbar sein.⁸⁵

Innerhalb eines Kantons sind Territorialreformen leichter möglich, wie die zunehmenden Gemeindefusionen und Neuorganisationen der Ebene zwischen Gemeinde und Kanton zeigen.⁸⁶ So stand im Kanton *Graubünden* die Art und Weise zur Debatte, wie die 2012 im Rahmen einer Verfassungsänderung beschlossenen elf Regionen organisiert werden sollen. Das Gesetz über die Gebietsreform, gegen welches erstmals in der Geschichte des Kantons 18 Gemeinden das Referendum ergriffen⁸⁷, wurde angenommen (30.11.2014, % Ja-Stimmen). Die neu geschaffenen elf Regionen ersetzen ein historisch gewachsenes Puzzle aus 39 Kreisen, 11 Bezirken und 14 Regionalverbänden, die alle verschiedene Funktionen erfüllten. Bei solchen Reformen, welche die innerkantonale Gliederung betreffen, spielen identitätsstiftende Funktionen der bisherigen Einheiten – ganz anders als bei Diskussionen um Kantonsfusionen – nur am Rande eine Rolle.⁸⁸ Dies ist erstaunlich, da die politische Identität, welche Bürgerinnen und Bürger mit den kleinteiligen innerkantonalen Gliederungen verbinden, immer wieder als Argument für den Schweizer Föderalismus ins Spiel gebracht wird.

III. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf der untersten Staatsorganisationsebene stellt sich regelmäßig die Frage, wo die Grenze des übergeordneten Rechts verläuft, wie aktuell das Beispiel des Kopftuchverbots aus *Au-Heerbrugg* zeigt (1.). Exemplarisch für die Vielfalt der Instrumente der direktdemokratischen Mitwirkung auf Gemeindeebene ist diesmal die Jugendmotion in der *Stadt Bern* (2.).

84 Siehe *Bochsler*, Grosse Territorialreform (Fn. 83), S. 2.

85 Siehe *Werner Bussmann*, Föderalismus, Territorialreform und direkte Demokratie, in: NZZ vom 7.1.2015, S. 21.

86 Dazu *Tschentscher*, Länderbericht 2008/09 (Fn. 63), S. 239 f.; *Tschentscher/Blonski/Baumgartner*, Landesbericht 2012 (Fn. 9), S. 179.

87 Art. 17 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18.5.2003/14.9.2003, SR 131.226.

88 Siehe *Paul Schneeberger*, Das komplexe Netz von innerkantonalen und überkantonalen Einheiten, in: NZZ vom 12.11.2014, S. 13.

1. Kopftuch- und Burkaverbote – St. Gallen und Tessin

In der Rheinthalen Gemeinde *Au-Heerbrugg* befürworteten 66% der Stim-menden ein Verbot für das Tragen von Kopfbedeckungen in der Schule. Die Diskussion entzündete sich an zwei Mädchen einer somalischen Flüchtlingsfamilie, die ihr Kopftuch während des Schulunterrichts nicht ablegen wollten. Gemäß der Schulordnung ist das Tragen jeglicher Kopfbedeckung in den Schulräumen untersagt, worauf die beiden Mädchen von der Schule verwiesen wurden. Das Verbot in der Schulordnung der Gemein-de *Au-Heerbrugg* steht im Einklang mit der entsprechenden Empfehlung des *St. Galler* Erziehungsrats, der seit 2010 empfiehlt, das Tragen von Kopfbedeckungen in der Schule zu untersagen. Im Juni 2013 ent-schied die Schulbehörde von *Au-Heerbrugg*, das Verbot aufzuheben und argumentierte, es sei die Aufgabe der Schule, Kinder zu integrieren, nicht auszugrenzen. Gegen diese Aufhebung ergriff die lokale SVP das Referen-dum und führte einen Entscheid an der Urne herbei. Ob das Verbot jedoch durchgesetzt werden kann, ist ungewiss. Das Bundesgericht setzt für Kopftuchverbote eine gesetzliche oder verfassungsmäßige Grundlage auf Kantons- oder Bundesebene voraus, welche im Kanton *St. Gallen* bis an-hin fehlt.⁸⁹ Es ließ in seinem Entscheid die Frage offen, ob ein hinreichen-des öffentliches Interesse besteht, ein Kopftuchverbot durchzusetzen.

Eine gesetzliche Grundlage für ein Kopftuchverbot will das *sankt-galli-sche* Kantonsparlament nun schaffen: Am 25.11.2014 stimmte es mit 74 gegen 31 Stimmen für einen Vorstoß der SVP, der die Regierung beauf-tragt, eine gesetzliche Regelung zu Bekleidungs Vorschriften an Schulen vorzulegen. Allerdings will die Regierung noch ein allenfalls zu erwartendes Bundesgerichtsurteil zu einem Kopftuchverbot abwarten. Denn am 11.11.2014 hatte das *sankt-gallische* Verwaltungsgericht im Fall eines 13 Jahre alten, aus Bosnien stammenden Mädchens die Frage zu entscheiden, ob das Tragen eines Kopftuchs durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt ist.⁹⁰ Grundrechtseingriffe müssen (auch) in der Schweiz eine

89 BGE 139 I 280 E. 5.3 und 5.4 S. 286 ff., sowie die Kommentierung von G. Biaggi-ni, Bundesgericht, II. öffentlich-rechtliche Abteilung, 11.7.2013, 2C_794/2012, in: ZBl 114/2013, S. 610 ff.

