

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Institutionen und Volksrechte</b>
Schlagworte	<b>Volksrechte</b>
Akteure	<b>Caroni, Andrea (fdp/plr, AR) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</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

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Volksrechte, 2016 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Parlamentsmandat	1
Volksrechte	2
Wahl- und Abstimmungsverfahren	9

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>Büro-SR</b>	Büro des Ständerates
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>Bureau-CE</b>	Bureau du Conseil des Etats
<b>EEE</b>	l'Espace économique européen
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Parlamentsmandat

WAHLGESCHÄFT  
DATUM: 28.11.2022  
MARC BÜHLMANN

Wie der Nationalrat nutze auch der Ständerat die erste Sitzung der Wintersession 2022 zur **Wahl des Ständeratspräsidiums und der Mitglieder des Büro-SR für 2022/2023** und wie im Nationalrat wurde mit Brigitte Häberli-Koller (mitte, TG) auch im Ständerat ein Mitglied der Mitte für das höchste Amt auserkoren. Vor der Wahl der erst fünften Ständeratspräsidentin in der Geschichte der kleinen Kammer ergriff der **scheidende Präsident**, Thomas Hefti (fdp, GL), das Wort. Es sei gut, dass es in Demokratien befristete Amtszeiten gebe. Resultate von Wahlen nicht anzuerkennen oder ziviler Ungehorsam sei hingegen Gift für einen demokratischen Rechtsstaat. Hefti ging auf die abflauende Pandemie ein, die in der Schweiz auch deshalb glimpflich abgelaufen sei, weil – trotz aller Kritik – den Kantonen und dem Bundesrat vernünftige Lösungen gelungen seien. Es greife zu kurz, den Föderalismus für Fehler, die es natürlich auch gegeben habe, verantwortlich zu machen. Krisen seien «die Stunden der Exekutiven» aber von Diktatur zu sprechen, sei daneben. Auch aus dem Krieg in der Ukraine, einem von Russland angezettelten «Krieg gegen die westliche Welt» müsse die Schweiz Lehren ziehen. Es gelte, die Armee zu verstärken. Bei den Verhandlungen mit der EU – ebenfalls eine aktuelle Herausforderung – würde man vielleicht weiterkommen, wenn der EU verständlich gemacht werden könnte, dass die «sehr weitgehenden Rechte» der Mitbestimmung in der Schweiz nicht nur weltweit einzigartig, sondern auch für die supranationale Organisation nicht schädlich seien.

Nachdem Thomas Hefti mit grossem Applaus bedacht worden war, schritt die kleine Kammer zur **Wahl ihrer neuen Präsidentin**, die 45 von 46 Stimmen erhielt. Ein Wahlzettel war leer geblieben. Brigitte Häberli-Koller wurde mit starkem Beifall in ihr neues Amt begrüsst. Die Mitte-Politikerin – nach Josi Meier (cvp, LU; 1991), Françoise Saudan (fdp, GE; 2000), Erika Forster-Vannini (fdp, SG; 2009) und Karin Keller-Sutter (fdp, SG) die fünfte Ständeratspräsidentin – war bereits die zwölfte Kantonsvertretung aus dem Thurgau, die das oberste Amt in der kleinen Kammer ausüben durfte. Nur die Kantone Waadt (17), und Bern (15) stellten mehr Ständeratspräsidenten. Der Bund wisse, was er am Thurgau habe, startete die frischgebackene und insgesamt 200ste höchste Amtsträgerin in der kleinen Kammer ihre **Antrittsrede** mit einem Dank an die anwesende Kantonalregierung. Auch sie ging auf die aktuellen politischen Herausforderungen ein: Krisen und Wandel habe es schon immer gegeben, allerdings gebe es heute viel mehr Widersprüche, die Unsicherheiten und Ängste weckten und im schlimmsten Fall zu extremen Überzeugungen und einer gespaltenen Gesellschaft führten. Es müsse unterschieden werden zwischen berechtigter Meinungsfreiheit und «radikalen Forderungen bestimmter Gruppierungen». Die direkte Demokratie sei aber keine Tyrannei der Mehrheit, sondern biete «das beste und ehrlichste Ventil für die Bürgerinnen und Bürger», die Unzufriedenheit zeigen dürften, Abstimmungsergebnisse aber selbstverständlich akzeptieren würden. «Wir leben in einer direkten Demokratie, wo sich niemand auf der Strasse festkleben muss, wo niemand Gemälde mit Kartoffelstock bewerfen muss und wo man sich auch nirgendwo anketten muss.» Es sei zudem nicht fair, der Politik böswillige Absicht zu unterstellen, wenn sich ein Entscheid im Nachhinein als fehlerhaft herausstelle. Unzufriedenheit und Fehler müsse eine Demokratie aushalten und es sei an den Parlamentsmitgliedern, durch Ehrlichkeit und Transparenz wieder Vertrauen zu schaffen. Es gebe viel zu tun und die anstehenden Herausforderungen seien nur gemeinsam zu meistern, weshalb ihre Präsidenschaft auch unter dem Motto «Gemeinsam - Ensemble - Insieme - Ensemen» stehe

Nach einem musikalischen Intermezzo schritt die kleine Kammer zur **Wahl der restlichen Mitglieder des Büros**. Zur ersten Vizepräsidentin wurde Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) gewählt – ebenfalls mit 45 von 46 möglichen Stimmen (ein Zettel blieb auch hier leer); damit wird 2023/2024 erstmals eine Sozialdemokratin dem Ständerat vorstehen – es sei denn, die offizielle Kandidatin für die anstehenden Bundesratswahlen würde in die Landesregierung gewählt oder aber bei den eidgenössischen Wahlen 2023 in ihrem Kanton nicht bestätigt. Gleich zu zwei weiteren Nova führte die Wahl der zweiten Vizepräsidentin: Lisa Mazzone (gp, VD) ergänzte das erstmals reine Frauenpräsidium und wird – auch bei der Genferin eine Wiederwahl bei den Ständeratswahlen 2023 vorausgesetzt – 2024/2025 den Ständerat als erstes Mitglied der Grünen Partei präsidieren. Mazzone erhielt 44 von 46 möglichen Stimmen.

