

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Volksrechte, Verfassungsfragen, Grundrechte</b>
Akteure	<b>Freisinnig Demokratische Partei. Die Liberalen (FDP)</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ackermann, Nadja  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Gerber, Marlène  
Gilg, Peter  
Hirter, Hans  
Rinderknecht, Matthias  
Strohmann, Dirk

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Gerber, Marlène; Gilg, Peter; Hirter, Hans; Rinderknecht, Matthias; Strohmann, Dirk 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksrechte, Verfassungsfragen, Grundrechte, Freisinnig Demokratische Partei. Die Liberalen (FDP), 1985 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Politische Grundfragen	1
Verfassungsfragen	1
Rechtsordnung	2
Grundrechte	2
Institutionen und Volksrechte	4
Volksrechte	4
<b>Sozialpolitik</b>	8
Soziale Gruppen	8
Asylpolitik	8

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>NMRI</b>	Nationale Menschenrechtsinstitution
<b>EDÖB</b>	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
<b>EKF</b>	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>GSoA</b>	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
<b>EKR</b>	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
<b>Uniterre</b>	Uniterre
<b>IGS</b>	Interessengemeinschaft Schiessen Schweiz
<b>SKG</b>	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
<b>SKMR</b>	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
<b>GANHRI</b>	Global Alliance of National Human Rights Institutions
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>INDH</b>	Institution nationale des droits de l'homme
<b>PPPDT</b>	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
<b>CFQF</b>	Commission fédérale pour les questions féminines
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>GSsA</b>	Groupe pour une Suisse sans Armée
<b>CFR</b>	Commission fédérale contre le racisme
<b>Uniterre</b>	Uniterre
<b>CIT</b>	Communauté d'intérêt du tir suisse
<b>CSDE</b>	Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité
<b>CSDH</b>	Centre suisse de compétence pour les droits humains
<b>GANHRI</b>	Global Alliance of National Human Rights Institutions
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Politische Grundfragen

#### Verfassungsfragen

**BERICHT**  
DATUM: 07.12.1985  
PETER GILG

Die **Aufnahme von Bericht und Modellentwurf war gedämpft**. Unter den ersten Erklärungen der Regierungsparteien lautete diejenige der CVP am positivsten. Die FDP begrüßte den Antrag, empfahl aber ein behutsames Vorgehen, das es dem Parlament erlauben würde, auch Wegmarken für die konkrete Ausgestaltung des Verfassungsentwurfs zu setzen. Die SP bestritt der Revision ihre Aktualität, und die SVP erklärte sie für überflüssig. Die Präsidenten der vier Fraktionen sprachen sich alle für eine Fortsetzung des Unternehmens aus, allerdings mit unterschiedlichen Zielvorstellungen. Sozialdemokratische Sprecher befürworteten eine weitergehende Reform, als sie die Modellstudie anbietet. Entschiedener äusserten sich Vertreter des Landesrings für eine Totalrevision, wobei sie den im Vorjahr veröffentlichten Entwurf der Juristen A. Kölz und J. P. Müller in den Vordergrund rückten. Die Kommentare der Presse waren dagegen überwiegend skeptisch gestimmt.<sup>1</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 16.12.1986  
PETER GILG

Die **Rückfrage des Bundesrates an das Parlament**, ob die Arbeiten an einer Totalrevision der Bundesverfassung fortgesetzt werden sollten, führte nicht zum Abbruch des umstrittenen Unternehmens. Eine Diskussion am Parteitag der FDP im April, die eine überwiegend negative Haltung zum Ausdruck brachte, wirkte zwar vorerst eher entmutigend. Die vorberatende Kommission des Ständerates erwog die **Möglichkeit einer rein formalen Revision** und liess sich vom EJPD einen entsprechenden Zusatzbericht vorlegen, verwarf dann aber diesen Ausweg. Sie beantragte dem Rat, den Revisionsauftrag zu erteilen, ihn aber zugleich zu präzisieren: Der von der Regierung auszuarbeitende Entwurf sollte «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen». Konkrete Weisungen, wie sie von den Staatsrechtslehrern Jagmetti (fdp, ZH) und Aubert (lp, NE) gewünscht wurden, lehnte die Kommission jedoch ab, um dem Bundesrat die Freiheit, mindestens in Form von Varianten Neuerungen vorzuschlagen, nicht zu nehmen. Noch im Dezember gab die Ständekammer diesem Vorschlag mit 28:6 Stimmen ihren Segen – gewissermassen als Geschenk zum 50. Geburtstag der Vorsteherin des EJPD, die sich nachdrücklich für den Auftrag eingesetzt hatte. Zu diesem bescheidenen Neuanfang trugen befürwortende Stellungnahmen bürgerlicher Staatsrechtler und Politiker bei, die nicht als Systemveränderer verdächtigt werden konnten, ausserdem das sich verbreitende Gefühl, nach zwanzigjähriger Vorarbeit nicht einfach kapitulieren zu können.<sup>2</sup>

