

**année
politique
suisse**

KANTONALE VOLKSABSTIMMUNGEN – VOTATIONS CANTONALES

2013

Auszüge aus dem Jahrbuch Schweizerische Politik

Leitung: Marlène Gerber

Kantonsverantwortliche: Nadja Ackermann (ZH), Laurent Bernhard (GE, NE), Niklaus Bieri (AI, AR, SG), Fabio Canetg (GL, GR, SH), Flavia Caroni (AG, SO, TG), Marlène Gerber (BL, BS), Johanna Künzler (UR, SZ, ZG), Petra Mäder (LU, NW, OW), Emilia Pasquier (JU, FR), Maximilian Schubiger (BE, TI), Guillaume Zumhofen (VD, VS).

Einleitung – Introduction

Mit der vorliegenden Ausgabe entfällt der bisherige Teil II des Jahrbuchs zur Gesetzgebung in den Kantonen. Anstelle des bisherigen groben Überblicks über die gesamte Rechtssetzung in den Kantonen tritt ein gezieltes und detaillierteres Resümee über im Berichtsjahr stattgefundene **kantonale Volksabstimmungen**. Neben der bisherigen Übersichtstabelle zu den Urnengängen beinhaltet der revidierte Teil II einen Vergleich der aktuellen Abstimmungen mit vergangenen kantonalen Urnengängen sowie eine kurze inhaltliche Zusammenfassung über die wichtigsten erfolgreichen Volksentscheide im Kalenderjahr. Ausführlichere Informationen zu Art des Instruments, lancierenden Akteuren, Datum des Volksentscheids, Stimmbeteiligung, Ja- und Nein-Stimmen sowie den Empfehlungen von Regierung und Parlament zu allen Volksabstimmungen finden sich in den thematisch geordneten Tabellen am Ende dieses Kapitels. Die Neuerungen sind Teil eines 2013 lancierten Gemeinschaftsprojektes der *Année Politique Suisse*, worin die aktuelle kantonale direkte Demokratie ausführlich dokumentiert und beobachtet wird. Die in einer Volksabstimmung mündenden politischen kantonalen Entscheidungsprozesse werden hierbei in ihrer Gesamtheit qualitativ und quantitativ erfasst: Informationen zur vorparlamentarischen, parlamentarischen und nachparlamentarischen Phase sowie zu Abstimmungskampf und Entscheid werden unter Berücksichtigung offizieller Dokumente, namentlich den Ratsprotokollen, Abstimmungsunterlagen und offiziellen Abstimmungsergebnissen, sowie der Medienberichterstattung gesammelt, abgelegt und ausgewertet. Im neu konzipierten Kapitel II findet sich eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dieses Projektes.

Hinsichtlich Art des Instruments verwenden wir eine sehr detaillierte Unterteilung. Um der Vielfalt an kantonalen Volksrechten Rechnung zu tragen, unterscheiden wir im Falle von Referenden zwischen fakultativen (F-) und obligatorischen (O-) Gesetzesreferenden (-G), Staatsvertragsreferenden (-Sv), Finanzreferenden (-F) und Verwaltungsreferenden (-Vw) sowie obligatorischen Verfassungsreferenden (OV). Im Falle eines durch die Behörden ergriffenen Referendums sprechen wir von einem (ausserordentlichen) obligatorischen Referendum, sofern die Zustimmung einer Mehrheit des Parlaments nötig ist, um eine Vorlage dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Wenn hingegen eine Minderheit des Parlaments eine dem fakultativen Referendum unterstehende Vorlage zur Abstimmung bringen kann, wird dies als (ausserordentliches) fakultatives Referendum erfasst. Betreffend Volksinitiativen differenzieren wir zwischen Verfassungs- (VI), Gesetzes- (GI) und Verwaltungsinitiativen (Vwl) sowie Initiativen zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene (StI). Ferner unterscheiden wir zwischen dem regulären, behördlichen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative (G) sowie dem durch Bevölkerungskreise eingebrachten Gegenvorschlag, dem sog. Volksvorschlag oder konstruktiven Referendum (K). Ein ausführlicher Bericht zu den kantonalen Volksabstimmungen 2013 steht zum Download auf unserer Homepage unter der Rubrik „Analysen“ zur Verfügung.

La partie II de l'annuaire, qui portait jusque-là sur la législation dans les cantons, a été supprimée dans la présente édition. L'aperçu sommaire de la législation dans les cantons est remplacé par un résumé ciblé et détaillé des **votations cantonales** qui ont eu lieu au cours de l'année sous revue. En plus d'un tableau récapitulatif des diverses votations, tableau ayant déjà été publié dans les éditions précédentes de l'annuaire, la partie II contient, sous sa forme modifiée, une comparaison des votations cantonales actuelles avec celles qui ont eu lieu dans le

passé ainsi qu'un bref compte-rendu des votations les plus importantes ayant été acceptées par le peuple durant l'année civile. De plus amples informations concernant l'institution de la démocratie directe, les acteurs à l'origine des projets, les dates des scrutins, la participation, les résultats ainsi que les recommandations du gouvernement et du parlement se trouvent à la fin de ce chapitre dans des tableaux qui sont structurés selon les thèmes soumis au vote. Ces nouveautés font partie d'un projet commun, lancé au sein de l'Année politique suisse en 2013, ayant pour but une documentation et observation poussée de la démocratie directe cantonale contemporaine. L'ensemble des processus de décisions politiques menant aux votes sont retracés de manière qualitative et quantitative. Les informations liées aux phases pré-parlementaires, parlementaires et post-parlementaires ainsi que les campagnes précédant le vote et les résultats définitifs sont collectionnées, sauvegardées et analysées par le recours à des documents officiels (notamment aux procès verbaux des sessions parlementaires, à la documentation mise à disposition des citoyens par les autorités et aux résultats officiels) ainsi qu'à des articles de journaux. Un résumé des résultats les plus importants de ce projet se trouve également dans ce chapitre.

