

**année
politique
suisse**

KANTONALE VOLKSABSTIMMUNGEN – VOTATIONS CANTONALES

2014

Auszüge aus dem Jahrbuch Schweizerische Politik

Fabio Canetg, Marlène Gerber, Maximilian Schubiger

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), Sophie Guignard (FR, JU), Johanna Künzler (UR, SZ, ZG), Maximilian Schubiger (BE, TI), David Zumbach (LU, NW, OW), Guillaume Zumhofen (VD, VS).

Einleitung – Introduction

Mit der vorliegenden Ausgabe setzen wir die Neukonzipierung des Teils II des Jahrbuchs zur Gesetzgebung in den Kantonen analog zum Jahrbuch 2013 fort. Anstelle des groben Überblicks über die gesamte Rechtssetzung in den Kantonen tritt erneut ein gezieltes und detaillierteres Resümee über im Berichtsjahr stattgefundenene **kantonale Urnengänge**. Neben den bisherigen Übersichtstabellen zu den Abstimmungen – die neu auch Informationen über die Landsgemeinde-Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus enthalten – 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 Kalenderjahr¹. 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 Projektes 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 (VwI) 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).

La partie II de l'annuaire, qui portait jusque 2012 sur la législation dans les cantons, a été

¹ Die Abstimmungen an den Landsgemeinden Appenzell Innerrhoden und Glarus werden gesondert abgehandelt (vgl. unten).

supprimée dans l'édition 2013. Comme l'année passée, nous nous concentrons donc sur 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, 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 retracées 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.

Das Wichtigste in Kürze

Im Jahr 2014 fanden auf kantonaler Ebene insgesamt 100 Urnengänge statt. Dieser Wert liegt zwischen dem im Vorjahr verzeichneten Tiefstand von 89 Abstimmungen und den 114 registrierten Volksabstimmungen im Jahr 2012. Mit 26 **Initiativen** kamen in absoluten Zahlen ähnlich viele Volksanliegen zur Abstimmung wie in den beiden Vorjahren (2013: 27, 2012: 28). Im Unterschied zu den beiden vorangegangenen Jahren belief sich die Erfolgsquote der Initiativen 2014 jedoch auf nur 15,4% (2013: 25,9%, 2012: 32,1%). Dieser Wert liegt deutlich unter dem langjährigen kantonalen Durchschnitt: Zwischen 1990 und 2010 stiessen im Schnitt knapp 3 von

10 kantonalen Initiativen beim Stimmvolk auf Zuspruch. Der jüngste verzeichnete Wert liegt hingegen beträchtlich näher bei der langjährigen Erfolgsquote von eidgenössischen Volksinitiativen (10%). Eine der Initiativen nahm das Baselbieter Stimmvolk gar auf Geheiss der Behörden an. Mit Ausnahme einer weiteren Initiative, bei welcher der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt der Stimmbevölkerung keine Empfehlung unterbreitete, empfahlen die Behörden alle anderen kantonalen Initiativen zur Ablehnung. Insgesamt wurde im Berichtsjahr sechs zur Abstimmung unterbreiteten Initiativen ein Gegenvorschlag gegenübergestellt. Über einen siebten Gegenvorschlag in Form einer allgemeinen Anregung (Gegenvorschlag zur Volksinitiative „für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“) stimmte die Nidwaldner Bevölkerung ab, deren kantonale Verfassung den Behörden auch beim Rückzug einer Initiative vorschreibt, den Gegenvorschlag in jedem Fall, also auch im Falle einer allgemeinen Anregung, vors Volk zu bringen. Da dieser Gegenvorschlag beim Nidwaldner Stimmvolk auf grossmehrheitliche Zustimmung stiess, ist die Regierung nun mit der Erarbeitung einer entsprechenden Vorlage betraut. Fünf der restlichen sechs Gegenvorschläge fanden an der Urne eine – in den meisten Fällen komfortable – Mehrheit. Dies jeweils im Gegensatz zu den konnexen Initiativen, von denen keine mehr als 50% der Stimmbevölkerung von sich überzeugen konnte. Im letzten Fall, im Kanton Genf, scheiterten sowohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag an der Urne. Trotzdem darf die indirekte Wirkung der Volksinitiativen nicht unterschätzt werden. Neben Nidwalden gelangten 2014 fünf weitere Vorlagen an die Urne, die ursprünglich als Gegenvorschlag zu daraufhin zurückgezogenen Volksanliegen erarbeitet worden waren. Vier dieser fünf Vorlagen – die dem Volk als obligatorische Referenden oder im Falle von Zürich aufgrund Ergreifen des Kantonsratsreferendums vorgelegt wurden – stiessen an den jeweiligen Abstimmungen auf mehrheitliche Zustimmung (vgl. detaillierte Tabellen zu den Volksabstimmungen). Federn lassen musste lediglich der Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Fusionsinitiative im Kanton Basel-Landschaft, was hingegen auch das eher zögerliche Ja der Basel-städtischen Bevölkerung nichtig machte. Der Gegenvorschlag hätte die beiden Halbkantone dazu beauftragt, einen gemeinsamen Verfassungsrat ins Leben zu rufen, der innert 10 Jahren die Rahmenbedingungen für eine allfällige Fusion ausgearbeitet hätte ². Zur Abstimmung standen ferner 67 kantonale **Referenden**. Betreffend Annahmehquoten zeigte sich bei diesen Vorlagen ein fast identisches Bild zum vorangegangenen Jahr: 86,1% der obligatorischen und 77,4% der fakultativen Referenden wurden vom Stimmvolk gutgeheissen (2013: 83,3% und 77,3%). Insbesondere im Falle der fakultativen Referenden entschied die Stimmbevölkerung somit nach wie vor um einiges behördenkonformer als im Mehrjahresvergleich ³.