Neben einer leeren Stimme entfiel eine auf eine andere Person. Die Ämter des Stimmzählers und des Ersatzstimmzählers werden von Männern besetzt. Andrea Caroni (fdp, AR) wurde mit 42 Stimmen gewählt (4 Wahlzettel blieben leer) und auf Stefan Engler (mitte, GR) entfielen 45 Stimmen (ein leerer Wahlzettel). Das Büro-SR wird immer dann mit einem weiteren Mitglied ergänzt, wenn Fraktionen mit mindestens fünf Mitgliedern im Ständerat ansonsten darin nicht vertreten sind. Dies war für das anstehende Amtsjahr der Fall für die SVP-Fraktion, die Werner Salzmann (svp, BE) zur Wahl vorschlug, der mit 43 Stimmen gewählt wurde (3 leere Wahlzettel).

In einem Festakt wurde die neue Ständeratspräsidentin zwei Tage nach ihrer Wahl **in Frauenfeld gefeiert**. Es sei zwar der bisherige Höhepunkt ihrer politischen Karriere, sie trete aber auch kurz vor dem Pensionsalter im Herbst noch einmal zu den Ständeratswahlen an, weil ihre Partei mit ihr die grössten Chancen sehe, gab die Mitte-Politikerin, die als Gemeinderätin, Grossrätin, von 2003 bis 2011 Nationalrätin und schliesslich ab 2011 Ständerätin die sogenannte «Ochsentour» hinter sich gebracht hatte, in einem Interview mit der Thurgauer Zeitung zu Protokoll.<sup>1</sup>

## Volksrechte

**MOTION**  
DATUM: 29.02.2016  
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich die SPK-SR einstimmig für die Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** ausgesprochen hatte, passierte die Motion Caroni in der Frühjahrssession 2016 auch den Ständerat. Allerdings erwuchs der Idee in der kleinen Kammer Opposition in der Person von Paul Rechsteiner (sp, SG). Der St. Galler Ständerat wies darauf hin, dass es schwierig sei, gegen eine Idee einzustehen, die vom Nationalrat diskussionslos durchgewunken, vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und von der eigenen Kommission oppositionslos zur Annahme empfohlen werde. Es lohne sich aber sehr wohl, sich der Schwere der Konsequenzen dieses Vorschlages bewusst zu werden. Mit Verweis auf den abgelehnten Gegenvorschlag zur Initiative "Staatsverträge vors Volk!" mahnte der SP-Ständerat, dass damals nicht nur abstimmungstaktische Gründe, sondern insbesondere im Ständerat auch zahlreiche inhaltliche Bedenken geäussert wurden. Rechsteiner fasste diese Bedenken von damals noch einmal zusammen: Über zahlreiche, eigentlich unbestrittene Konventionen müsste obligatorisch abgestimmt werden, was zu einer Überlastung des direktdemokratischen Systems führen könnte. Darüber hinaus bestehe mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum bereits ein Instrument, mit dem die Legitimation eines Vertrages gestärkt werden könne – so ein weiteres Argument gegen die Annahme der Motion Caroni. Zudem würde ein obligatorischer Urnengang die Handlungsfreiheit vor allem auch bei wirtschaftlichen Staatsverträgen stark einschränken. Schliesslich erinnerte Rechsteiner daran, dass die Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" deutlich abgelehnt worden sei – mit der Motion würde aber mindestens die Hälfte eingeführt, von dem was damals vom Begehren der AUNS gefordert worden war.

Die Bedenken von Rechsteiner wurden nur von weiteren 8 Ständerätinnen und -räten geteilt – zu wenig gegen die 36 Befürworterinnen und Befürworter. Einig schien man sich in der Diskussion aber zu sein, dass die Umsetzung der Idee noch viel Konfliktpotenzial habe. Thomas Minder (parteilos, SH) wies etwa darauf hin, dass auch die Kündigung von bestehenden Verträgen berücksichtigt werden müsse. Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte gar Zweifel, dass dieses Projekt dann wirklich bis zum Ende durchhalte. Sie verwahrte sich zudem gegen den Gedanken, dass völkerrechtliche Verträge, über die nicht abgestimmt werde, eine geringere Legitimität hätten.<sup>2</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 31.12.2017  
MARC BÜHLMANN

Auch **2017** fanden sich in den Medien einige **Überlegungen zum Funktionieren der Demokratie im Allgemeinen und der direkten Demokratie im Besonderen**: Ist die (direkte) Demokratie in Gefahr? Wie sollen Volksinitiativen umgesetzt werden? Wer darf sich in Abstimmungskämpfe einmischen? Macht die direkte Demokratie eine Verschnaufpause?