S'agissant des institutions de la démocratie directe, nous utilisons une typologie fine. Afin de tenir compte de la diversité des droits populaires à l'échelle cantonale, nous faisons – en cas de référendum – la distinction entre les référendums facultatifs (F-), obligatoires (O-), législatifs (-G), financiers (-F), administratifs (-Vw), constitutionnels obligatoires (OV) et ceux en matière de traités internationaux (-Sv). Nous considérons les référendums lancés par les autorités comme des référendums obligatoires (extraordinaires), si l'approbation d'une majorité parlementaire est nécessaire à la soumission d'un vote. En revanche, nous traiterons les cas où une minorité parlementaire a le droit d'avoir recours à une votation sur un objet soumis au référendum facultatif comme des référendums facultatifs (extraordinaires). Concernant les initiatives, nous faisons la part entre les initiatives constitutionnelles (VI), législatives (GI), administratives (VwI) et le dépôt d'initiatives cantonales, initiatives qui sont destinées au parlement fédéral (StI). De plus, nous distinguons entre les contre-projets émis par les autorités (G) et ceux émanant des citoyens (K), tels que les initiatives populaires ou les référendums constructifs. Le compte-rendu détaillé portant sur les votations cantonales de l'année 2013 peut être téléchargé sur notre site sous la rubrique « Analyses ».

Das Wichtigste in Kürze – L'essentiel en bref

Insgesamt äusserten die kantonalen Stimmbürgerschaften 2013 in total 89 Abstimmungen ihren Willen. Dies ist der tiefste gemessene Wert seit 2006. Der aktuelle Wert liegt ebenfalls beträchtlich tiefer als derjenige des Vorjahres, wo insgesamt 114 kantonale Volksabstimmungen registriert wurden. In absoluten Zahlen kamen mit 27 **Initiativen** leicht weniger Volksanliegen dieser Art zur Abstimmung als in den beiden Vorjahren (2012: 28, 2011: 35). Im Vergleich zum Zeitraum 1990–2010 lässt sich hingegen eine Zunahme verzeichnen (18,1 Volksinitiativen pro Jahr). Sieben von 27 Volksinitiativen stellten die Behörden einen Gegenvorschlag gegenüber. In drei Fällen unterlag dieser dem Volksanliegen, zweimal davon bei der Stichfrage. In zwei Fällen entschieden sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zugunsten des Gegenvorschlages und in weiteren zwei Fällen verwarfen sie sowohl Volksanliegen wie auch den behördlichen Gegenentwurf. Die Erfolgsquote von Initiativen betrug im Berichtsjahr 25,9%. 2012 lagen die

Erfolgschancen einer Initiative bei einer Annahmequote von 32,1% etwas höher und 2011 um beinahe 6 Prozentpunkte tiefer (20,0%). Obwohl die aktuelle Erfolgsrate für Initiativen deutlich über der langjährigen Annahmequote der eidgenössischen Volksinitiativen liegt, fällt der für 2013 registrierte Wert etwas tiefer aus als der langjährige kantonale Durchschnitt (1990–2010), wo knapp 30% der von der Bevölkerung lancierten Begehren auf Zustimmung stiessen. Die auch auf nationaler Ebene diskutierte These, dass die häufigere Nutzung von Volksinitiativen mit einer stetig zunehmenden Akzeptanz solcher Anliegen einhergehe, lässt sich zumindest anhand der aktuellen Zahlen nicht belegen. Im langjährigen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich war die Zahl der zur Abstimmung gelangten kantonalen Behördenvorlagen im Berichtsjahr. Die kantonale Stimmbevölkerung äusserte ihre Meinung zu insgesamt 52 **Referenden**, wovon 22 dieser Behördenvorlagen dem Volk durch Ergreifen des fakultativen, resp. konstruktiven, Referendums vorgelegt wurden. Während sich die Stimmbevölkerung mit einer Annahmequote von 83,3% im Falle der obligatorischen Referenden leicht behördenkritischer gab als im langjährigen Durchschnitt (knapp 90%), verhielt sie sich durch die Annahme von 77,3% der dem fakultativen Referendum unterstellten Vorlagen um einiges behördenkonformer als im Mehrjahresvergleich (um die 50%) ¹.

Mit insgesamt acht kantonalen Volksabstimmungen konnte die Stimmbevölkerung der Kantone Zürich und Basel-Landschaft 2013 ihren Willen am häufigsten äussern. Zürich belegt dabei zum dritten Mal in Folge den Spitzenplatz im **kantonalen Vergleich**. Die Bevölkerung der Kantone Basel-Stadt, Tessin und Zug wurde mit sechs Abstimmungen ebenfalls relativ häufig befragt. Neuenburg führt mit fünf Volksabstimmungen die Rangliste der französischsprachigen Schweiz an und verdrängt dabei den sonst äusserst abstimmungsfreudigen Kanton Genf, wo sich die Bevölkerung im Berichtsjahr nur gerade zu drei Vorlagen äussern konnte. Am unteren Ende der Liste befinden sich die Westschweizer Kantone Wallis und Freiburg sowie der Kanton Thurgau, wo 2013 keine kantonalen Volksabstimmungen stattfanden. In drei Kantonen der Ost- und Zentralschweiz, namentlich Appenzell Ausserrhoden, Schwyz und St. Gallen, fand je eine kantonale Volksabstimmung statt. Mit den Kantonen Aargau (5 Volksabstimmungen), Solothurn (3), Luzern (5), St. Gallen (1), Appenzell Ausserrhoden (1), Nidwalden (5), Schwyz (1), Neuenburg (5) und Waadt (4) stimmten im Berichtsjahr insgesamt neun Kantone bei allen Abstimmungen im Sinne der Behörden. Mit Abstand am behördenkritischsten gab sich Schaffhausen. Die Schaffhauser Stimmbevölkerung stellte sich 2013 insgesamt drei Mal gegen vom Kantonsrat im Rahmen des Sparpaketes ESH3 beschlossene Massnahmen.