Im kantonalen Vergleich zeigt sich, dass die Stimmbevölkerungen der Kantone Basel-Stadt und St. Gallen 2014 mit **zehn Abstimmungen** am häufigsten zu kantonalen Anliegen befragt wurden. Auf Rang zwei und drei folgen die Kantone Solothurn mit neun sowie Zürich mit acht Urnengängen. Danach reiht sich mit Genf der erste und in der Regel abstimmungsfreudigste Westschweizer Kanton ein, der 2014 ebenso wie der Kanton Basel-Landschaft sieben kantonale Abstimmungen durchführen liess. Am anderen Ende der Rangliste befinden sich mit Zug und

² Vgl. oben, Teil I, 1d (Territorialfragen).

³ Lit. Vatter; vgl. *SPJ 2012*, S. 363.

Thurgau zwei Deutschschweizer Kantone: Dort fand 2014 keine einzige kantonale Abstimmung statt – für den Kanton Thurgau ist dies bereits das zweite Jahr in Folge der Fall. Ebenfalls nicht häufig befragt wurden Jura und Nidwalden (je eine Abstimmung) sowie die Kantone Aargau, Fribourg, Obwalden und Waadt (je zwei Abstimmungen).

Insgesamt 13 Kantone stimmten 2014 an der Urne ganz im Sinne der kantonalen Behörden (2013: 9 Kantone). In absoluten Zahlen stemmten sich die Stimmbevölkerungen der Kantone Basel-Stadt und Genf am häufigsten gegen die Behörden (in je drei Abstimmungen), gefolgt von Basel-Landschaft und dem Tessin (in je zwei Abstimmungen) sowie den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Luzern, Schaffhausen und Solothurn (in je einer Abstimmung).

Im Berichtsjahr stimmten die kantonalen Stimmbevölkerungen mit 29 Vorlagen am häufigsten über Anliegen im Bereich der **Infrastruktur** (Energie, Verkehr, Boden- und Wohnwirtschaft, Umwelt) ab, wobei besonders viele Abstimmungen erneuerbare Energien thematisierten. Somit wurden Belange der Staatsordnung, die in der Regel am häufigsten zur Abstimmung gelangen, auf den zweiten Rang verdrängt (22 Abstimmungen). Dass Infrastrukturanliegen eine derart wichtige Bedeutung zukommt, ist eine relativ neue Entwicklung. Traditionellerweise äusserten sich die kantonalen Stimmbürgerschaften neben Themen der Staatsordnung, auch häufig zur Finanz- und Steuerpolitik sowie zu Fragen im Sozial- und Gesundheitsbereich. Während umweltpolitische Anliegen insbesondere in der urbanen Deutschschweiz ab dem Ende der Wirtschaftskrise in den 70er Jahren zwar an Bedeutung gewannen, rückten sie während den 90er Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts erneut aus dem Fokus und machten wirtschafts- und migrationspolitischen Vorlagen Platz ⁴. Mit der Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage stimmte die Solothurner Bevölkerung indes im Berichtsjahr über das einzige kantonale Anliegen zu einem Wirtschaftsthema ab. Ebenfalls häufig Gegenstand von Abstimmungen waren 2014 Anliegen in den Bereichen ‚Sozial- und Gesundheitswesen‘ (19) sowie ‚Öffentliche Finanzen‘ (16). Insgesamt 13 Mal wurde in kantonalen Urnengängen über Anliegen im Bereich ‚Bildung und Kultur‘ abgestimmt.