**KANTONALE POLITIK**  
DATUM: 15.10.1991  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Im Kanton Luzern hat der Grosse Rat zwar noch keinen Entscheid in Sachen **Totalrevision der Staatsverfassung** gefällt, aber das Begehren ist weitgehend unbestritten. Die Liberale Partei des Kantons Luzern (FDP) erörterte in verschiedenen Verfassungsseminarien Ideen zu einer Totalrevision und kündigte die Ausarbeitung eines Verfassungsvorentwurfs an.<sup>3</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 16.03.1996  
DIRK STROHMANN

Die **FDP** sprach sich für eine gestaffelte **Erhöhung der Unterschriften für Volksinitiativen** aus, je nachdem ob es sich um die Totalrevision der Verfassung, ausformulierte Initiativen oder allgemeine Anregungen handelt. Das vorgesehene Finanz- und das von der SP vorgeschlagene konstruktive Referendum lehnte sie ab. Grundsätzlich sprach sie sich dafür aus, die weniger bestrittenen Teile der Verfassungsrevision von der Gesamtvorlage abzukoppeln und prioritär zu behandeln.<sup>4</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 27.11.1997  
HANS HIRTER

Die SVP, die FDP und die FP bekämpften im **Nationalrat** diese Vorschläge mit dem Argument, dass sich damit das Parlament aus der Verantwortung schleiche. Zudem werde damit für den Bürger der Entscheid nicht erleichtert. Da er bei gleichzeitiger Abstimmung über die Varianten und die Gesamtvorlage nicht wisse, wie letztere dann definitiv aussieht, könne er diese gar nicht beurteilen. Auch Bundesrat Koller äusserte sich eher skeptisch zu Variantenabstimmungen. Seiner Meinung nach sollen sich solche auf jeden Fall auf politisch wenig umstrittene Fragen im Bereich der Verfassungsnachführung beschränken. Bei wichtigen inhaltlichen Entscheiden im Bereich der materiellen Verfassungsreform (z.B. der Erhöhung der Unterschriftenzahlen) bestünde laut Koller die Gefahr, dass eine Mehrheit das ganze Paket ablehnen würde, um auf jeden Fall nicht zu riskieren, dass eine missliebige Neuerung in Kraft tritt. Der Nationalrat **beschloss mit 95 zu 45 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten**. Bei der Detailberatung dieser neuen Regelung im Geschäftsverkehrsgesetz konnte sich der von der Ratslinken bekämpfte Kommissionsantrag durchsetzen, dass bei Variantenfragen zu Themen, die in der bestehenden Verfassung bereits geregelt sind, immer dieser alte Verfassungstext einer neuen Regelung gegenüberzustellen sei. Nicht zulässig soll es in diesen Fällen sein, zwei unterschiedlich weit gehende Neuerungen einander gegenüber zu stellen. Die Befürworter dieser Lösung begründeten ihren Entscheid damit, dass sonst die Befürworter des Status quo ihre Meinung nur durch eine Ablehnung der ganzen Vorlage ausdrücken könnten.<sup>5</sup>

## Rechtsordnung

### Grundrechte

**INTERPELLATION / ANFRAGE**  
DATUM: 30.09.2011  
NADJA ACKERMANN

Das Instrument des **Menschenrechtsdialogs**, eines institutionalisierten Dialogs über Menschenrechte mit anderen Nationen wie beispielsweise China, war in der Vergangenheit aufgrund seiner geringen Effizienz kritisiert worden und wird deshalb in Zukunft nicht mehr weitergeführt. Das EDA sucht nun nach individuellen Modellen. So könnten Menschenrechte in alle politischen Konsultationen der Schweiz integriert werden. Darauf reichte die FDP-Liberale-Fraktion im Nationalrat eine Interpellation ein, da sie eine Ausweitung dieses Prinzips auf die Freihandelsabkommen befürchtete. Laut ihrem Sprecher Walter Müller (fdp, SG) sei es nicht realistisch, ein Land per Handelsabkommen zur Einhaltung der Menschenrechte zu zwingen. Der Nationalrat beschloss, die Diskussion zu verschieben.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.12.2012  
NADJA ACKERMANN

Auch der Bundesrat beschäftigte sich mit dem Recht von Menschen mit Behinderungen und präsentierte dem Parlament eine Botschaft zur Ratifizierung des UNO-Übereinkommens, welches jede **Diskriminierung von Behinderten** verbietet. Die Ratifizierung war in der Vernehmlassung mit Ausnahme der FDP und SVP begrüsst worden.<sup>7</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 04.02.2019  
KARIN FRICK

Frischen Wind in die gesellschaftliche Debatte ums nationale Verhüllungsverbot brachte die grossmehrheitliche Zustimmung des St. Galler Stimmvolks zu einem Verhüllungsverbot auf kantonaler Ebene im September 2018. Damit war St. Gallen nach dem Tessin der zweite Kanton, in dem die Gesichtsverhüllung in der Öffentlichkeit verboten wurde. Der Präsident des Initiativkomitees der nationalen Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», der Solothurner SVP-Nationalrat Walter Wobmann, deutete die St. Galler Entscheidung als ein positives Zeichen für die bevorstehende Abstimmung über das schweizweite Verhüllungsverbot. Bundespräsident Berset gab demgegenüber in der Presse zu Protokoll, man nehme das Resultat auf Kantonsebene zur Kenntnis, aber auf nationaler Ebene sei die Debatte eine andere – dies wohl, weil die St. Galler Bestimmung die Gesichtsverhüllung nur dann verbietet, wenn von ihr eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Im Zuge der gleichzeitig laufenden **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative aus der Taufe gehoben worden war, taten im Herbst 2018 zahlreiche Akteure ihre Ansichten zur Burkafrage in den Medien kund. Unter den Parteien lehnten neben der SVP – ihres Erachtens nehme der bundesrätliche Gegenvorschlag das Anliegen der Initiative nicht ernst – auch die Grünen den indirekten Gegenvorschlag ab. Sie betrachteten den Gegenvorschlag als unverhältnismässig und unnützlich, da Nötigung ohnehin bereits verboten sei und der Gegenvorschlag genauso wenig zu den Rechten