Hinsichtlich des Inhalts hatte sich die Stimmbevölkerung ähnlich wie in den Vorjahren am häufigsten zu Belangen der **Staatsordnung** zu äussern, wobei insbesondere die Rechtsordnung, die Behörden- und Verwaltungsorganisation sowie Neuerungen des Wahlverfahrens thematisiert wurden. Weiter gelangten wie auch bereits in jüngster Vergangenheit zahlreiche Infrastruktur-Anliegen an die Urne, eine Vielzahl davon allein in beiden Basel. Ebenfalls häufig Thema von Abstimmungen waren Anliegen der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik, diese jedoch im Gegensatz zu Angelegenheiten in anderen Themenbereichen beinahe ausnahmslos ohne Erfolg.

Von **nationaler Bedeutung** waren insbesondere die kantonalen Abstimmungen zur Olympia-Kandidatur des Kantons Graubündens (vgl. unten) und zur Wiedervereinigung des Juras (vgl. oben, Teil I, 1d). Aufgrund ähnlicher, jüngst oder aktuell diskutierter Vorhaben in anderen Kantonen oder auf Bundesebene stiessen die Tessiner Vermummungs-Initiative (vgl. unten), die

¹ Lit. Vatter; vgl. *SPJ 2012*, S. 363.

Baselbieter Volksinitiative zur Schaffung von Transparenz in der Parteienfinanzierung (vgl. unten, Teil IIIa), zwei JUSO-Volksinitiativen in den Kantonen Nidwalden und Zürich zur Abschaffung von Steuerprivilegien für Superreiche, die Zürcher Abstimmung über die Einführung des fakultativen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer (vgl. oben, Teil I, 1b), diverse Vorlagen zum Wahlverfahren (vgl. oben, Teil I, 1e), das Hooligan-Konkordat (zu Aktivitäten in anderen Kantonen, vgl. oben, Teil I, 1b), die verschiedenen Abstimmungen zur Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten (für Basel-Landschaft, vgl. unten), die angenommene Mindestlohn-Initiative im Kanton Jura (vgl. unten), die Basler Volksinitiative für „bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ (zur nationalen Diskussion, vgl. oben, Teil I, 6c) sowie die Luzerner Volksinitiative „Mundart im Kindergarten“ (vgl. oben, Teil I, 8b) über die Kantonsgrenzen hinaus auf Interesse.

Für die detaillierten Angaben zu allen kantonalen Abstimmungsvorlagen vgl. die Tabellen am Schluss des Kapitels.

En tout, les citoyens des divers cantons ont eu l'opportunité de se prononcer sur des votations à 89 reprises. Cela correspond au nombre le moins élevé depuis 2006. Par rapport à l'année précédente, une baisse importante a été enregistrée. En effet, 114 votations cantonales ont été répertoriées en 2012. En termes absolus, 27 initiatives ont été soumises au vote, ce qui correspond à une légère baisse par rapport aux deux années précédentes (28 en 2012 et 35 en 2011). Cependant, l'on observe une progression en comparaison avec la période 1990 à 2010, durant laquelle 18.1 initiatives ont été soumises au vote en moyenne. Les autorités ont élaboré des contre-projets à sept des 27 initiatives. Dans trois cas, les contre-projets se sont inclinés face aux initiatives, le résultat de la question subsidiaire ayant été déterminant à deux reprises. Dans deux cas, les citoyens se sont prononcés en faveur des contre-projets, alors que dans les deux cas restants et l'initiative et le contre-projet ont été rejetés. Le taux de réussite des initiatives s'est élevé à 25,9% à la fin de l'année sous revue. En 2012, les chances de succès étaient légèrement supérieures, alors que le ratio d'acceptation affichait un niveau inférieur de près de six points de pourcentage en 2011 (20.0%). Bien que le taux de réussite actuel s'avère être bien plus élevé pour les initiatives cantonales que la moyenne à long terme affichée par les initiatives populaires fédérales, le niveau cantonal constaté en 2013 est bien plus par rapport à la moyenne cantonale pour la période 1990-2010, durant laquelle 30% des initiatives ont été adoptées par les citoyens. La thèse, notamment débattue au niveau fédéral, selon laquelle un usage croissant des initiatives conduit à une progression du taux d'acceptation, n'est pas avérée si l'on se fie aux statistiques actuelles. Pour ce qui est des objets émanant des autorités, le nombre de votations a affiché un niveau nettement inférieur à la moyenne dans une comparaison à long terme. Les citoyens de l'ensemble des cantons se sont prononcés sur 52 **référendums** au total dont 22 lancements de référendums facultatifs ou constructifs. Alors que, dans le cas des référendums obligatoires, les citoyens semblent avoir été légèrement plus critiques à l'égard des autorités par rapport à la moyenne enregistrée à long terme (83,3% contre près de 90%), ils ont suivi l'avis des autorités bien plus fréquemment en 2013 que d'habitude pour ce qui est des référendums facultatifs (taux d'acceptation de 77,3% contre quelque 50% en moyenne pluriannuelle).

Ce sont les citoyens de Zurich et de Bâle-Campagne qui ont eu l'opportunité de se prononcer le plus sur des sujet cantonaux. En **comparaison cantonale**, Zurich se retrouve en tête du classement pour la troisième fois consécutive. Avec six votations, les citoyens de Bâle-Ville, du Tessin et de Zoug ont également été fréquemment sollicités. Avec cinq objets soumis au vote,

l'Etat de Neuchâtel arrive en tête des cantons romands. Une fois n'est pas coutume, la palme ne revient donc pas au canton de Genève où seules trois votations ont eu lieu en 2013. En bas du classement, on retrouve le Valais, Fribourg et Thurgovie. Dans ces trois cantons, aucune votation n'a été organisée. Dans trois cantons de la Suisse orientale et centrale (Appenzell Rhodes-Extérieures, Schwyz et Saint-Gall) une seule votation a eu lieu respectivement. Dans les cantons d'Argovie (5 votations), de Soleure (3), de Lucerne (5), de Saint-Gall (1), d'Appenzell Rhodes-Extérieures (1), Nidwald (5), Schwyz (1), Neuchâtel (5) et Vaud (4) les votants se sont prononcés dans le sens souhaité par les autorités. Par contre, les Schaffhousois se sont avérés être de loin les plus critiques au cours de l'année sous revue. Dans le cadre du programme d'assainissement ESH3, ils ont rejeté trois mesures que le parlement avait adoptées.