Im Berichtsjahr kamen infrastrukturelle **Volksanliegen** nicht nur besonders häufig zur Abstimmung, sondern sie waren auch noch überaus oft **erfolgreich**; nämlich insgesamt sechs von 15 durch Bevölkerungskreise lancierte Initiativen oder ergriffene Referenden (40%) konnten ein Volksmehr auf sich vereinigen. Je zwei von acht Volksanliegen wurden von der jeweiligen kantonalen Stimmbevölkerung in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen sowie Bildung und Kultur unterstützt (25%) und ein weiteres solches Anliegen stiess im Bereich der öffentlichen Finanzen auf Zuspruch (8,3%). Weder die sieben Volks- und Gemeindeganliegen im Bereich Staatsordnung – darunter auch drei fakultative Referenden zur Änderung des Hooligan-Konkordats – noch das fakultative Referendum zum Solothurner Gesetz über die öffentlichen Ruhetage waren an der Urne erfolgreich. Von den sechs behördlichen Gegenvorschlägen, die 2014 am Abstimmungssonntag einer Initiative gegenübergestellt wurden, waren insgesamt drei im Bereich der Infrastruktur angesiedelt. Auch von den sechs Vorlagen, die als Gegenvorschlag zu unterdessen zurückgezogenen Initiativen erarbeitet worden waren und im Berichtsjahr zur Abstimmung gelangten, thematisierte die Hälfte davon Infrastrukturanliegen. Dies kann als Indiz

⁴ Lit. Vatter.

dafür betrachtet werden, dass die Behörden diesen Anliegen mehr Erfolgchancen an der Urne eingeräumt hatten und diesem Umstand mit der Erarbeitung von mehrheitsfähigen Gegenvorschlägen entgegenwirken wollten. Im Unterschied dazu stellten die Behörden beispielsweise gerade nur einer Initiative im Bereich der öffentlichen Finanzen einen Gegenvorschlag gegenüber, obwohl im Berichtsjahr mit sechs Initiativen zur Steuerpolitik eine beachtliche Anzahl solcher Anliegen zur Abstimmung gelangte.

Überregionale Ausstrahlungskraft hatten im Berichtsjahr in erster Linie die kantonalen Urnengänge in Basel-Stadt und Basel-Landschaft zum Gegenvorschlag zur Fusionsinitiative (vgl. oben, Teil I, 1d), die Tessiner Ablehnung des Kredits für die Expo Weltausstellung 2015 in Milano (vgl. oben, Teil I, 1a; vgl. auch unten), die Berner Volksinitiative „Mühleberg vom Netz“ (vgl. oben, Teil I, 6a), sowie weitere Anliegen, die 2014 oder kurz zuvor in mehreren Kantonen zur Abstimmung gelangt waren oder die aktuell in mehreren Kantonen zur Abstimmung anstehen oder zumindest diskutiert werden. Zu dieser letzten Gruppe zählen etwa die fakultativen Referenden über die Änderungen des Hooligan-Konkordats in den Kantonen Bern, Solothurn und Schaffhausen (vgl. oben, Teil I, 1b), die Abstimmungen zur Ausgestaltung, resp. Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer im Kanton Jura und Schaffhausen, die Frage zur Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen – 2014 durch Initiative der Jungen FDP an die Urne gelangt in Zürich und Graubünden (vgl. oben, Teil I, 8b) –, linke Volksanliegen zur stärkeren Besteuerung der Reichen, zu denen sich im Berichtsjahr die Bevölkerungen der Kantone Genf und Schaffhausen äusserten (zur nationalen Abstimmung, vgl. oben, Teil I, 5), Abstimmungen zum Finanzausgleich in den Kantonen Graubünden, Uri und Solothurn, die Frage zu den Ladenöffnungszeiten an Ruhetagen, die nach drei kantonalen Urnengängen im Jahr 2013 im Berichtsjahr noch der Solothurner Bevölkerung zur Entscheidung unterbreitet wurde, die Mindestlohninitiative im Kanton Wallis (zur nationalen Abstimmung, vgl. oben, Teil I, 7a), die Frage zur Offenlegung der Parteienfinanzierung, mit der sich die Bevölkerung des Kantons Aargau im Berichtsjahr aufgrund einer Juso-Volksinitiative an der Urne auseinandersetzte (zur Diskussion vgl. unten, Teil IIIa), drei Anliegen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums (für Basel-Landschaft, vgl. unten; zur nationalen Diskussion, vgl. oben, Teil I, 6c) – ebenso wie drei HEV-Initiativen zur Steuererleichterung für Wohneigentümer (zu nationalen Vorstössen, vgl. oben, Teil I, 6c) –, die Baselbieter, Berner und Solothurner Urnengänge zu den Pensionskassen (für Solothurn, vgl. unten) sowie die angenommene Volksinitiative „Ja für Mundart im Kindergarten“ der SD Aargau (vgl. oben, Teil I, 8b; vgl. auch unten). Bei einigen dieser Vorlagen und Diskussionen zeigt sich sehr schön die Verflechtung von kantonaler und nationaler Politik. Für gewisse Anliegen wird sozusagen zuerst in den Kantonen die Erfolgswahrscheinlichkeit getestet, während für andere Anliegen nach einem nationalen Misserfolg wenigstens noch kantonale Lösungen angestrebt werden.