und zur Gleichberechtigung muslimischer Frauen beitrage wie die Initiative; letztlich schürten beide Vorurteile gegen die muslimische Bevölkerung. Auf der anderen Seite begrüßte die GLP den Vorschlag des Bundesrates vorbehaltlos. Die CVP und die FDP unterstützten beide die Stossrichtung des Bundesrates, brachten aber entgegengesetzte Vorbehalte zum Ausdruck. Während sich die CVP eine weitergehende Regelung im Sinne eines auf Gesetzesebene verankerten, allgemeinen Verhüllungsverbots wünschte, lehnte die FDP ein solches auf nationaler Ebene kategorisch ab – dies liege in der Kompetenz der Kantone – und zweifelte generell am Gesetzgebungsbedarf in dieser Frage, da es sich bei der Burka in der Schweiz um eine marginale Erscheinung handle. Für gut befand die FDP jedoch die klaren Regeln zum Behördenkontakt. Dieser Teil des bundesrätlichen Vorschlags war – neben der Feststellung, es sei richtig, der Initiative überhaupt mit einem indirekten Gegenvorschlag entgegenzutreten – auch der einzige Punkt, den die SP mehr oder weniger einhellig unterstützte. In allem, was darüber hinausging, zeigten sich die Sozialdemokraten gespalten. Der Waadtländer Nationalrat Pierre-Yves Maillard, der sich schon zuvor als Burka-Gegner zu erkennen gegeben hatte, fand in seiner Partei rund 40 Mitstreiterinnen und Mitstreiter, die ein Verbot der Burka in der Schweiz befürworteten, wenn auch nicht in der Bundesverfassung, sondern auf Gesetzesstufe. Sein Lausanner Parteikollege Benoît Gaillard bezeichnete die Burka als eine religiöse Praxis, die der Gleichstellung von Mann und Frau, den Menschenrechten und den Fundamenten der Demokratie zuwiderlaufe. Man dürfe nicht ein Jahrhundert des Kampfes für die Gleichstellung der Geschlechter der Toleranz gegenüber einer religiösen Minderheit opfern, denn der Gesichtsschleier beraube die Frauen ihrer öffentlichen Existenz, was nicht mit der Schweizer Bürgerschaft vereinbar sei. Der bundesrätliche Gegenvorschlag taue demnach gemäss Maillard nicht, um den Erfolg der Initiative zu verhindern. Ebenfalls für ein Burkaverbot auf Gesetzesstufe sprach sich die Waadtländer Ständerätin Géraldine Savary aus; sie sah den Vorschlag des Bundesrates als geeigneten Ausgangspunkt für die entsprechende parlamentarische Debatte. Mit einer rein parlamentarischen Lösung, hoffte sie, könnte die Abstimmung über die Volksinitiative verhindert und der Abstimmungskampf vermieden werden, der die muslimische Bevölkerung stigmatisieren und die Frauen «als Geiseln nehmen» werde, wie sie der «Tribune de Genève» erklärte. Eine andere Ansicht vertrat hingegen beispielsweise der Genfer Nationalrat Carlo Sommaruga, der den Gegenvorschlag genügend überzeugend fand, um den zögernden Teil der Wählerschaft zu gewinnen. Er erlaube die Bestrafung von Nötigung und lasse gleichzeitig den Frauen, die sich aus freien Stücken verschleiern wollten, die Wahl; allen unsere Vorstellung von Gleichheit aufzuzwingen wäre hingegen Ausdruck eines «kolonialen Feminismus», wie Sommaruga von «Le Temps» zitiert wurde.

Von den insgesamt 69 eingegangenen Stellungnahmen qualifizierte der **Ergebnisbericht** zur Vernehmlassung rund zwei Drittel, mehrheitlich mit Vorbehalten, als befürwortend und ein Drittel als ablehnend. Neben der SVP, den Grünen, der EVP, der EDU, dem Egerkinger Komitee, der EKR, dem SGB und vier weiteren Organisationen lehnten sowohl die KKJPD als auch sieben Kantone den bundesrätlichen Gegenvorschlag ab. Ihrer Ansicht nach sollten die Kantone selbst über die Frage des Verhüllungsverbots entscheiden können beziehungsweise bringe der Vorschlag des Bundesrates keinen Mehrwert gegenüber dem geltenden Recht. Demgegenüber unterstützten die übrigen Parteien der Bundesversammlung, 18 Kantone, verschiedene Frauen- und Menschenrechtsorganisationen sowie u.a. die EKF, die SKG, der schweizerische Tourismusverband und Hotelleriesuisse den Gegenvorschlag, wobei einige von ihnen erklärten, dass dieser sogar noch weiter gehen dürfte. Positiv hervorgehoben wurde von verschiedenen Teilnehmenden, dass der Gegenvorschlag die Autonomie der Kantone wahre und so auch Rücksicht auf die Tourismusdestinationen nehme, dass er Probleme gezielt dort löse, wo sie aufträten, und dass er klare und einfach anwendbare Regeln enthalte. Der Bezug zur Initiative wurde unterschiedlich beurteilt. Während einige die Ansicht vertraten, der Gegenvorschlag nehme das Anliegen der Initiative auf und beseitige deren unangemessene Punkte, sahen andere keine Vergleichbarkeit mit der Initiative. Passend zum Tenor der Vernehmlassungsergebnisse resümierte der Tages-Anzeiger, der Vorschlag des Bundesrates sei «umstritten, aber nicht chancenlos». <sup>8</sup>