Au niveau du contenu des votations, les citoyens se sont exprimés, comme cela fut le cas au cours des années précédentes, le plus souvent sur des questions relatives au système politique. Ce sont en premier lieu le système juridique, l'organisation judiciaire et administrative ainsi que des réformes liées à la loi électorale qui ont fait l'objet de votations. Comme par le passé récent, une multitude de projets d'infrastructures ont été par ailleurs soumis au vote. C'est dans les deux Bâle que le plus grand nombre de votes correspondants a été enregistré. Les domaines de la politique sociale, de la santé et de l'éducation se sont également avérés être des thèmes récurrents. Contrairement à d'autres sujets, ces projets de réforme n'ont cependant pratiquement jamais été couronnés de succès.

Les votations cantonales portant sur la candidature olympique des Grisons (voir ci-dessous) et sur la réunification du Jura (voir partie I, 1d) ont revêtu un **intérêt national**. En raison de projets similaires, qui ont soulevé des nouveaux débats ou de débats récents dans d'autres cantons ou au niveau fédéral, l'initiative sur l'interdiction du voile intégral au Tessin (voir ci-dessous), l'initiative populaire demandant de la transparence en matière de financement des partis politiques (voir partie IIIa), deux initiatives populaires de la Jeunesse socialiste visant à abolir les privilèges fiscaux pour les plus individus le plus aisés dans les cantons de Zurich et de Nidwald, la votation zurichoise au sujet de l'introduction de droit de vote facultatif pour les étrangers (voir partie I, 1b), plusieurs votations portant sur la loi électorale (voir partie I, 1e), le concordat instituant des mesures contre l'hooliganisme (voir partie I, 1b), plusieurs votations ayant pour but de libéraliser les horaires d'ouverture des magasins (voir ci-dessous le cas de Bâle-Campagne), l'initiative sur un salaire minimum qui fut acceptée dans le canton du Jura (voir ci-dessous), l'initiative « pour des logements abordables et sûrs pour tous » dans le canton de Bâle-Ville (voir partie I, 6c) ainsi que l'initiative « Parlons le dialecte dans les jardins d'enfant » dans le canton de Lucerne (voir partie I, 8b) ont suscité un intérêt certain au-delà des frontières des cantons concernés.

Pour ce qui est des indications détaillées relatives à la totalité des votations, nous renvoyons aux tableaux se trouvant à la fin du chapitre.

Traduction: Laurent Bernhard

Erfolgreiche kantonale Initiativen und Referenden

Nachfolgend beschreiben wir kurz und thematisch geordnet jene Vorlagen, die im Berichtsjahr erfolgreich waren. Als „erfolgreich“ bezeichnen wir abgelehnte Behördenvorlagen, die der Stimmbevölkerung aufgrund obligatorischem oder fakultativem Referendum zur Abstimmung unterbreitet wurden, sowie angenommene Volksinitiativen und Volksvorschläge in Form eines konstruktiven Referendums. Für weitere Details sowie Informationen zu den anderen Vorlagen, vgl. die Tabellen am Schluss des Kapitels.

Grundlagen der Staatsordnung

Auffällig ist die Erfolgsquote der migrationskritischen Anliegen, die im Berichtsjahr in allen drei Fällen angenommen wurden (vgl. Tabelle Staatsordnung). Durch Ergreifen des fakultativen Referendums zum neuen **Zuger Integrationsgesetz**, welches auf der Basis einer von der SP initiierten Motion erarbeitet wurde, konnte die SVP Zug das neue Gesetz zu Fall bringen. Die Gesetzesvorlage, welche vom Parlament in der Schlussabstimmung noch mit 56 zu 19 Stimmen und abgesehen von der SVP-Fraktion deutlich befürwortet wurde, fand im Volk mit 45,6% Ja-Stimmen keine Mehrheit. Aufgrund eines Entscheids ihrer Basis wechselte die FDP im Abstimmungskampf auf die Gegenseite ².

Mit 55,8% Zustimmung stiess auch die von der jungen SVP unter Führung von Grossrat Erich Hess (BE, svp) eingereichte **Berner Volksinitiative „keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern“** auf Gehör. Mit Ausnahme der SVP beschlossen alle kantonalen Volksparteien die Nein-Parole zur Initiative. Die Mehrheit der Gegenseite argumentierte, die Initiative führe zu unnötigen Konflikten mit dem Bundesrecht und gehe nicht über die bestehende Praxis hinaus. Letzteres stritten die Befürworter der Initiative klar ab ³.

Mit 65,4% Ja-Stimmen auf deutliche Zustimmung stiess darüber hinaus eine **Tessiner Volksinitiative zum Vermummungsverbot** im öffentlichen Raum (vgl. Teil I, 1b). Ob Burka- und Niqabträgerinnen im Tessin in Zukunft tatsächlich das Tragen der Kopfbedeckung verboten werden darf, entscheidet sich, sobald die Bundesversammlung über die Gewährleistung der kantonalen Verfassungsbestimmungen entscheidet. Umstritten ist ebenfalls die noch ausstehende Gewährleistung der durch Annahme der Einbürgerungs-Initiative bedingten Änderung der Berner Kantonsverfassung (siehe oben und Teil I, 1d). Der staatsrätliche Gegenvorschlag, welcher ähnliche Bestimmungen in das kantonale Gesetz zur öffentlichen Ordnung integrieren und somit zusätzlich die Sicherheit an öffentlichen Veranstaltungen hochhalten wollte, stiess beim Volk ebenfalls auf deutliche Zustimmung (59,8%), scheiterte jedoch an der Stichfrage ⁴.