Nahrung für diese Überlegungen gab unter anderem der Amtsantritt des neuen amerikanischen Präsidenten Donald Trump. Herrschte auf der einen Seite Angst, dass der neue Präsident in einer politischen Krise gefährlich werden könnte, wurde auf der anderen Seite Zuversicht geäussert, dass die Demokratie auch «Stürme» aushalte (Aargauer Zeitung). Dies zeige nicht zuletzt auch die über 180-jährige Erfolgsgeschichte der Schweiz. Zwar gebe es auch hier Fragen, die in Krisensituationen – hervorgehoben wurde insbesondere die Zuwanderung – in direktdemokratischen Abstimmungen nicht

immer allen gefallen würden. Dies sei aber vielmehr ein Zeichen der «Lebhaftigkeit» und nicht des Endes der Demokratie.

Ganz andere Töne schlug Christoph Blocher bei seiner traditionellen Albisgütli-Rede an. Es finde eine «Entmachtung der Bürger» statt: Die «Unwissenden, die Modernisierungsverlierer, die Unanständigen, die Stilllosen, die Populisten, die Nationalkonservativen und natürlich die SVP» stünden einer politischen Elite gegenüber, die aus Intellektuellen und «Volksverächtern» bestünde, die nicht nur die Volksrechte einschränken wollten, sondern auch immer mehr Geld aus der Bevölkerung pressten. Widerstand sei zwingend. Auch die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative wurde von SVP-nahen Kreisen immer wieder kritisiert und als «Verfassungsbruch» bezeichnet. Die direkte Demokratie sei in Gefahr, gab etwa ein Komitee als Begründung für das letztlich gescheiterte Referendum gegen die Umsetzung des SVP-Begehrens an.

Dass die Umsetzung von angenommenen Initiativen schwierig ist, zeigte sich auch bei der sogenannten Pädophileninitiative. Mehrere Stimmen wurden laut, die forderten, dass die Initiative nicht gesetzlich konkretisiert werden solle, sondern – wie dies schon bei der Minarettinitiative der Fall gewesen war – lediglich der Verfassungstext als Grundlage für eine direkte Anwendung bzw. eine juristische Auslegung herangezogen werden solle. Damit würde man auch der «zunehmenden Tendenz von grund- und völkerrechtswidrigen Volksinitiativen Einhalt [...] gebieten» begründete etwa Daniel Jositsch (sp, ZH) diesen Vorschlag. Volksinitiativen würden trotz Bedenken zur Umsetzbarkeit angenommen – Hans Rentsch bezeichnete dies in der Weltwoche als «expressive voting», also als symbolischen und emotionalen statt sachlichen Abstimmungsentscheid. Das bringe das Parlament in ein Dilemma, befand auch Beat Vonlanthen (cvp, FR): Wenn es den Spielraum ausnutze und die extremsten Forderungen eines Volksbegehrens einschränke um sie grund- und menschenrechtskonform umzusetzen, werde ihm nachher Verfassungsbruch vorgeworfen.

Im Rahmen der Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform III wurde die Frage diskutiert, wer in Abstimmungskämpfen Empfehlungen abgeben darf. Mehrere kantonale Finanzdirektoren warben in einem Inserat für ein Ja zur Steuerreform. Die Frage, ob sich die Kantone an der Finanzierung dieser Inserate beteiligten, wurde zwar abschlägig beantwortet, trotzdem sei es heikel, dass sich amtliche Stellen in Abstimmungskämpfe einmischten, kritisierte etwa der Tages-Anzeiger. Es wurde dabei auch auf ein Bundesgerichtsurteil verwiesen, das die Stellungnahme von Ostschweizer Regierungsräten zum Nachrichtendienstgesetz gerügt hatte. Das Nein zur USR III wurde teilweise auch unter dem Aspekt einer Korrekturwirkung der direkten Demokratie diskutiert. Der Entscheid sei als Kurskorrektur eines Projektes einer rechtsbürgerlichen Mehrheit aus SVP und FDP im Nationalrat zu verstehen. Die direkte Demokratie habe «das Misstrauen quasi im Blut», interpretierte etwa der Zürcher Wirtschaftshistoriker Tobias Straumann im Blick den Abstimmungsausgang.

Eben diese direkte Demokratie «halte Winterschlaf», bilanzierte die Solothurner Zeitung mit Blick auf den Umstand, dass im Jahr 2017 über keine einzige Volksinitiative abgestimmt wurde und sogar der Abstimmungstermin Ende Jahr entfiel. Dies sei wohl aber nur eine Verschnaufpause, befänden sich doch eine Reihe neuer Volksbegehren in der Pipeline. Nicht weniger als fünf neue Anliegen wurden im Herbst – wohl auch im Hinblick auf die Wahlen 2019 – lanciert. Dass die Initiative zur «arme électorale» werde, wie die Tribune de Genève titelte, sei zu verhindern, zum Beispiel durch Erhöhung der Unterschriftenzahl, gab Yannick Buttet (cvp, VS) im gleichen Blatt zu Protokoll. Experten gaben allerdings zu bedenken, dass wohl vor allem kleine und finanzschwache Organisationen unter einer solchen Änderung der Spielregeln zu leiden hätten.

Zu den potenziellen künftigen Abstimmungsvorlagen wird vermutlich auch ein Referendum über die Armeeflugzeugbeschaffung gehören. Armeeminister Guy Parmelin hatte nämlich beschlossen, den Planungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit begeben sich der SVP-Bundesrat auf demokratisches Neuland, urteilte der Tages-Anzeiger. Es handle sich hier quasi um die Einführung eines Finanzreferendums auf nationaler Ebene.