Gleichzeitig mit der Verabschiedung der Botschaft zur **Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)** durch den Bundesrat Mitte Dezember 2019 veröffentlichte das EDA die **Vernehmlassungsergebnisse** zum entsprechenden Vorentwurf. Alles in allem war das Vorhaben des Bundesrates bei den stellungnehmenden Kantonen, Parteien und Organisationen auf ein sehr positives Echo gestossen: 110 der insgesamt 116 Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser hatten die Vorlage grundsätzlich befürwortet. Dahingegen hatten ihr der Kanton Schwyz, die FDP und die SVP sowie das Centre Patronal, der schweizerische Gewerbeverband und die Unabhängigkeitspartei Schweiz ablehnend gegenübergestanden; sie hatten die Errichtung einer NMRI nicht für notwendig gehalten. Nichtsdestotrotz hatten auch viele der befürwortenden Teilnehmenden «deutlichen Anpassungsbedarf» an der Vorlage gesehen, wie der Ergebnisbericht feststellte. Rund die Hälfte der Stellungnehmenden, darunter zahlreiche Organisationen aus dem humanitären Bereich, hatten ausdrücklich gefordert, dass die Schweizer NMRI die sogenannten Pariser Prinzipien der UNO umfassend verwirklichen müsse, sodass sie von der GANHRI mit der Bestnote A akkreditiert würde, denn alles andere würde weder dem menschenrechtlichen Selbstverständnis der Schweiz noch ihrem Image auf dem internationalen Parkett gerecht. Als problematisch war hierfür vor allem die vorgesehene universitäre Trägerschaft der NMRI gesehen worden. Ein Grossteil der Teilnehmenden hatte zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der NMRI daher angeregt, ihr eine eigene Rechtspersönlichkeit, beispielsweise als Stiftung oder Verein, zukommen zu lassen. Der Bundesrat nahm letztere Kritik aus der Vernehmlassung in seiner **Botschaft** auf, indem er darin die NMRI als öffentlich-rechtliche Körperschaft ausgestaltete. Die NMRI sollte ihre Tätigkeiten im Rahmen ihres Mandats selbst bestimmen. Der Bund und die Kantone sollten mit beratender Funktion, aber ohne Stimmrecht Einsitz nehmen und die NMRI finanziell unterstützen – der Bund mit Finanzhilfe im Umfang von einer Million Franken pro Jahr, die Kantone mit der Übernahme der Kosten für die Infrastruktur der NMRI. Die ursprünglich angedachte universitäre Verankerung sollte insofern beibehalten werden, als die NMRI an einer oder mehreren Universitäten situiert werde. Als Aufgaben der NMRI nannte die Botschaft die Information und Dokumentation, Forschung, Beratung, Menschenrechtsbildung, Sensibilisierung und den internationalen Austausch zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte sowohl im innerstaatlichen Bereich als auch in Bezug auf die innerstaatliche Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen. Dabei werde sie aber keine Verwaltungsaufgaben und keine Ombudsfunktion wahrnehmen, auch behandle sie keine Einzelfälle und spreche keine verbindlichen Empfehlungen aus, präzisierete der Bundesrat in der entsprechenden Medienmitteilung. Damit die Ablösung des Pilotprojekts SKMR, das Ende 2020 auslaufe, nahtlos erfolgen könne, sah der Bundesrat zudem die Verlängerung der Pilotphase um weitere zwei Jahre vor.<sup>9</sup>

## Institutionen und Volksrechte

### Volksrechte

Im Berichtsjahr wurden **fünf neue Volksinitiativen eingereicht** (Landwirtschaftspolitik des Bauernverbandes, Alpentransit, Tierversuche, arbeitsfreier 1. August und Waffenplätze). Sechs Volksinitiativen wurden 1990 an der Urne abschliessend behandelt: eine wurde angenommen (AKW-Moratorium), fünf abgelehnt (Ausstieg aus der Atomenergie, Stopp-dem-Beton und drei Initiativen gegen Nationalstrassen-Teilstücke). Zwei abstimmungsreife Volksinitiativen (Abschaffung von Autobahnvignette bzw. Schwerverkehrssteuer) wurden zurückgezogen ohne dass das Parlament ein Entgegenkommen gezeigt hätte. Verantwortlich war vielmehr die Unlust der Strassenverkehrsverbände, die Abstimmungskampagne für die Begehren des Basler Automobiljournalisten Böhi zu finanzieren. Zurückgezogen wurde auch die Steuerinitiative der FDP, da deren Anliegen nach Ansicht der Initianten inzwischen erfüllt worden sind. Somit verringerte sich die Zahl der Ende 1990 hängigen Volksinitiativen von 19 auf 15.