Im Tessin wurde mit 58,3% Nein-Stimmen ein revidierter Artikel im kantonalen Erwachsenenstrafrecht in der Referendumsabstimmung abgelehnt. Der Grosse Rat hatte beschlossen, in Ausnahmefällen **Aufgaben des Aufsichtspersonals in Gefängnissen an private**

² ZGZ, 19.3., 5.4., 3.9., 5.9., 16.9. und 23.9.13.

³ BZ, 6.11.13; Bund, 25.11.13.

⁴ BaZ, 27.3.13; NZZ, 16.5., 13.9., 23.9. und 24.9.13.

Sicherheitsfirmen zu delegieren. Die Bestimmung wurde wegen einer Zunahme inhaftierter ausländischer Staatsangehöriger und Asylsuchender als notwendig erachtet. Da bisweilen die regulär verfügbaren Haftplätze nicht ausreichten, wurden Inhaftierte auch ausserhalb von Gefängnissen untergebracht. Damit ging ein höherer Bedarf an Sicherheitspersonal einher, welcher nicht mit dem bestehenden Personal gedeckt werden konnte. Das Referendumskomitee sah durch die Privatisierung vor allem Probleme in Sicherheitsfragen, wollte staatliche Aufgaben nicht untergraben und führte letztlich auch arbeitsmarktliche Argumente auf ⁵.

Als zweitletzter Kanton beschloss **Zug**, die lokalen und kantonalen Exekutivämter künftig per Majorzwahl zu vergeben (vgl. Teil I, 1e). Die von der CVP und FDP des Kantons Zug lancierte **Verfassungsinitiative „Ja zu Personenwahlen“** wurde von der kantonalen Stimmbevölkerung im September nach umkämpfter Kampagne mit 62,8% Zustimmung unerwartet deutlich angenommen. Sowohl Regierung als auch Parlament hatten das Anliegen der Mitte-Parteien im Vorfeld der Abstimmung mehrheitlich unterstützt. Neben CVP und FDP fasste auch die GLP die Ja-Parole. SVP, SP und ALG stellten sich gegen das Anliegen. Während die Befürworter mit notwendiger Modernisierung und erhöhter Transparenz argumentierten, warfen die Gegner den Mitteparteien vor, man erhoffe sich vom Anliegen in erster Linie die Stabilisierung oder gar Erhöhung der eigenen Wähleranteile. Darüber hinaus führe Majorz zum Ausschluss grosser Minderheiten und zur „Amerikanisierung“ der Zuger Politik: Geld würde im Wahlkampf eine gewichtigere Rolle spielen und eine politische Kultur der Konfrontation und Opposition im Parlament würde verstärkt. Die Befürworter des Majorz hingegen waren der Ansicht, die Mehrheitswahl begünstige die Wahl von leistungsfähigen und starken Persönlichkeiten – unabhängig von ihrer parteipolitischen Orientierung, was auch der zunehmend parteiungebundenen Wählerschaft entspreche ⁶.

Mit 46,9% Ja-Stimmen beerdigte die Urner Stimmbevölkerung im September ein dem obligatorischen Referendum unterstelltes **Gesetz über die Gemeindefusion im Kanton Uri**. Ja sagten die Urnerinnen und Urner hingegen zu einer entsprechenden Anpassung der Kantonsverfassung. Dort werden die bestehenden Gemeinden neu nicht mehr namentlich aufgeführt, womit künftige Gemeindefusionen ohne Verfassungsänderung und demzufolge ohne zwingende Volksabstimmung vollzogen werden können. Das Gesetz hätte die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen schaffen wollen, um Gemeindefusionen im Kanton zu erleichtern und zu fördern. Ein dem Gesetz beigelegter Fusionsplan hätte eine gezielte Reduktion der bis anhin 20 Gemeinden auf 5 finanziell ähnlich starke Gemeinden vorgesehen. Die SVP stellte sich als einzige Partei gegen das Gesetz und warnte vor Zentralismus, der Entmündigung und Benachteiligung insbesondere von kleineren Gemeinden sowie vor unklaren Auswirkungen für den Finanz- und Lastenausgleich. Darüber hinaus seien die geplanten finanziellen Anreize zur Fusion in der Höhe von insgesamt 10 Mio. CHF unnötig und überrissen, das Geld werde für andere bald anfallende Grossinvestitionen (Kantonsspital, regionales Gesamtverkehrskonzept, etc.) dringender benötigt. Auf der anderen Seite argumentierten die Befürworter erfolglos, der rasante Bevölkerungsrückgang erfordere die Fusion von Gemeinden, um deren Autonomie und Handlungsfähigkeit zu erhalten. Mit dem Fusionsplan, der flexibel anpassbar sei, würde zudem verhindert, dass sich das finanzielle Gefälle zwischen starken und

⁵ NZZ, 8.6.13; CdT, 26.8. und 17.9.13.

⁶ ZGZ, 4.5., 11.5., 13.5., 14.5. und 10.6.13.

schwachen Gemeinden noch weiter verstärkte⁷.