Aus Vergleichsgründen nicht in obige Berechnungen und Ausführungen eingeflossen sind die **Landsgemeinde-Abstimmungen** in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Glarus. Die Glarner Mitlandleute konnten sich im Berichtsjahr an ihrer Landsgemeinde im Mai zu zehn Sachgeschäften äussern, die Innerrhoder am letzten Aprilwochenende zu deren sechs (vgl. Tabelle am Schluss des Kapitels). Auch die aktuellen Zahlen belegen bekannte

Forschungsergebnisse: In Versammlungsdemokratien wird die kantonale Stimmbevölkerung im Schnitt häufiger befragt als in Kantonen mit Urnenabstimmungen ⁵. Jedoch lehnten sich die Glarner und Innerrhoder im Berichtsjahr nicht häufiger erfolgreich gegen die Behörden auf als die kantonalen Stimmbevölkerungen an der Urne. Während die Innerrhoder alle Vorlagen der Behörden durchwinkten – nur zu einem Sachgeschäft ergriff ein Bürger überhaupt das Wort – wurde eine der zehn Glarner Vorlagen aufgrund eines erfolgreichen Antrags an der Landsgemeinde in abgeänderter Form angenommen. Im Unterschied zur Innerrhoder Landsgemeinde gestalteten sich die Abstimmungen und Diskussionen in Glarus jedoch um einiges kontroverser – auch dies ist im langjährigen Landsgemeinde-Vergleich keine Ausnahme. Insgesamt ergriffen 32 Redner zu vier verschiedenen Sachgeschäften das Wort und beim umstrittensten Sachgeschäft hatte die Landsgemeinde über sieben verschiedene Anträge abzustimmen. Bei letzterem Geschäft unterlag ein weiterer Antrag ferner erst nach dreimaligem Ausmehren.

Traduction: Laurent Bernhard

⁵ *Lit.* Schaub.

Erfolgreiche kantonale Initiativen und Referenden

Nachfolgend beschreiben wir kurz und thematisch geordnet jene Vorlagen, die im Berichtsjahr an der Urne erfolgreich waren. Als „erfolgreich“ bezeichnen wir aufgrund obligatorischem oder fakultativem Referendum zur Abstimmung gelangte Behördenvorlagen, die von der Stimmbevölkerung abgelehnt 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

Mit deutlichen 68,3% Nein-Stimmen erteilte die Baselbieter Stimmbevölkerung dem Gegenvorschlag zu den zurückgezogenen Fusionsinitiativen im September 2014 bei einer Stimmbeteiligung von 52,5% eine Abfuhr. Mit der Annahme des Gegenvorschlags wären die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft dazu verpflichtet worden, einen Verfassungsrat bestehend aus Vertretern beider Halbkantone einzuberufen, der in einem mehrjährigen Prozess eine Verfassung für einen **fusionierten „Kanton Basel“** hätte ausarbeiten sollen, die danach noch von der Bevölkerung hätte abgesegnet werden müssen. Im Gegensatz zum Initiativanliegen, das den 120-köpfigen Verfassungsrat je hälftig aus Vertretern der beiden Halbkantone hätte zusammensetzen wollen, einigte man sich beim Gegenvorschlag auf eine Vertretung, die sich an der Einwohnerzahl orientiert. Dies hätte dem Kanton Basel-Landschaft 75 und dem Kanton Basel-Stadt 50 Sitze eingebracht. Während in Basel-Stadt sowohl die Regierung als auch der Grosse Rat das Einsetzen des Verfassungsrats befürworteten, stellte sich die Baselbieter Exekutive mehrheitlich gegen die Prüfung der Fusion und empfahl ihrer Stimmbevölkerung, die Vorlage abzulehnen. Der Landrat verzichtete auf eine Abstimmungsempfehlung ⁶.