Die Zahl der neu lancierten Volksinitiativen hat gegenüber dem Vorjahr von 8 auf 11 zugenommen, bei ihren Themen lassen sich keine Schwerpunkte ausmachen. Eine davon ist bereits weniger als sechs Monaten nach ihrer Lancierung eingereicht worden (Waffenplätze), ein Teil von ihnen wird jedoch mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht zustande kommen. Dieses Schicksal erlitten im Berichtsjahr vier der 1989 gestarteten Volksinitiativen: obwohl die Frist noch nicht abgelaufen war, wurde die Unterschriftensammlung erfolglos abgebrochen (freie Fahrt für Jugendliche, Stammhalter, Hügelstadt Sonnenberg und Behandlungsfristen für Volksinitiativen).<sup>10</sup>



**POSITIONSPAPIER UND PAROLEN**  
DATUM: 28.06.1995  
HANS HIRTER

Bereits vor der Publikation des bundesrätlichen Verfassungsentwurfs hatte eine **Arbeitsgruppe der FDP** ihre Reformvorschläge bezüglich Volksrechte präsentiert. Diese decken sich zu einem guten Teil mit denjenigen des Verfassungsentwurfs. Auch die FDP-Experten möchten das Sammeln von Unterschriften erschweren: entweder durch die Bestimmung, dass diese auf Amtsstellen geleistet werden müssen, oder aber durch eine Erhöhung der geforderten Anzahl. Bei den Staatsverträgen weichen die freisinnigen Vorschläge jedoch vom Verfassungsentwurf ab und propagieren mit dem in Italien praktizierten **«abrogativen» Referendum** eine Neuerung: bei Gesetzesanpassungen zur Erfüllung von Verpflichtungen aus internationalen Verträgen soll das fakultative Referendum erst nachträglich, d.h. einige Zeit nach Inkrafttreten eines Gesetzes, möglich sein. Über die **Gültigkeit von ausformulierten Volksinitiativen** – namentlich in bezug auf Einheit der Materie – soll gemäss der freisinnigen Arbeitsgruppe nicht mehr das Parlament, sondern bereits vor der Unterschriftensammlung ein vom Parlament gewähltes unabhängiges Gremium definitiv entscheiden. Dieser letzte Vorschlag wurde im Herbst von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats aufgenommen.<sup>11</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 28.09.1997  
HANS HIRTER

Die SPS konnte ihre **Volksinitiative** „mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag“, welche die Einführung des sogenannten **konstruktiven Referendums** verlangt, im März mit 123'205 gültigen Unterschriften einreichen. Im Kanton Bern, der diese Form des Referendums 1993 als erster Kanton eingeführt hat, wurde davon erstmals Gebrauch gemacht. Das Volk stimmte dem Parlamentsbeschluss zu einer Steuergesetzrevision zu und lehnte den Gegenvorschlag der FDP ab.<sup>12</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 25.09.2009  
HANS HIRTER

Bei **Volksinitiativen** kommt es vor, dass die Initianten mit einem vom Parlament beschlossenen indirekten Gegenvorschlag zufrieden sind und ihr Begehren eigentlich **zurückziehen** möchten. Oft enthält dieser Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe die Klausel, dass er nur dann in Kraft treten kann, wenn die Initiative entweder zurückgezogen oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist. Da damit die offizielle Publikation des Gegenvorschlags und der Beginn der Sammelfrist für ein allfälliges Referendum erst nach dem Rückzug erfolgen, sind die Initianten über dessen Schicksal im Ungewissen und verzichten aus diesem Grund manchmal auf einen Rückzug. Ständerat Lombardi (cvp, TI) schlug deshalb in der Form einer parlamentarischen Initiative die **Einführung des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative** vor. Die SPK des Ständerats arbeitete eine entsprechende Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte aus. Da mit der Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ und der als indirekten Gegenvorschlag konzipierten Revision des Gewässerschutzgesetzes ein konkreter Anwendungsfall im Parlament hängig war, drängte sie auf eine rasche Behandlung des Geschäfts. Sie beantragte, dass der Rückzug einer Volksinitiative nur dann gelten soll, wenn der Gegenvorschlag auch wirklich in Kraft tritt. Wird das Referendum ergriffen und der Gegenvorschlag vom Volk abgelehnt, dann findet anschliessend eine Abstimmung über die Volksinitiative statt. In der Vernehmlassung hatten sich FDP und SVP skeptisch gezeigt, der Bundesrat hingegen sprach sich für diese Neuerung aus.