Öffentliche Finanzen

Im März lehnte die Zürcher Stimmbevölkerung zum vierten Mal innert Kürze eine Steuersenkung ab. Mit 55,9% Nein-Stimmen hatte eine **Änderung des Steuergesetzes zur Senkung der Grundstückgewinnsteuer** bei längerer Besitzdauer keine Chance. Gegen die Vorlage, welche ursprünglich als Gegenvorschlag zur teilweise ungültig erklärten und unterdessen zurückgezogenen Volksinitiative „Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair!“ des kantonalen Hauseigentümerverbandes (HEV) erarbeitet wurde, hatte eine Parlamentsminderheit das fakultative Referendum ergriffen. Der Regierungsrat hatte im Vorfeld die Ablehnung des Gegenvorschlags beschlossen. Unter anderem vertrat er die Ansicht, eine Senkung der Grundstückgewinnsteuer würde zu erheblichen Steuerausfällen bei den Gemeinden führen. Mit 85 bürgerlichen zu 83 Stimmen von Mitte-Links und EDU bei zwei Enthaltungen aus den Reihen der SVP hatte das Parlament der Vorlage nur äusserst knapp zugestimmt. Über 60 Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten formierten sich in der Abstimmungskampagne zu einem gegnerischen Komitee und stellten zur Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auch finanzielle Mittel zur Verfügung, was insbesondere bei SVP und Jungfreisinnigen auf Protest stiess⁸.

Wirtschaft

Gegen eine Änderung des **Basler Gesetzes über öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung**, welche insbesondere die zweistündige Verlängerung der Ladenöffnungszeiten am Samstag von 18.00 bis 20.00 Uhr vorsah, hatten die Unia Nordwestschweiz zusammen mit der SP Basel-Stadt im Vorjahr erfolgreich das Referendum ergriffen. Zusammen mit den Grünen, der EVP und anderen Gewerkschaften führten sie in ihrer Gegenkampagne insbesondere an, dass die Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten einen erhöhten Wettbewerbsdruck für Familienbetriebe sowie die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Verkaufspersonal zur Folge habe. Auf der befürwortenden Seite erachteten Gewerbler und Detailhändler diese Massnahme hingegen als einzigen auf kurze Sicht möglichen Faktor, um Umsatz sowie Arbeits- und Ausbildungsplätze zu sichern. Das Volk entschied im März im Sinne der Gegner und schickte die Gesetzesänderung mit 59,7% Nein-Stimmen bachab. Damit ordnete sich die jüngste Abstimmung zur Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im Stadtkanton ein in die Reihe der drei bisher verlorenen kantonalen Abstimmungen zu diesem Thema, zuletzt der im 2002 abgelehnten Initiative „Fier e offe Basel“. Nachträglich im Gesetz verankert wurden hingegen die beiden unbestrittenen Sonntagsverkäufe im Advent sowie die Umwandlung des Bettages in einen übrigen Feiertag; Änderungen, die ebenfalls mit der vorgelegten Gesetzesanpassung hätten implementiert werden sollen⁹.

Mit einem Ja-Anteil von 47,3% sprachen sich die Bündner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

⁷ URZ, 24.8., 4.9., 7.9., 23.9. und 26.9.13.

⁸ NZZ, 25.1., 30.1., 1.2., 8.2., 13.2., 19.2., 23.2., 2.3. und 4.3.13; TA, 9.2., 23.2., 25.2. und 4.3.13.

⁹ BLZ, 26.1.13; BaZ, 26.1., 1.2. und 4.3.13.

im März gegen eine **Olympiakandidatur des Kantons Graubündens für die Winterspiele 2022** aus. Mit dieser Entscheidung lehnte die Bevölkerung sowohl die Grundsatzfrage zur Durchführung der Olympischen Spiele als auch die Bereitstellung der Reserve von CHF 300 Mio. ab, welche beide Teile einer und derselben Abstimmungsfrage waren. Die Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes gelangte zur Abstimmung, da der Grosse Rat einstimmig und zum ersten Mal seit Inkrafttreten des ausserordentlichen kantonalen Behördenreferendums 2004 beschlossen hatte, ein Geschäft von sich aus der Volksabstimmung zu unterbreiten. In einer weiteren, am selben Urnengang stattfindenden Abstimmung beschloss das Bündner Stimmvolk indes mit deutlichem Mehr die Aufhebung eben dieses Behördenreferendums ¹⁰.

Im Kanton Schaffhausen wurde mit 51,2% Nein-Stimmen ein dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehender **Kreditbeschluss betreffend Miete und Ausstattung der Dreifachsporthalle und der Querhalle Stahlgiesserei** abgelehnt. Der Kantonsrat hatte im Vorfeld den Verpflichtungskredit für Mietzinsen zur Nutzung der geplanten Hallen (jährlich max. CHF 766 000), die einmaligen Kosten für die Anschaffung von Geräten (CHF 255 000) sowie anfallende Unterhaltskosten (jährlich max. 239 000) mit 40 zu 6 Stimmen gutgeheissen. Im Nachgang zur verlorenen Abstimmung erachtete der Regierungsrat die Debatte um die Berechtigung der Höhe der Mietkosten sowie die emotionale Vermischung mit dem kantonalen Sparpaket als ausschlaggebend für das Nein zur Vorlage. Von den kantonalen Parteien hatten lediglich die EDU und die JFDP die Nein-Parole beschlossen ¹¹.

Infrastruktur

Mit 56,4% sprach sich die Bündner Stimmbevölkerung für eine von SP und Umweltverbänden lancierte **Verfassungsinitiative „Ja zu sauberem Strom ohne Kohlekraftwerk“** aus. In der Verfassung soll ein Bekenntnis gegen Kohlekraftwerke verankert werden. Die Initianten wollten zudem gewährleisten, dass der Kanton im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür sorgt, dass kein Unternehmen, an denen sich der Kanton beteiligt, Investitionen in Kohlekraft tätigt. Das relativ allgemein formulierte Begehren zielte offensichtlich gegen die in Planung stehenden Kohlekraftwerksinvestitionen, die der Energiekonzern Repower unter anderem im italienischen Saline Joniche tätigen wollte. Der von Regierung und Parlament vorgelegte Gegenentwurf, der zukünftige Investitionen in Kohlekraft nur dann gänzlich verbieten wollte, wenn der CO₂-Ausstoss gegenüber dem heutigen Stand der Technik nicht wesentlich reduziert werden konnte, stiess in der Abstimmung auf noch deutlichere Zustimmung (60,4%). Die Stichfrage fiel jedoch mit 24 659 zu 24 522 Stimmen auch nach Nachzählung äusserst knapp zugunsten des Volksanliegens aus. Ende November präsentierte der Regierungsrat in seiner Eignerstrategie die Erwartungen an Repower, nämlich den geordneten und verbindlichen Ausstieg aus dem Kohlekraftwerkprojekt Saline Joniche. Repower gab daraufhin seinen Ausstieg aus dem Projekt bis Ende 2015 bekannt ¹².