90 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons *St. Gallen* vom 11.11.2014; Tragen des islamischen Kopftuchs im Schulunterricht (B 2014/51), unter: www.ge-richte.sg.ch/home/dienstleistungen/rechtsprechung/verwaltungsgericht/entschei-de-2014/b-2014-51.html.

gesetzliche Grundlage haben, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein (Art. 36 BV). In seinem Urteil bestätigte das Gericht, dass eine Schulordnung – sofern eine Referendumsmöglichkeit besteht – eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt, um auch einen schwerwiegenden Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu rechtfertigen. Auch erkannte das Gericht hinreichende öffentliche Interessen für ein Kopftuchverbot. Allerdings erachtete es das Verbot als unverhältnismäßig und entschied, dass die Interessen des muslimischen Mädchens schwerer wiegen. Sollte das Bundesgericht in letzter Instanz zu einem ähnlichen Schluss kommen, werden gesetzliche Regelungen auf kantonaler Ebene nicht zu einer Lösung des Problems beitragen.

Wie berichtet,⁹¹ befürwortete eine Mehrheit des Stimmvolks des Kantons *Tessin* 2013 ein Burkaverbot, welches sich gegen religiöse Gesichtshüllungen und Vermummungen an Kundgebungen richtet. Der Bundesrat hat mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte argumentiert, dass dieses Verbot mit der Bundesverfassung vereinbar sei.⁹² Die Landesregierung hat aber auch betont, dass sie solche Verbote nicht als sinnvoll erachte. Nach dem Ständerat hat sich am 11.3.2015 auch der Nationalrat der Rechtsauffassung der Landesregierung angeschlossen, womit dieser problematischen Revision der Kantonsverfassung die definitive Gewährleistung erteilt wurde (Art. 172 Abs. 2 BV). Weil dies im Wege eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgte, ist dagegen kein Referendum möglich (Art. 163 Abs. 2 BV). Auch das Bundesgericht betrachtet die neu erteilte Gewährleistung als verbindlich und überprüft die Verfassungsmäßigkeit allenfalls dann, wenn sich der Rahmen des übergeordneten Rechts später ändert.⁹³

91 *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 64), S. 168 f.; *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 214 f.

92 Botschaft des Bundesrates vom 12.11.2014 zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura, BBl 2014 9091 (9109 ff.), mit weiteren Hinweisen zur rechtlichen Beurteilung eines Gesichtshüllungsverbots im öffentlichen Raum.

93 Details bei *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, § 18 Rn. 31 ff.

2. Vielfalt der Instrumente – Jugendmotion in der Stadt Bern

Artikel 33 Abs. 2 der Gemeindeordnung der *Stadt Bern* lautet: „Kinder und Jugendliche können ihre Anliegen in geeigneter Form selbst vertreten.“⁹⁴ Diesem Grundsatz lebt die Stadt seit 2003 unter anderem mit dem Instrument der Jugendmotion nach. Mindestens 40 Jugendliche können dem Stadtparlament eine außerparlamentarische Motion einreichen, sofern deren Gegenstand im Zuständigkeitsbereich des Stadtparlaments oder in demjenigen der Stimmberechtigten liegt.⁹⁵ Bei Annahme des Anliegens kann das Stadtparlament dieses entweder als parlamentarische Jugendmotion mit konkretem Handlungsauftrag an die Regierung oder im Rahmen eines Prüfauftrags (parlamentarisches Postulat) weiterverfolgen.

Jugendliche haben bereits mehrfach von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Im Berichtsjahr wurde eine Jugendmotion zum „Jugend- und Kulturzentrum Gaskessel“ eingereicht, einem beliebten Kulturort für Jugendliche, der weitgehend von Jugendlichen und jungen Erwachsenen selber geführt wird. In ihrer Motion fordern die Jugendlichen, dass der „Gaskessel“ am aktuellen Ort zu erhalten sei. Überdies habe der Gemeinderat dafür zu sorgen, dass das Gebäude den Jugendlichen weiterhin zur Verfügung steht und in einer Weise saniert wird, die auch das Feiern lauter Partys zulässt. Am 6.11.2014 hat der Stadtrat die außerparlamentarische Jugendmotion angenommen, die ersten zwei Anliegen erheblich erklärt (parlamentarische Jugendmotion) und das dritte Anliegen mit Zustimmung der Jugendmotionäre zur Weiterverfolgung in einen Prüfauftrag an die Regierung (parlamentarisches Postulat) umgewandelt. Frühere Jugendmotionen betrafen die Forderung nach einer legalen Graffitiwand, nach mehr Beleuchtung für Sportanlagen zwecks Nutzung an Abenden oder nach der Einrichtung eines Jugendtreffs und einer Skateranlage im Stadtteil 3.

Anfang 2015 hat das Stadtparlament nun die Schaffung eines Jugendparlaments beschlossen, dem eine eigene Beschlussfähigkeit und ein eigenes Budget zukommt. Die Jugendmotion wird künftig über das Jugendparlament eingereicht werden statt wie bislang direkt beim Stadtparlament. Mit dem Jugendparlament wird den Jugendlichen auch ein eigenes Postulatsrecht zukommen, was bislang Kindern vorbehalten blieb. Ein Kinder-

94 Art. 33 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3.12.1998, www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/recht/dateien/101.1/Word101.1.pdf.

95 Art. 14 ff. des Reglements über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen der Stadt Bern vom 24.4.2003.

parlament mit eigener Beschlussfassungskompetenz und eigenem Budget gibt es in der Stadt Bern bereits seit 2003.⁹⁶

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

96 Art. 4 ff. des Reglements über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen der Stadt Bern vom 24.4.2003.