Bereits ihren Schatten voraus warf die Selbstbestimmungsinitiative der SVP, die den Vorrang des Landesrechts in der Verfassung verankern will und 2018 in den Räten debattiert werden wird. Was geschehen soll, wenn eine Volksinitiative angenommen wird, die gegen Völkerrecht oder bestehende Verträge verstösst, sei in der Tat nicht geregelt aber im Rahmen der Überlegungen zu Ungültigkeitsgründen von Volksinitiativen schon virulent diskutiert worden, fand Andrea Caroni (fdp, AR).<sup>3</sup>

In der Frühjahrssession 2018 behandelte der Ständerat die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»**. Die Debatte wurde vom Schweizer Fernsehen direkt übertragen. Robert Cramer (gp, GE), Sprecher der RK-SR, erörterte zunächst die ablehnende Position der Kommission, die sich unter anderem auch auf die Anhörung verschiedener Rechtsprofessorinnen und Rechtsprofessoren stütze, welche einhellig der Meinung seien, dass die Initiative mehr Probleme verursache, als sie löst. Die momentane Situation lasse den obersten Gerichten den nötigen Spielraum für eine Abwägung zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Es sei in den Augen der Experten nicht angebracht, die beiden Normen gegeneinander auszuspielen, da internationales Recht, das in der Schweiz angewendet werde, genauso legitim und demokratisch abgestützt sei wie das Landesrecht selbst. Cramer erklärte, dass die Kommission auch verschiedene Akteure aus der Wirtschaft angehört habe, wobei die Stellungnahmen auch hier einhellig gegen die Initiative ausgefallen seien. Die Kommission sei auch deshalb mit 12 zu 1 Stimmen zum Schluss gekommen, dem Rat die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Allerdings gebe es zwei Minderheitenanträge: Zum einen lege Andrea Caroni (fdp, AR) – unterstützt von vier Kommissionsmitgliedern – einen Gegenvorschlag vor, zum anderen empfehle Thomas Minder (parteilos, SH) die Initiative zur Annahme.

Andrea Caroni betonte in seinem Votum für seinen Gegenvorschlag, dass die Schweizer Rechtsordnung bei Konfliktfragen unterschiedlicher Normstufen sehr klar sei, mit Ausnahme eben des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht. Dort herrsche «Improvisation» oder «Durchwursteln» vor, wobei in der Regel die Bundesgerichte «mit der Wurst betraut» seien. Dies sei aber «institutionell falsch» und es brauche deshalb eine klare Regelung. Eine solche müsse im Normalfall – hier wiche der Gegenvorschlag deutlich von der Initiative ab – dem Völkerrecht den Vorrang geben, da man hier im Sinne von «Pacta sunt servanda» gegebene Versprechen einzuhalten habe. In begründeten Ausnahmefällen solle allerdings die Möglichkeit bestehen, durch ausdrücklichen und expliziten Beschluss durch den Verfassungs- oder Gesetzgeber vom Vorrang des Völkerrechts abzuweichen. Caroni exemplifizierte seine Idee an der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, die ja nicht explizit eine Änderung von Völkerrecht vorgesehen habe. Wäre sein Vorschlag damals schon umgesetzt gewesen, dann hätte in der Initiative entweder explizit erwähnt werden müssen, dass ein internationaler Vertrag – konkret das Personenfreizügigkeitsabkommen – gekündigt werden solle, oder die Nichterwähnung hätte bedeutet, dass die Initianten das Völkerrecht implizit akzeptierten und bei der Umsetzung darauf Rücksicht genommen werden müsse. Caroni führte weiter aus, dass er seinen Vorschlag nicht aus taktischen Überlegungen einreiche, weil er Angst vor einer Annahme der Initiative an der Urne habe. Es gehe ihm vielmehr um das inhaltliche Anliegen, das er mit den Initianten teile: Die konkrete Regelung des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht. Allerdings schlug er selber vor, auf den Gegenvorschlag zu verzichten – und diesen vorerst zu schubladisieren –, wenn die Initianten ihr Begehren nicht zu dessen Gunsten zurückziehen würden. Die Materie sei für sich genommen schon komplex genug. Wenn gleich zwei Vorlagen an die Urne kämen, sei dies dem Verständnis des Themas wohl eher abträglich.

Thomas Minder zählte in der Verteidigung seines Minderheitenantrags zur Annahme der Volksinitiative eine Reihe von aktuellen Vorstössen auf, in denen das Parlament Beschlüsse fasse, die im Widerspruch zu bestehendem internationalem Recht stünden: So verstosse etwa die Motion Grin (svp, VD), welche die Ausklammerung von Palmöl beim Freihandelsabkommen mit Malaysia verlange und soeben vom Nationalrat angenommen worden sei, gegen EFTA-Recht. Ebenso stünde eine Annahme der Fair-Food-Initiative im Widerspruch zu zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen. Es gebe aber auch andere Beispiele, wo Vertragspartner der Schweiz Verträge nicht gänzlich einhielten. So habe etwa die EU bei Horizon 2020 oder Erasmus plus völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt. Niemand habe damals nach einer Kündigung der Bilateralen Verträge gerufen, sondern man habe die Kröte geschluckt. Bei den über 5'000 völkerrechtlichen Verträgen, welche die Schweiz abgeschlossen habe – in ihrem Schlussvotum sprach Bundesrätin Simonetta Sommaruga von rund 4'000 Verträgen – bestünden zahlreiche potenzielle Normenkonflikte. Und hier setze die Initiative an, indem sie klar festlege, dass bei Normenkonflikten die Verfassung vorzugehen habe.