Um gegen die vom Regierungsrat vorgesehene 6,5%-ige Erhöhung der Tarife für den öffentlichen Verkehr vorzugehen, hatte der Verein Avivo (Association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et des futur(e)s retraité(e)s) eine **Gesetzesinitiative** lanciert, mit welcher der **Genfer**

¹⁰ SOS, 4.12., 5.12. und 6.12.12.; SOS, 3.4.13; vgl. oben, Teil I, 7b (Sport).

¹¹ SN, 4.12.12; SN, 19.1., 30.1., 9.2., 13.2., 15.2., 21.2., 26.2., 4.3. und 5.3.13.

¹² NZZ, 8.2.13; SoS, 12.2., 3.8., 10.8., 22.8., 23.9., 29.11. und 17.12.13.

Regierung die Kompetenz zur Tarifierhöhung abgesprochen werden soll. Laut diesen Bestimmungen soll das Parlament künftig über Tarife des öffentlichen Verkehrs beschliessen, womit die Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen würden. Gleichzeitig verbanden die Initianten mit ihrem Anliegen eigene, konkrete Tarifbestimmungen mit reduzierten Preisen für IV-Bezüger, Rentner und Junioren bis zu ihrer Volljährigkeit. Im Parlament stiess das Volksanliegen auf keinen einzigen Befürworter. Den 75 Nein-Stimmen standen lediglich 13 Enthaltungen gegenüber. Die Behörden vertraten die Ansicht, die vorgeschlagenen Tarifierduktionen benachteiligten verschiedene Personengruppen, darunter junge Erwachsene und Besitzer eines Halbtax-Abonnements. Des Weiteren sei es dem Parlament bereits zum aktuellen Zeitpunkt möglich, in die Tarifpolitik der Regierung einzugreifen, was dieses kürzlich auch getan hätte. Die Behörden warnten ebenfalls vor einer Verschlechterung der Situation für Reisende von ausserhalb, da die von der Initiative vorgeschlagenen Alterskategorien von den in der übrigen Schweiz geltenden Bestimmungen abweichen würden. Darüber hinaus würde die Initiative beim Kanton jährlich Mindereinnahmen von mindestens CHF 24 Mio. verursachen, was den jährlichen Betriebskosten der TPG-Linien 3, 7 und 28 entspreche. Die Mehrheit der Bevölkerung entschied anders: Im März legten 55,8% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein Ja in die Urne. Unter den Parteien fand das Volksanliegen Unterstützung bei PST-POP und MCG. Noch im selben Monat jedoch annullierte der Genfer Gerichtshof die Abstimmung aufgrund einer Einsprache der Piratenpartei. Diese hatte zu Recht beanstandet, dass der dem Volk zur Abstimmung unterbreitete Initiativtext nicht identisch gewesen sei mit dem Text auf dem Unterschriftenbogen. Im Folgenden gelangte Avivo an das Bundesgericht, welches den Genfer Gerichtsentscheid im November stützte. Die Volksabstimmung muss somit wiederholt werden ¹³.

Aufgrund eines Bundesratsbeschlusses aus dem Jahre 1997, der die Kantone verpflichtet, Kriegsflugplätze im Alpenraum zu liquidieren, beschloss der Obwaldner Kantonsrat einen **Kredit für den Kauf militärischer Liegenschaften auf dem Flugplatz Kägiswil (Obwalden)** und dem angrenzenden, ehemaligen Nach- und Rückschublager. Die so erworbenen Parzellen sollten zum einen der Renaturierung und darauffolgenden Weiterveräusserung an die Landwirte dienen, um so den Kulturlandverlust aufgrund des Hochwasserschutzes bei der Sarneraas zu kompensieren. Zum anderen sollten sie zur Einrichtung des zentralen Logistikzentrums des Zivilschutzes genutzt werden. Ein Bürgerkomitee bestehend aus Privatpiloten ergriff gegen diesen Beschluss erfolgreich das Finanzreferendum, um damit den Flugplatz zu erhalten. Mit 37,6% Ja-Stimmen zum Kreditbeschluss stellte sich die Obwaldner Bevölkerung überaus deutlich hinter das Bürgerkomitee. Nach der Abstimmung setzte sich die Regierung mit den zuständigen Stellen auf allen föderalen Ebenen sowie mit den Flugplatzbetreibern zusammen, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Die Abstimmungsgewinner streben eine Aufnahme des Flugplatzes in den Sachplan Infrastruktur des Bundes (SIL) an, womit der Flugplatz dauerhaft weiterbetrieben werden könnte. Getrübt wurde der Abstimmungserfolg im Sommer durch die Serie von drei Flugzeugunfällen ¹⁴.

Mit 60,3% Ja-Stimmen stützte die Baselbieter Stimmbevölkerung im März die nichtformulierte **Volksinitiative „Ja zu Wildenstein und Schloss Bottmingen“**. SVP, FDP, CVP und SP unterstützten das Volksanliegen; die letzten drei Parteien stellten sich damit gegen ihre

¹³ TG, 30.1., 31.1., 11.2., 16.2., 1.3. und 4.3.13; LT, 30.3.13; Bundesgerichtsentscheid (BGer 1C_457/2013) vom 26.11.13.