Die Regierung des Kantons **Appenzell Ausserrhoden** wird von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert, die ihre Posten künftig jedoch voll- statt nur hauptamtlich ausüben. Dies und weitere **Reformen der Staatsleitung** (u.a. Verkürzung der Amtsdauer des Landammans, Einführung der Amtszeitbeschränkung) beschloss das kantonale Stimmvolk im Rahmen einer obligatorischen Abstimmung. Im Gegensatz dazu lehnte es einen Eventualantrag zur Staatsleitungsreform mit 54.6% Nein-Stimmen ab. Dieser hätte dieselben Änderungen vorgesehen und lediglich auf die Reduktion der Regierungsmandate verzichtet. Die Stimmbeteiligung für den kantonalen Urnengang betrug 46,6% ⁷.

⁶ vgl auch oben, Teil I, 1d (Territorialfragen).

⁷ APZ, 25.2. und 19.5.14.

Öffentliche Finanzen

Von den sechs Volksinitiativen, die Reformen in der Steuerpolitik verlangten, konnte nur gerade eine nachhaltige Erfolge an der Urne verbuchen: Im Februar des Berichtsjahres sprach sich die **Luzerner Bevölkerung** mit 57,7% Ja-Stimmen für Annahme einer Gesetzesinitiative des Hauseigentümergebietes (HEV) aus, die die **Abschaffung der Liegenschaftssteuer** verlangt (Stimmbeteiligung: 56,4%). Mit 64 zu 45 Stimmen hatte sich eine Mehrheit im Luzerner Kantonsrat gegen dieses Anliegen ausgesprochen, da sie bei einer – wie von der Initiative verlangten – ersatzlosen Streichung der Liegenschaftssteuer Steuerausfälle bei Kantonen und Gemeinden in der Höhe von je rund CHF 18,5 Mio. erwartete. Die Initianten hingegen störten sich an der aus ihrer Sicht ungerechtfertigten doppelten Besteuerung von Haus- und Wohneigentum ⁸.

Infrastruktur

Energie

Am 18. Mai 2014 entschied das **Schaffhauser Stimmvolk** mit 58,7% Nein-Stimmen, die **Änderung des Wasserwirtschaftsgesetzes** abzulehnen. Die vorgeschlagene Änderung betraf die Abschaffung des Höherstauverbots für den Rhein. Durch die Abschaffung erhofften sich die Befürworter eine höhere Produktionskapazität des Kraftwerks Schaffhausen. Im Kantonsrat wurde die Vorlage mit 44 zu 5 Stimmen angenommen und freiwillig der Volksabstimmung unterstellt. Im Nachgang der Abstimmung wurde die Vermutung geäußert, dass die Schaffhauser Stimmbevölkerung die Vorlage vornehmlich deshalb abgelehnt hatte, weil sie den Bau eines weiteren Rheinkraftwerks – und damit einhergehende, negative Auswirkungen auf den Rheinfluss (Wassermenge, Touristenattraktivität) – befürchtete. Die Stimmbeteiligung betrug 70,4% ⁹.

Strassenbau- und -verkehr

Ein breit abgestütztes Referendumskomitee bestehend aus den Parteien CVP, FDP, LDP und SVP konnte an der **Abstimmung im Kanton Basel-Stadt** vom Mai 2014 einen Erfolg verbuchen. Die vier bürgerlichen Parteien wehrten sich gegen die geplante Erschliessung des Quartiers Erlenmatt durch eine 1,2 km lange Tramlinie und das ihrer Meinung nach unausgewogene Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Befürworter sahen im geplanten **Erlenmatt-Tram**, welches u.a. die Pharmaindustrie besser an den Badischen Bahnhof anbinden sollte, hingegen sowohl einen Standortfaktor als auch eine Zeichensetzung für den öffentlichen Verkehr. Am Abstimmungssonntag scharte sich indes eine knappe Mehrheit von 51,6% hinter das Referendumskomitee und verhinderte den Bau der Tramlinie (Stimmbeteiligung: 57,2%). Mit dieser Entscheidung wurde auch die in der Vorlage vorgesehene Umgestaltung des Vorplatzes des Badischen Bahnhofs, die sich in der Abstimmungskampagne als relativ unbestritten entpuppte, nach hinten geschoben. Letzteres Anliegen war im Vorfeld von Quartierbewohnerinnen und -

⁸ LZ, 4.1., 8.1., 10.1. und 10.2.14.