In der Folge äusserten sich 17 Ständerätinnen und -räte zur Vorlage, wobei sich die Argumente mehr oder weniger wiederholten: Die Initiative sei konfus und widersprüchlich; der SVP wurde vorgeworfen sich damit nicht gegen fremde Richter, sondern gegen das eigene Bundesgericht zu wenden. Betont wurde zudem die Gefährdung schweizerischer Wirtschaftsinteressen. Die Verlässlichkeit der Schweiz



würde bei einer Annahme des Begehrens auf dem Spiel stehen. Völkerrecht helfe zudem insbesondere Kleinstaaten, die ohne rechtliche Absicherung dem Recht des Stärkeren ausgesetzt wären.

Die Ständeräte der SVP sprachen sich für eine Annahme der Initiative aus, weil laut Werner Hösli (svp, GL) die «Macht des Volkes» geschützt werden müsse; gemäss Peter Föhn (svp, SZ) der zunehmenden Aushöhlung der Bundesverfassung durch internationale Bestimmungen Einhaltung geboten werden müsse; oder der Politikverdrossenheit begegnet werden müsse, die – so Alex Kuprecht (svp, SZ) – auch deshalb wachse, weil «die Menschen das Gefühl haben [...], dass die da oben in Bern sowieso machen, was sie wollen» – etwa bei der Umsetzung angennommener Volksinitiativen. Gefordert sei deshalb ein «bisschen mehr 'Switzerland first'».

Der Ständerat war sich also mehrheitlich einig darin, dass die Initiative abzulehnen sei. Weniger einig waren sich die Kantonsvertreterinnen und -vertreter hingegen darüber, ob die Normenkonflikte, die sich langfristig wohl noch häufen werden, gesondert geregelt werden müssten, oder ob die so genannte Schubert-Praxis genüge. Zur Frage stand folglich, ob man es wie bis anhin dem Bundesgericht überlassen wolle, zu regeln, wann Landesrecht ausnahmsweise Völkerrecht vorgehen solle. Nicht wenige Voten plädierten für den Gegenvorschlag Caroni. Letztlich setzte sich allerdings die Überzeugung durch, dass auch der Gegenvorschlag eine «fausse bonne idée» sei, wie sich Didier Berberat (sp, NE) ausdrückte.

In ihrem Schlussvotum wollte Justizministerin Simonetta Sommaruga klarstellen, dass es «grundfalsch» sei, das Völkerrecht mit Unterdrückung und Fremdbestimmung in Verbindung zu bringen. Sie wies auf verschiedene Geschäfte hin, mit denen die Problematik der Beziehung internationaler Verträge und innerstaatlichen Rechts angegangen werde – so etwa eine Erweiterung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums oder die Anpassung der Symmetrie bei der Kündigung von Staatsverträgen. Die Bundesrätin hielt zudem Gericht über das Parlament: Man habe in der Debatte einige Male gehört, dass der Volkswille nicht richtig umgesetzt werde, diese Kritik richte sich aber eigentlich an die Volks- und Kantonsvertretung. Das Parlament habe ja bereits die Möglichkeit, im Einzelfall zu entscheiden, dass Landesrecht gegenüber internationalem Recht der Vorrang gegeben werden solle. Und wenn es dies nicht tue, dann habe es sicherlich gute Gründe dafür. Der Bundesrat empfehle die Initiative insbesondere deshalb zur Ablehnung, weil sie starre Regeln fordere und so die zahlreichen, heute bestehenden Möglichkeiten für pragmatische Einzelfalllösungen beschneide. Das Begehren verspreche zwar Klarheit im Verhältnis zwischen Landesrecht und internationalem Recht, schaffe aber grundsätzlich das Gegenteil, nämlich Rechtsunsicherheit. Dies wäre freilich – so die Magistratin abschliessend – auch beim diskutierten Gegenvorschlag der Fall.

Nach rund vierstündiger Debatte schritt die kleine Kammer zur Abstimmung. Das Stimmverhältnis von 27 zu 15 Stimmen für Nichteintreten auf den Gegenvorschlag Caroni widerspiegelte den doch recht grossen Wunsch nach Klärung, während die Initiative mit 36 zu 6 Stimmen letztlich recht deutlich zur Ablehnung empfohlen wurde.<sup>4</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 11.09.2018  
MARC BÜHLMANN

Der Ständerat beugte sich als Erstrat über die parlamentarische Initiative zur **Kündigung von Staatsverträgen**. Neben dem Entwurf für ein Bundesgesetz galt es auch einen weiteren Entwurf zu einem Bundesbeschluss zu diskutieren, da auch der Bundesrat dem Parlament einen themenspezifischen Vorschlag unterbreitete. Inhaltlich verlangten beide Entwürfe praktisch das gleiche, nämlich einen Parallelismus der Zuständigkeiten (actus contrarius): Wer für den Abschluss eines Vertrags zuständig ist, soll auch für dessen Änderung und dessen Kündigung zuständig sein. Die Kommission schlug dabei einen materiellen Parallelismus vor, mit dem die Zuständigkeit je nach Bedeutung eines Aktes geregelt wird. Andrea Caroni (fdp, AR) führte als Sprecher der SPK-SR in der Ratsdebatte als Beispiel aus, dass Verträge bei ihrem Abschluss sehr wichtig sein können, mit der Zeit aber an Bedeutung verlieren können. In diesem Fall müsste der Vertragsabschluss von der Bevölkerung beschlossen werden, eine allfällige Kündigung könnte aber der Bundesrat vornehmen.