¹⁴ OWZ, 14.1., 6.2., 20.2., 22.2, 23.2., 4.3. und 25.9.13; LZ, 4.3. und 25.9.13.

Fraktionsmehrheiten im Landrat. Mit ihrem Entscheid forderten die Stimmberechtigten den dauerhaften Erhalt der Kulturgüter durch den Kanton und stellten sich gegen eine mögliche Aufteilung von Hofgut und Schloss Wildenstein. Ein breit abgestütztes Komitee hatte das Volksbegehren lanciert, nachdem unklare Formulierungen im Rahmen der Debatte zum Entlastungspaket 12/15 Befürchtungen zuliessen, der Kanton wolle die Güter veräussern. Regierung und Parlament stellten dem Volksanliegen einen Gegenvorschlag gegenüber, welcher das Einbringen der Schlösser in Trägerschaften erlaubt, eine Veräusserung der Schlösser jedoch verhindert hätte. Für Wildenstein wurde eine Lösung in Zusammenarbeit mit der Basellandschaftlichen Kantonalbank und der Christof Merian Stiftung bereits in Aussicht gestellt, die jedoch die Aufteilung von Hofgut und Schloss Wildenstein sowie den Verkauf des Hofgutes bedingt hätte. Nach Annahme der Volksinitiative und äusserst knapper Ablehnung des Gegenvorschlags (49,9%) liess das Initiativkomitee verlauten, das nichtformulierte Anliegen lasse sich so umsetzen, dass einem Engagement der BKLB in Form einer Stiftung nichts entgegenstehen würde. Die BKLB zog ihr Angebot jedoch zurück ¹⁵.

Sozialpolitik

Als zweiter Kanton nach Neuenburg wird der Kanton Jura aufgrund der Annahme der **Gesetzesinitiative „un Jura aux salaires décents“** einen kantonalen Mindestlohn festlegen. 54,2% der Jurassier Stimmbevölkerung sprachen sich im März für ein Anliegen der Jeunesse socialiste et progressiste jurassienne (JSPS) aus, das Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag dazu verpflichtet, Mindestlöhne einzuführen, die sich an nationalen Medianlöhnen orientieren. Mit 28 bürgerlichen zu 26 linken Stimmen bei 3 Enthaltungen von Seiten der CVP und SVP hatte das Parlament die Empfehlung gegen das Volksanliegen äusserst knapp gefasst ¹⁶.

Bildung und Kultur

Regierung und Parlament empfahlen dem Schaffhauser Souverän als Entlastungsmassnahme, dass der Kanton die **kieferorthopädischen Behandlungen in der Schulzahnklinik** nicht mehr länger subventionieren soll. Die Vorlage unterstand dem obligatorischen Referendum, da eine entsprechende Änderung des Schulgesetzes das erforderliche Vierfünftel-Quorum der anwesenden Kantonsratsmitglieder nicht erreicht hatte. Die Stimmbevölkerung lehnte die Teilrevision Ende November mit 58% Nein-Stimmen allerdings deutlich ab ¹⁷.

Als weitere Massnahme des Entlastungspaketes sahen Regierung und Parlament des Kantons Schaffhausen vor, die **kantonalen Beiträge an die Landeskirchen** von derzeit jährlich CHF 4,1 Mio. um CHF 400 000 auf CHF 3,7 Mio. zu kürzen. Diese durch SP und CVP unterstützte, vergleichsweise moderate Kürzung hatte im Kantonsrat über die ursprünglichen, im regierungsrätlichen Entwurf vorgesehenen Einsparungen von insgesamt CHF 1 Mio. obsiegt. Durch Annahme eines Kommissionsantrages wurde das Anliegen der beiden Parteien hingegen insofern ergänzt, dass die Beiträge nicht mehr automatisch der Teuerung anzupassen seien. Ein

¹⁵ BaZ, 12.1., 30.1.13; BLZ, 8.2.13; BLZ und BaZ, 4.3.13; BLZ, 7.3.13; BaZ, 27.4.13; BLZ, 18.9., 13.12. und 14.12.13.

¹⁶ NF, 27.8.09; QJ, 15.10.09; QJ, 8.2., 21.2., 4.3., 14.5. und 16.5.13.

¹⁷ SN, 5.3., 2.7., 2.11., 21.11., 25.11., 26.11., 4.12.13.

Antrag der SVP auf Plafonierung der Beiträge bei CHF 2,4 Mio. hatte keine Mehrheit gefunden. Aufgrund Verpassens des erforderlichen Vierfünftel-Quorums geriet die Teilrevision vors Volk, wo sie im November mit 46,6% Ja-Stimmen verworfen wurde. Der Regierungsrat liess verlauten, man werde im Parlament eine Reduktion von CHF 400 000 diskutieren, ohne auf den Teuerungsausgleich zu verzichten. Ende November legte Kantonsrat Müller (SH, svp) dem Parlament eine Motion mit ebendieser Forderung vor ¹⁸.

Weiterführende Literatur

Bühlmann, Marc / Caroni, Flavia, *Similis simili gaudet: Die politische Kultur des Berner Juras im Vergleich mit dem Kanton Jura und dem Kanton Bern*, Bern 2013.

Fatke, Matthias / Freitag, Markus, "Direct democracy: Protest catalyst or protest alternative", in *Political Behavior* 35/2013, S. 237–260.

Müller, Stefan, „`Let the games begin` or ‚Not in my backyard`?: Volksabstimmung über die Olympischen Winterspiele 2022 im Spannungsfeld zwischen direktdemokratischer Partizipation und kommerziellen Grossprojekten“, in *Regierungsforschung.de*, November 2013.

Platipodis-Bätschmann, Bettina, *Das Behördenreferendum in den Kantonen*, Zürich 2013.

Vatter, Adrian, *Das politische System der Schweiz*, Stuttgart 2014.

¹⁸ SN, 5.3., 2.7., 23.10., 24.10., 2.11., 26.11. und 30.11.13.