⁹ SN, 26.3., 9.4., 17.4., 22.4., 25.4., 3.5. und 19.5.14.

bewohnern als dringlich eingestuft worden ¹⁰.

Ebenfalls im Mai bestärkte die **Genfer Stimmbevölkerung** ihren Willen vom Vorjahr und nahm die Avivo-Initiative und deren **Forderung nach reduzierten ÖV-Preisen für IV- und AHV-Rentner** erneut an. Die Abstimmung zur Initiative war im Vorjahr annulliert worden, da der dem Volk unterbreitete Abstimmungstext nicht eins zu eins identisch mit der Formulierung gewesen war, die den Unterzeichnenden bei der Unterschriftensammlung vorgelegt worden war. Der im Berichtsjahr an der Abstimmung vorgelegte Text korrigierte diesen Umstand und verwendete die ursprüngliche Formulierung. Das Ja der Genfer Bevölkerung war in dieser zweiten Abstimmung zwar leicht zögerlicher, aber dennoch ausreichend: Während im vorangegangenen Jahr 55,8% der Stimmbevölkerung ein Ja in die Urne gelegt hatten, stimmten im Berichtsjahr noch 53,8% der Stimmenden zu (Stimmbeteiligung: 57,1%). Die Abstimmung musste wiederholt werden, weil die Tarifvergünstigungen nicht für die junge Genfer Bevölkerung zwischen 19 und 25 Jahren gegolten hätte. Auf den Unterschriftenbögen der Initiative war der Juniortarif durch eine Klammer auf Personen im Alter von 6 bis 18 Jahren begrenzt gewesen. Genau diese Klammer war im ersten Abstimmungstext verloren gegangen. Im Nachgang zur zweiten Abstimmung beschloss der Grosse Rat hingegen eine Richtigstellung, womit die Alterskategorien kompatibel sind mit denjenigen in der übrigen Schweiz. Somit können junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Altersjahres nach wie vor von Vergünstigungen auf Abonnemente profitieren. Ferner sprach die Initiative der Regierung die Kompetenz zur Tarifierhöhung ab: Diese soll neu dem Parlament zufallen, so dass die entsprechenden Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt sind ¹¹.

Während der MCG bereits mit seiner Ja-Parole zur Avivo-Initiative einen kleinen Erfolg verbuchen konnte, gab die Ablehnung der **Mitfinanzierung von fünf Parkplätzen auf französischem Boden** noch mehr Anlass zur Freude. Die Partei hatte gegen einen entsprechenden Kredit in der Höhe von CHF 3,1 Mio. das Referendum ergriffen. Die Mittel zur Finanzierung der P+R-Parkplätze hätten den Genfer Strassenverkehr entlasten sollen. Mit einem Ja-Anteil von 48,9% lehnte die **Genfer Bevölkerung** den Kreditbeschluss bei einer Stimmbeteiligung von 57,1% knapp ab ¹².

Boden- und Wohnwirtschaft

Kurz nachdem die Ablehnung der eidgenössischen Bauspar-Anliegen im Jahr 2012 dem Bausparen im Kanton **Basel-Landschaft** endgültig ein Ende bereitet hatte, lancierte alt-Nationalrat und Vater einer der beiden Bausparinitiativen Hans Rudolf Gysin mit seiner Baselbieter **Wohneigentums-Initiative** ein „Bausparmodell light“. Dieses verlangt zum einen die Verankerung der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf Verfassungsstufe sowie die Schaffung von Anreizen zur Bildung von gebundenen Sparrücklagen, die neu auch zur Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen und nicht nur wie bisher zum erstmaligen Erwerb von Wohneigentum eingesetzt werden kann. Obwohl sich die Initiative neben der privaten Wohneigentumsförderung auch die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

¹⁰ *BLZ*, 30.10.13; *BaZ*, 31.10.13; *BLZ* 19.5.14; Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung.

¹¹ *TdG*, 23.1., 28.4., 19.5., 20.5., 30.5., 14.6., 11.10., 20.11. und 13.12.14; vgl. *SPJ 2013*, S. 429.