Das **Parlament hiess die Einführung des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative bereits in der Herbstsession gut**. Im Ständerat geschah dies einstimmig. Im Nationalrat stellte die SVP erfolglos einen Nichteintretensantrag, wobei die Begründung allerdings verwirrend war. Gemäss ihrem Sprecher Schibli (svp, ZH) würde diese bedingte Rückzugsmöglichkeit die Rechte des Volkes einschränken, da dieses Anspruch darauf habe, in jedem Fall über eine Initiative abzustimmen. Auch eine Mehrheit der FDP war für Nichteintreten, da die Neuerung die Ausübung der Volksrechte komplizierter gestalten würde. In der Schlussabstimmung verabschiedete der Nationalrat die neuen Bestimmungen mit 106 zu 88 Stimmen; dagegen waren die praktisch geschlossene SVP und eine grosse Mehrheit der FDP. In der kleinen Kammer gab es keine Gegenstimmen.<sup>13</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.09.2009  
HANS HIRTER

In der Volksabstimmung vom 27. September waren Volk und Stände damit einverstanden, auf die 2003 in die Verfassung aufgenommene **allgemeine Volksinitiative wieder zu verzichten**. Eine Kampagne fand nicht statt; gegen die Streichung ausgesprochen hatten sich nur die Lega und die PdA. Das Resultat fiel mit einem Ja-Stimmenanteil von 67,9% (1 307 237 Ja gegen 618 664) und keinem einzigen ablehnenden Kanton deutlich aus.

#### **Abstimmung vom 27. September 2009**

Beteiligung: 40,4%  
Ja: 1 307 237 (67,9%) / 20 6/2 Stände  
Nein: 618 664 (32,1%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: SVP, SP, FDP (1)\*, CVP (2)\*, GP (1)\*, EVP, BDP, GLP, CSP, EDU (1)\*, FPS, SD; SGV, SBV, Travail.Suisse.

– Nein: Lega, PdA.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>14</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 05.07.2012  
MARC BÜHLMANN

Gleich drei Mal musste die Bundeskanzlei die Unterschriften für die letztlich sehr knapp nicht zustande gekommene **Bürokratie-Stopp-Initiative** der FDP nachzählen. Ein zweimaliges Nachzählen ist bei knappen Zahlen vorgesehen. Eine dritte Kontrolle wird nötig, wenn die Zahl der Unterschriften zwischen 95'000 und 101'000 liegt. Für die FDP-Initiative, die drei Stunden vor Ablauf der Sammelfrist eingereicht wurde, wurden letztlich 97'537 gültige Unterschriften ausgewiesen. Auch die CVP und die GLP bekundeten einige Mühe, die nötige Zahl an Unterschriften für ihre Initiativen zu sammeln. <sup>15</sup>

**POSTULAT**  
DATUM: 21.03.2014  
MARC BÜHLMANN

Das Postulat der FDP, mit dem Grundlagen für ein **klareres Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** geschaffen werden sollen, wurde im Nationalrat in der Frühjahrsession stillschweigend angenommen. Es verlangt eine Prüfung der Idee eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter und der Idee einer Hierarchie völkerrechtlicher Normen nach demokratischer Legitimation: Verträge (und Verfassungsartikel) mit obligatorischem Referendum würden gegenüber Verträgen (bzw. Gesetzen) mit fakultativen bzw. keinem Referendum höher gewichtet. Mit dem obligatorischen Referendum würde also ein Parallelismus geschaffen und Konfliktfälle zwischen Normen des Landesrechts und des Völkerrechts könnten entsprechend der Normstufe besser gelöst werden. Der Bundesrat war bereit, den Auftrag anzunehmen, und verwies in seiner Antwort auf seine Botschaft zur Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“, wo er einen vom Parlament allerdings abgelehnten Gegenvorschlag unterbreitet hatte, der das obligatorische Referendum für verfassungsändernde völkerrechtliche Verträge vorgesehen hätte. <sup>16</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 11.12.2014  
MARC BÜHLMANN

Ein altes, immer wieder vorgebrachtes Begehren, die **Einführung einer Gesetzesinitiative**, war Gegenstand einer parlamentarischen Initiative Hiltbold (fdp, GE). Bereits 1987, 2004 und 2009 waren ähnliche Vorstösse eingereicht worden. Der Genfer Nationalrat machte geltend, dass die Volksinitiative als immer beliebteres Instrument nicht geeignet sei für Anliegen, die eine Gesetzesänderung anregen möchten: Detailbestimmungen hätten in der Verfassung nichts zu suchen, das Prozedere von Annahme einer Initiative bis hin zu einer Gesetzesvorlage sei lang und die Umsetzung häufig schwierig. Das könne aber nicht den Initianten angelastet werden, weil sie ja gar keine andere Möglichkeit hätten, als via Verfassungsinitiative Einfluss zu nehmen. Zudem existiere die Gesetzesinitiative auf kantonaler Ebene und werde dort geschätzt und ohne Probleme genutzt. Die SPK-NR lehnte das Begehren ab. Die Umsetzung wäre noch komplizierter als bei der 2009 wieder abgeschafften allgemeinen Volksinitiative. Zudem könnte die Bundesversammlung nicht mehr autonom entscheiden, auf welcher Stufe ein Begehren umgesetzt werden soll. Die Ausarbeitung von Gesetzestexten, die mit übergeordnetem Recht kompatibel sind, und vor allem die Überprüfung dieser Kompatibilität wären zu grosse Anforderungen an die Initiativkomitees und das Parlament. Ein weiteres in der Debatte vorgebrachtes Argument war die Schwächung der Kantone, weil eine Gesetzesinitiative kein Ständemehr bedingen würde. Der Nationalrat gab, seiner Kommission folgend, der Initiative mit 116 zu 61 Stimmen keine Folge. Obwohl das Anliegen von einem FDP-