Im Prinzip war die Regierung mit diesem Vorschlag einverstanden. Anders als die SPK-SR wollte sie die Änderung aber nicht in ein Gesetz giessen, sondern beantragte eine Verfassungsänderung. Dies begründete der Bundesrat damit, dass bezüglich der Kündigung von Verträgen, für die er alleine zuständig sei, ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht entstanden sei. Die geplante Kompetenzverschiebung von der

Regierung zum Parlament, bzw. durch Ausbau der Volksrechte hin zur Stimmbevölkerung, müsse folglich mittels obligatorischem Referendum beschlossen werden. Caroni bestritt in seinen Ausführungen sowohl das Gewohnheitsrecht als auch die Kompetenz des Bundesrats zur Kündigung von Verträgen und beantragte Eintreten auf die Kommissionsvorlage sowie Nichteintreten auf die Vorlage der Regierung.

Justizministerin Simonetta Sommaruga versuchte den Vorschlag des Bundesrates zu retten, indem sie sich für Transparenz einsetzte. Es sei in der Tat wichtig, zu regeln, wer für die Kündigung von Verträgen zuständig sei. Es sei zwar auch in der Lehre nicht klar, ob die Zuständigkeit beim Parlament oder bei der Regierung liegen müsse, und augenscheinlich habe man hier unterschiedliche Auffassungen. Die geplante Regelung müsse aber explizit und transparent sein, was nur der Fall sei, wenn sie in der Verfassung festgehalten werde.

Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter waren freilich anderer Meinung und beschlossen mit 4 zu 34 Stimmen (2 Enthaltungen), nicht auf den bundesrätlichen Entwurf einzutreten. Die Vorlage der SPK-SR wurde hingegen behandelt und nach einigen Präzisierungen, bei denen man den Anträgen der Justizministerin folgte, mit 34 zu 4 Stimmen in der Gesamtabstimmung gutgeheissen. Damit ging das Geschäft an den Nationalrat.<sup>5</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.01.2020  
MARC BÜHLMANN

Anfang 2020 legte der Bundesrat die Botschaft zum **obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** vor. Die Idee ging auf eine Motion Caroni (fdp, AR; Mo. 15.3557) zurück, die von den Räten fast oppositionslos durchgewunken worden war. Im Ständerat gab es freilich eine kleine Minderheit, die auf das hohe Konfliktpotenzial der Idee verwiesen hatte, völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang oder Verträge, deren Umsetzung eine Verfassungsänderung nach sich ziehen, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Der Bundesrat begründete in seiner Botschaft, dass wichtige völkerrechtliche Verträge heute schon als obligatorische Referenden der Stimmbevölkerung und den Kantonen vorgelegt würden, dass dies also Teil ungeschriebenen Rechts sei («Referendum sui generis»). Die ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung, wie sie von der Botschaft vorgesehen sei, werde also vor allem Rechtssicherheit schaffen. Dem verfassten obligatorischen Staatsvertragsreferendum untersteht bisher der Beitritt zu internationalen Organisationen und supranationalen Gemeinschaften. Mit dem vorgelegten Entwurf sollen nun auch völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen mit Verfassungsrang aufweisen – also etwa Grundrechte oder die föderalistische Aufgabenteilung tangieren oder institutionelle Änderungen nach sich ziehen – oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich macht, dem obligatorischen Referendum unterstehen. In ihrer Botschaft verwies die Regierung auf drei Fälle, die in der Vergangenheit einem (ungeschriebenen) obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt wurden: Ein Referendum «sui generis» lag beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 vor. Auch der Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG von 1972 wurde vom Parlament dem obligatorischen Referendum unterstellt. Bundesrat und Parlament beurteilten zudem, dass der Vertrag über einen Beitritt zum EWR Verfassungscharakter hatte. Auch dieser wurde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis unterstellt – nicht aber die Abstimmung über die Bilateralen II, welche «keine tiefgreifenden Änderungen unseres Staatswesens herbeiführen», so die damalige Begründung, nur das fakultative Staatsvertragsreferendum zuzulassen. Auch in Zukunft werde das obligatorische Staatsvertragsreferendum wohl nur selten zur Anwendung kommen. Die Botschaft basierte zum Teil auf dem vom Bundesrat damals vorgeschlagenen direkten Gegenentwurf zur Initiative «Staatsverträge vors Volk!», den das Parlament allerdings abgelehnt hatte.