¹² *TdG*, 6.5., 10.5., 15.5., 19.5. und 20.5.14.

zum Ziel setzt, konnte sie linke Parteien indes nicht überzeugen, fand jedoch Unterstützung bei den Wohnbaugenossenschaften. Von linker Seite befürchtete man zum einen eine Benachteiligung der Mieterinnen und Mieter sowie zum anderen eine einseitige Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum; ein Gegenkomitee kam jedoch nicht zu Stande. Mit überaus deutlichen 74,7% nahm die Baselbieter Bevölkerung das Volksanliegen schliesslich an und tat dies – für Volksinitiativen eher ungewöhnlich – sogar auf Geheiss von Regierung und Parlament. Die Stimmbeteiligung betrug dabei 50,7% ¹³.

Eine eher ungewohnte Referendumskoalition fand sich im Berichtsjahr in **Basel-Stadt**: Die Parteien **BastA!**, die Grünen sowie die SVP ergriffen zusammen mit diversen Umweltverbänden das Referendum gegen zwei Teile des Zonenplans betreffend die **Stadtrandentwicklung Ost und Süd**. Regierung und Parlament beschloss diese zwei Stadtrandentwicklungs-Projekte mit der Zonenplanrevision, um den Bedarf an zusätzlichem Wohnraum zu decken. Die Gegnerinnen und Gegner der Stadtrandentwicklung wehrten sich in erster Linie gegen die Verbauung von Grünzonen und plädierten für das verstärkte Fördern von verdichtetem Bauen gegen innen. Die bürgerliche Mitte und die SP verstanden die Pläne hingegen als gut austarierten Kompromiss und empfahlen ein Ja. Anders sah dies die Basler Bevölkerung: Sie lehnte die Stadtrandentwicklung Süd mit 45,6% und die Stadtrandentwicklung Ost mit 49,2% Ja-Stimmenanteilen ab. Bereits einige Wochen nach der Abstimmung gab die Regierung bekannt, aufgrund der Wohnungsknappheit schon bald ein neues Bauprojekt vorlegen zu wollen, was bei der Stimmbevölkerung kontroverse Reaktionen auslöste. Rückhalt erhielt sie jedoch von der SP, die sich für eine „wirtschaftlich, ökologisch und sozial beispielhafte“ Stadtrandentwicklung Ost einsetzte. Im Dezember beauftragte die Regierung das Forschungsinstitut gfs.bern mit der Durchführung einer Umfrage, um die Gründe für das Volksnein zu eruieren ¹⁴.

Sozialpolitik

Nicht zufrieden mit dem neuen **Genfer Kindertagesstättengesetz** zeigten sich linke Parteien und pädagogische Institutionen und ergriffen das Referendum. Kritisiert wurde dabei nicht etwa die Erhöhung der Krippenplätze, sondern die sich verschlechternden Betreuungsverhältnisse durch die Erhöhung der Anzahl Kinder pro Betreuungsperson. Dass 28'000 Unterschriften gesammelt werden konnten – das im Kanton Genf geltende 3%-Quorum macht für die Ergreifung des fakultativen Referendums momentan die Unterschrift von ca. 7'000 Stimmberechtigten erforderlich –, zeigte bereits die Umstrittenheit der von bürgerlichen Kreisen verabschiedeten Vorlage. Ein weiteres Indiz dafür war, dass die Regierung der Stimmbevölkerung die Parlamentsvorlage zur Ablehnung empfahl. Mit einem Ja-Stimmenanteil von 43,2% versenkte das Genfer Stimmvolk die Vorlage am Abstimmungssonntag bei einer Beteiligung von 57,4% ¹⁵.

Am 18. Mai 2014 wurde im **Tessin** über die Bemessungsgrundlage für die kantonale **Standardprämie der obligatorischen Krankenversicherung** abgestimmt. Die Gesetzesänderung

¹³ BLZ, 10.1., 15.1., 2.3. und 10.2.14; BaZ, 21.1. und 10.2.14.

¹⁴ BLZ, 28.2., 29.9., 30.9., 14.11. und 27.11.14, BaZ, 13.8., 25.8., 4.9., 29.9., 30.9., 14.11., 15.11. und 27.12.14.

¹⁵ TdG, 17.1., 7.2. und 10.2.14.

wurde Ende 2013 vom Grossen Rat beschlossen, worauf die Sozialdemokraten das Referendum ergriffen hatten. Neu sollte gemäss der vom Gesetzgeber verabschiedeten Fassung die Standardprämie reduziert werden, um die kantonalen Ausgaben bei den Prämienverbilligungen zu senken. Die Senkung der Standardprämie hätte zur Folge gehabt, dass die Prämienverbilligungen abnehmen, weil diese wiederum in Abhängigkeit (der nun tieferen Standardprämie) errechnet werden. Die SP sah dadurch vor allem einkommensschwache Personen benachteiligt und ergriff das Referendum. Die Gesetzesänderung wurde mit einem Nein-Stimmenanteil von 52,7% an der Urne verworfen (Stimmbeteiligung: 53,7%) ¹⁶.