Parlamentarier stammte, wurde es nur von den geschlossenen Fraktionen der SP und der GP, sowie von drei FDP-Abgeordneten unterstützt. Acht Mitglieder der FDP-Fraktion enthielten sich der Stimme.<sup>17</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 12.06.2015  
MARC BÜHLMANN

Mitte Juni 2015 legte der Bundesrat seinen Bericht zum Postulat der FDP-Fraktion vor, das eine **Klärung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht** gefordert hatte. Die Regierung anerkannte im Fazit ihres Berichtes, dass insbesondere im Verhältnis zwischen Volksinitiative und Völkerrecht eine zunehmende Problematik bestehe. Eine Hierarchisierung oder eine Vorrangregel von Landesrecht sei allerdings kaum ohne negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin möglich. Der Bundesrat schlug indes vor, dass jeweils vor der Verabschiedung eines Erlasses oder vor Abschluss eines Vertrages die Konsequenzen für Völker- bzw. Landesrecht eruiert werden sollten, um bereits bei der Verabschiedung Klarheit zu schaffen, ob Unvereinbarkeiten bestünden und wie diese allenfalls beseitigt werden müssten.

Zur Frage nach einem möglichen obligatorischen Referendum bei Staatsverträgen mit verfassungsmässigem Charakter ging der bundesrätliche Bericht auf das bestehende «Referendum sui generis» ein. Es gebe ja bereits ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum, das bei Verträgen Anwendung findet, mit denen die Schweiz Mitglied von supranationalen Organisationen werden soll. Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen Verträge, die unbefristet und unkündbar sind. Darüber hinaus bestehe aber auch ein ungeschriebenes Verfassungsrecht: Dieses «Referendum sui generis» könne dann zur Anwendung gelangen, wenn ein Vertrag eine so grosse Bedeutung habe, dass ihm Verfassungsrang zukomme. Dies habe man sich beispielsweise beim Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen überlegt, damals aber verworfen. Falls je nach einem allfälligen Austritt ein Wiederbeitritt in die Europäische Menschenrechtskonvention nötig wäre, dann würde dieser beispielsweise einem obligatorischen Referendum unterstellt werden.<sup>18</sup>

**ANDERES**  
DATUM: 31.12.2019  
MARC BÜHLMANN

Im Jahr **2019** erliess das Parlament insgesamt 54 Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse, die dem **fakultativen Referendum** unterstellt waren (2018: 41). Gegen insgesamt sechs dieser Erlasse (11%) wurde ein Referendum angestrengt (2018: gegen 4; 9.8%). Damit hielt der Trend zur stärkeren Kontrolle des Parlaments durch Referenden auch 2019 an: In den Jahren 2015, 2016 und 2017 lag der Anteil parlamentarischer Erlasse, gegen die ein Veto eingelegt wurde, noch jeweils bei rund 4 Prozent.

Ein Komitee um die Kampagnenplattform «Wecollect» reichte 64'933 gültige Unterschriften gegen das E-ID-Gesetz ein; die SP wollte die Bevölkerung zur Erhöhung des Kinderabzugs befragen und reichte dagegen 53'088 Unterschriften ein; das Jagdgesetz wurde von verschiedenen Umwelt- und Tierschutzorganisationen bekämpft und wird dank der eingereichten 58'570 Unterschriften an der Urne entschieden werden; gegen den indirekten Gegenvorschlag zur Initiative für einen Vaterschaftsurlaub reichten Vertreter der SVP und der Jungfreisinnigen 54'489 Unterschriften ein.

Über die vier Gesetze soll im Jahr 2020 abgestimmt werden. Auch die Sammelfristen für die beiden angekündigten Referenden gegen die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge – die GSoA, die SP und die Grünen sammelten hier Unterschriften – sowie gegen das Freihandelsabkommen mit Indonesien, angestrengt von Uniterre, laufen im Frühling 2020 ab.

Drei fakultative Referenden, die gegen Erlasse aus dem Jahr 2018 gerichtet waren, waren 2019 abstimmungsreif. Davon kamen zwei im Mai an die Urne und waren beide erfolglos. Die Mehrheit der Stimmbevölkerung stützte das Parlament nämlich sowohl hinsichtlich der Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie, gegen die ein Komitee aus der Interessengemeinschaft Schiessen (IGS) und der SVP das Referendum ergriffen hatte, als auch hinsichtlich des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF), mit dem verschiedene Komitees von linker und bürgerlicher Seite, insbesondere bestehend aus Jungparteien, nicht einverstanden waren. Die Abstimmung über die Erweiterung der Rassismustrafnorm um den Tatbestand der sexuellen Orientierung wurde auf Februar 2020 angesetzt.<sup>19</sup>