In der Vernehmlassung war der bundesrätliche Entwurf mehrheitlich auf Zustimmung gestossen. Von den Parteien verlangte die SVP Anpassungen und die SP lehnte den Entwurf ab. Der Grossteil der Kantone unterstützte den Vorentwurf und von den teilnehmenden Interessengruppen und Privatpersonen hielten sich Gegner und Befürworter die Waage – so die Botschaft. Die Kritiker hoben einerseits hervor, dass kein Handlungsdruck bestehe. Es wurde davor gewarnt, dass es bei ungenügender Konkretisierung zahlreiche Verträge geben könnte, bei denen ein Grundrechtsbezug hergestellt werden könnte und deren Abschluss dann mit dem erforderlichen Volks- und Ständemehr erheblich erschwert würde. Auf der anderen Seite wurde ein Ausbau gefordert. Auch Instrumente, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar nicht bindend, später aber eine Bindungswirkung entfalteteten (Soft Law), sollten dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit spiegelten sich die aktuellen Diskussionen über die Einbindung des Parlaments beim Abschluss von Soft Law – etwa

beim UNO-Migrationspakt – und vor allem über den Rahmenvertrag mit der EU in den Vernehmlassungsantworten. Dies wird sich wohl auch bei den parlamentarischen Beratungen zeigen, die wohl noch im Jahr 2020 stattfinden werden.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 08.09.2020  
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der **Ständerat als Erstrat** über die Vorlage des Bundesrats, mit der durch eine Verfassungsänderung ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingeführt werden soll. Eintreten war umstritten. Für die Kommission nahm Andrea Caroni (fdp, AR) Stellung, der mit einer Motion am Ursprung der Vorlage gestanden hatte. Er pries diese als optimale Ergänzung zum bereits bestehenden obligatorischen Staatsvertragsreferendum an. Dieses sei unvollständig, weil es lediglich den Beitritt zu supranationalen Organisationen regle. Es gebe aber Staatsverträge, welche die Verfassung ebenfalls beeinflussten, ohne einen Beitritt zu verlangen. Das neu geschaffene Instrument könne diese Lücke schliessen und der Bundesrat habe es geschafft, klare Kriterien für die Anwendung zu definieren. Betroffen seien Verträge, die zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringen, und solche, die materiell Verfassungsrang haben – also wenn Grundrechte, der Föderalismus oder die Organisation der Bundesbehörden tangiert werden. Dieses neue Referendum würde die Legitimität eines Vertrags stärken, wobei die Zahl solcher Abstimmungen gemäss Caroni gering bleiben werde.

Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte Nichteintreten. Der Zürcher SP-Ständerat begründete seinen Antrag damit, dass eine neue Regelung nicht notwendig sei. Es gebe gar kein Problem, das einen neuen Verfassungsartikel rechtfertigen würde. Dem widersprach Daniel Fässler (cvp, AI): Weil die internationale Vernetzung zunehme, werde auch der Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht zunehmen, betonte er. Deshalb sei es wichtig, hier frühzeitig eine gute Regelung zu finden. Eine 28 zu 14-Mehrheit beschloss in der Folge Eintreten.

In der Detailberatung scheiterte ein Einzelantrag Rechsteiner (sp, SG), der bei der Präzisierung der Kriterien die «Grundrechte» nicht erwähnt haben wollte. Der St. Galler Ständerat argumentierte vergeblich, dass zahlreiche Verträge unter dieses Kriterium fallen würden, die dann nicht mehr einfach ratifiziert werden könnten, sondern von Volk und Ständen abgesegnet werden müssten. Als Beispiel nannte er die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenkonvention. Die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter verneinte jedoch, dass diese Beispiele unter die neue Bestimmung fallen würden. Abgelehnt wurde auch ein Minderheitsantrag Chiesa (svp, TI), der gefordert hätte, dass das Referendum nicht nur die allfällige Verfassungsänderung, sondern auch den Vertrag umfassen müsse. Dadurch sollte vermieden werden, dass eine Verfassungsänderung faktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte, weil man den Vertrag ja schon eingegangen wäre. Die Mehrheit wandte sich gegen dieses Ansinnen, weil es auch die Möglichkeit geben müsse, die Umsetzung eines Vertrags auf Gesetzesstufe zu regeln, wie die Justizministerin ausführte.

Somit nahm der Rat im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage lediglich eine sprachliche Präzisierung vor und schickte das Geschäft nach der Gesamtabstimmung, in der sich 27 Rätinnen und Räte für und 12 gegen den Entwurf aussprachen, an den Nationalrat.<sup>7</sup>

**MOTION**  
DATUM: 18.03.2021  
MARC BÜHLMANN

Wie vom Ordnungsantrag Juillard (cvp, JU) verlangt worden war, nahm sich die SPK-SR in einer Vorprüfung der Motion von Carlo Sommaruga (sp, GE) an, die vom Bundesrat verlangte, **elektronische Tools zur Ausübung der politischen Rechte** zu entwickeln. Die Kommission kam im entsprechenden Bericht zum Schluss, dass «der Bundesrat (...) auf Kurs» sei. Es sei ein neuer Versuchsbetrieb für E-Voting geplant, der wissenschaftlich begleitet werde. Zudem seien im Rahmen eines Berichts zu «Civic-Tech» einige Möglichkeiten für digitalisierte politische Partizipation angedacht worden. Die Kommission sehe deshalb in der Motion keinen Mehrwert, fasste Andrea Caroni (fdp, AR) die Situation in der Frühjahrssession 2021 im Ständerat für die SPK-SR zusammen. Der im Rat anwesende Motionär erwähnte, dass er genau diese schrittweise Verbesserung mit seiner Motion habe anstossen wollen, die vom Bericht beschrieben werde. Folgerichtig zog Sommaruga nach einer längeren Auslegeordnung von Bundeskanzler Walter Thurnherr seine Motion zurück. Der Bundeskanzler beschrieb, was bisher unternommen worden sei und erwähnte dabei das Spannungsfeld, in dem sich vor allem die politischen Rechte befänden. Auf der einen Seite nutze man digitale Instrumente mit grosser Selbstverständlichkeit, auf der anderen Seite gebe es gegenüber Digitalisierung aber auch zunehmend Skepsis und Verunsicherung. Der Bundesrat wolle bestehende Instrumente nutzen und Entwicklungen von Privaten, mit denen Meinungsbildung gefördert werde, zulassen, aber immer auch die