Der Solothurner Kantonsrat unterstellte von sich aus **zwei Varianten zur Revision des Pensionskassengesetzes** der obligatorischen Volksabstimmung. Aufgrund des vom Bund beschlossenen Systemwechsels müssen die Pensionskassen neu vollständig ausfinanziert werden. Die vorgelegten Gesetzesrevisionen wollten denn auch die Organisation der Pensionskasse sowie die Ausfinanzierung der Deckungslücke regeln. Die beiden Varianten unterschieden sich lediglich in der Frage, ob die Gemeinden ebenfalls einen Teil des Fehlbetrags zu übernehmen hätten oder ob der Kanton alleinig dafür zuständig sein soll. Diese Variantenabstimmung war das Resultat der langwierigen Verhandlungen zwischen Gemeinden und Kanton. Eine Mehrheit fand schliesslich lediglich die Variante ohne Verpflichtung der Gemeinden. Letztere befürworteten lediglich 28,5% der Stimmbevölkerung (Stimmbeteiligung: 40,4%) ¹⁷.

Eine im Rahmen des Sparpakets beschlossene Massnahme fand bei der **Baselbieter Bevölkerung** mit 48,2% Ja-Anteil nicht ausreichend Unterstützung: Erhöht werden sollte der sogenannte **Vermögensverzehr in Alters- und Pflegeheimen**. Mit Annahme der Vorlage, die dem obligatorischen Referendum unterstand, hätten Seniorinnen und Senioren künftig jährlich 15% statt 10% ihres Vermögens für ihren Heimaufenthalt einsetzen müssen, um von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV profitieren zu können ¹⁸.

Bildung und Kultur

"Rüebli-Votum schwächt den Bildungsraum", titelte die Basellandschaftliche Zeitung nach Annahme der **Mundart-Initiative im Kanton Aargau** und vermutete eine weitere Hürde für die allfällige Schaffung eines gemeinsamen Nordwestschweizer Bildungsraumes. Im Gegensatz zu den Kantonen Glarus und Luzern, deren Stimmbevölkerung ähnliche Anliegen im Vorjahr versenkt hatten, sprachen sich die Aargauerinnen und Aargauer am 18. Mai 2014 mit 55,5% Ja-Anteil für eine Volksinitiative der Schweizer Demokraten aus, die Mundart als grundsätzliche Unterrichtssprache im Kindergarten festlegt (Stimmbeteiligung: 55,2%). Der Kanton Aargau reiht sich somit hinter Zürich als zweiter Kanton ein, der Hochdeutsch gänzlich aus dem Kindergartenalltag verbannt ¹⁹.

¹⁶ CdT, 19.5.14.

¹⁷ SZ, 22.1., 29.1., 4.4., 30.4. und 26.10.13, 26.2., 27.2., 8.3., 30.4., 27.5., 18.6., 21.6., 24.6., 25.6., 26.6., 29.9.

¹⁸ BaZ und BLZ, 29.9.14.

¹⁹ AZ, 26.10. und 21.11.13, 19.5.14, BLZ, 21.5.14.

Ende September 2014 lehnte die Tessiner Stimmbevölkerung einen Kredit von CHF 3,5 Mio. zur **Beteiligung des Kantons Tessin am Schweizer Pavillon an der Expo 2015** in Mailand ab. Ein Teil des Geldes hätte auch für touristische Zwecke im Zusammenhang mit der Weltausstellung – einige davon auch im Kanton selbst – verwendet werden sollen. Die Lega dei Ticinesi wehrte sich dagegen und konnte fast doppelt so viele als die nötigen 7000 Unterschriften gegen das Vorhaben sammeln. Angesichts der schwierigen Finanzlage im Südkanton verwarf der Souverän den Kredit mit einem Nein-Stimmenanteil von 54,5% (Stimmbeteiligung: 51,6%) ²⁰.

Weiterführende Literatur

Schaub, Hans-Peter, „Maximising direct democracy – by popular assemblies or ballot votes?“, in *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18/2014, S. 305–331.

Vatter, Adrian, *Das politische System der Schweiz*, Stuttgart 2013.

Wirtschaftsforum Graubünden, *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens: Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete*, Chur 2014.

²⁰ CdT, 29.9.14; vgl. auch oben, Teil I, 1a (Grundsatzfragen).