# Sozialpolitik

## Soziale Gruppen

### Asylpolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 26.10.2020  
MARLÈNE GERBER

Die im Frühjahr 2020 durchgeführte Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes – angestossen durch eine parlamentarische Initiative Rutz (svp, ZH) – ergab, dass die Mehrheit der Stellungnehmenden die **Möglichkeit begrüsst, zur Identitätsüberprüfung von Asylsuchenden deren mobile Geräte zu nutzen**. 24 von 25 stellungnehmenden Kantonen – alle mit Ausnahme des Kantons Neuenburg – sowie die Parteien der CVP, FDP und SVP stimmten diesem Vorhaben im Grundsatz zu, da sie sich davon eine effiziente Methode zur Identifizierung von Personen erhofften, für die keine Identitätsdokumente vorliegen würden. Opposition erfuhr der Entwurf von den linken Parteien und von den meisten stellungnehmenden interessierten Kreisen. Diese erachteten die Massnahme als unverhältnismässigen Eingriff in die persönlichen Grundrechte, vermissten eine gesetzliche Grundlage und bezweifelten darüber hinaus die postulierte Effizienz eines solchen Vorgehens. Nicht zuletzt brachten sie datenschutzrechtliche Bedenken vor. Fünf Kantone und die SVP setzten sich auf der anderen Seite für die Möglichkeit einer zwangsweisen Abnahme der elektronischen Datenträger ein. Der Entwurf der Kommission sah eine Mitwirkungspflicht, aber keinen Zwang vor. Einige stellungnehmende Akteure, darunter auch der EDÖB, machten deutlich, dass sie die Grundrechtskonformität im Falle eines Zwanges nicht mehr gegeben sähen. Der EDÖB forderte etwa auch die Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die Bearbeitung personenbezogener Daten von Drittpersonen, da diese auch von den zur Identitätserkennung unternommenen Auswertungen betroffen sein könnten. Die zuständige SPK-NR übernahm gewisse Empfehlungen aus der Vernehmlassung, insbesondere datenschutzrechtliche Belange, und verabschiedete im Oktober 2020 mit 13 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Vorlage an den Bundesrat.<sup>20</sup>

- 
- 1) NZZ, 27.11.85; SGT, 27.11.85; TA, 27.11. und 7.12.85; Presse vom 27.11.85; BaZ, 27.11.85; JdG, 28.11.85; Bund, 29.11.85; Vat., 7.12.85.  
2) AB SR, 1986, S.783 ff.; SMUV-Zeitung, 9.1.86; Presse vom 19.4., 21.4., 22.4., 14.5. und 4.11.86; NZZ, 12.5., 23.5. und 22.8.86; SZ, 13.6., 17.7. und 17.12.86; AT, 17.12.86.  
3) LNN, 15.10.91.  
4) NZZ, 30.1. und 16.3.96.  
5) BBI, 1998, I, S. 364 ff.  
6) NZZ, 24.5.11; SGT, 28.5.11  
7) BBI, 2013, S. 661 ff.; NZZ, 20.12.12.  
8) Vernehmlassungsbericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; LT, 3.7.18; AZ, Blick, Lib, 24.9.18; AZ, SGT, TA, 25.9.18; BaZ, 26.9.18; LT, 27.9.18; TZ, 28.9.18; TG, 3.10.18; TZ, 6.10.18; AZ, 12.10., 13.10.18; CdT, TA, 19.10.18; SN, 23.10.18; OWZ, 25.10.18; CdT, TG, 13.12.18; AZ, 3.1.19  
9) BBI, 2020, S. 513 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung NMRI; Medienmitteilung BR vom 13.12.19  
10) Vat., 24.12.90, BZ, 11.7.90.; Wirtschaftsförderung (1991). Initiativen + Referenden, Zürich.  
11) Grisel (1995). Das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und völkerrechtlichen Verträgen.; Kreis (1995). Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums.; Körkenmeyer (1995). Direkte Demokratie und europäische Integration.; Presse vom 31.5.95; NZZ, 4.10. und 10.7.95; Politische Rundschau, 74/1995.; Seiler (1995). Noch einmal: Staatsvertrag und Bundesgesetz.  
12) BBI, 1997, IV, S. 1516 f.; Presse vom 26.3.97.; Bund, 29.9.97.  
13) AB SR, 2009, S. 694 ff., 919 f. und 1003; AB NR, 2009, S. 1627 ff. und 1827; BBI, 2009, S. 6655 ff.; BBI, 2009, S. 3591 ff. und 3609 f. (BR).  
14) BBI, 2009, S. 8719 ff.; BaZ, 9.9.09; NZZ, 10.9. (Gross, sp, ZH) und 19.9.09 (Müller, fdp, AG und Lustenberger, cvp, LU); Presse vom 28.9.09  
15) NZZ, 21.6.12; Presse vom 12.-14.4.12; Presse vom 5.7.12.  
16) AB NR, 2014, S. 540; Po. 13.3805  
17) AB NR, 2014, S. 2346 ff.; Kommissionsbericht SPK-N vom 31.10.14; Pa.lv. 13.464; TG, 12.12.14  
18) Bericht des Bundesrats vom 12.6.15  
19) BBI, 2020, S. 1223 f.; BBI, 2020, S. 1285 f.; BBI, 2020, S. 973 f.; BBI, 2020, S. 975 f.; Übersicht fakultative Referenden 2019; AZ, 31.12.19  
20) BBI 2020, 9287; Bericht Vernehmlassungsergebnisse; Medienmitteilung SPK-SR vom 16.10.20