«staatspolitischen Konsequenzen der Digitalisierung bedenken». Nach wie vor gelte deshalb der Grundsatz «Sicherheit vor Tempo». Im Moment würden drei Projekte verfolgt: Ein Datenmodell, mit dem politische Geschäfte vollständig verfolgt werden können, um den Datenaustausch zwischen Behörden zu verbessern, die Prüfung der Möglichkeit einer digitalisierten Vernehmlassung sowie einer digitalen Plattform für Petitionen.<sup>8</sup>

**MOTION**  
DATUM: 04.05.2021  
MARC BÜHLMANN

Mit der Beratung der Vorlage des Bundesrats zur Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** schrieben die Räte die dem Entwurf zugrundeliegende Motion von Andrea Caroni (fdp, AR) ab.

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 04.05.2021  
MARC BÜHLMANN

Der **Nationalrat** beugte sich in seiner Sondersession im Mai 2021 über den Vorschlag des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter**. Im Gegensatz zum Ständerat wollte eine 18 zu 7-Mehrheit der SPK-NR nicht auf die Vorlage eintreten. Kommissionssprecherin Greta Gysin (gp, TI) und Kommissionssprecher Gerhard Pfister (mitte, ZG) machten geltend, dass es keine befriedigende Definition geben könne, mit der festgelegt wird, wann ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll und wann nicht. Pfister pflichtete jedoch Andrea Caroni (fdp, AR), auf dessen Motion (Mo. 15.3557) der Vorschlag zurückging, bei, dass es nicht befriedigend sei, wenn einzig das Parlament bestimme, ob und wann ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden solle. In der Tat stehe ja das obligatorische Staatsvertragsreferendum seit 1977 in der Verfassung, sei aber erst einmal – beim Beitritt der Schweiz zur UNO 1986 – zur Anwendung gekommen. Selbst die EWR-Abstimmung von 1992 hätte die Bedingungen nicht erfüllt und sei vom Parlament selbst «sui generis» zum obligatorischen Referendum bestimmt worden. Mit der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» und dem Gegenvorschlag, auf den das Parlament freilich nicht eingetreten sei, sei vergeblich versucht worden, Präzisierungen festzulegen, mit denen bestimmt werden könne, wann ein Staatsvertrag genug wichtig für ein obligatorisches Referendum sei – so Pfister in seinen Ausführungen. Die Mehrheit der Kommission sei zum Schluss gekommen, dass diese Präzisierung auch mit der vorliegenden Vorlage nicht gelungen sei – weder in der bundesrätlichen Botschaft, noch in den ständerätlichen Präzisierungen. Deshalb beantrage sie, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Eine aus SVP-Mitgliedern bestehende Kommissionminderheit stellte hingegen einen Eintretensantrag. Die Mitspracherechte für die Bevölkerung und die Kantone müssten gestärkt werden, führte Gregor Rutz (svp, ZH) für diese Minderheit aus. Heute habe eine Mehrheit der bundesrätlichen Bestimmungen ihren Ursprung in internationalen Verträgen, zu denen die Bevölkerung aber nichts zu sagen habe. Nicht einverstanden mit dieser Argumentation war Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der in einem schriftlichen Antrag mit einer anderen Begründung ebenfalls für Nichteintreten warb: Würden Staatsverträge mittels obligatorischem Referendum gutgeheissen, erhielten sie in der Verfassung eine zu starke Position, wodurch ein Vorrang von Verfassungsrecht durch Staatsverträge «gegenüber dem rein schweizerischen Verfassungsrecht» geschaffen würde.

Die Mehrheit der Fraktionssprecherinnen und -sprecher, die sich in der Folge zu Wort meldeten, argumentierte, dass es stets ein politischer Entscheid bleibe, ob ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse oder nicht. Dies lasse sich mit juristischen Bestimmungen nicht klären. Zudem sei der Handlungsbedarf – wie ja auch die Geschichte zeige – eher klein. Am Schluss der Debatte verteidigte Justizministerin Karin Keller-Sutter den Handlungsbedarf und versuchte die vorgeschlagenen Neuerungen zu erklären. Mit geltendem Recht unterstünden Staatsverträge einzig dann dem obligatorischen Referendum, wenn sie den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen. Neu solle hingegen über alle völkerrechtlichen Verträge obligatorisch abgestimmt werden, die «Bestimmungen von Verfassungsrang» haben. Was konkret «Verfassungsrang» bedeute, sei in der Tat eine komplexe Auslegungssache. Die für eine Konkretisierung vorgeschlagenen Elemente «Grundrechte», «Bürgerrechte», «politische Rechte», «Verhältnis von Bund und Kantonen» sowie «Zuständigkeit des Bundes» und – wie vom Ständerat vorgeschlagen – «Zuständigkeit der Kantone» seien aber genügend präzise und würden kaum zu zahlreichen Abstimmungen, aber eben zu mehr Klarheit führen. Sie habe Verständnis, dass das Parlament diesen politischen Entscheid selber fällen wolle und der Status Quo, also ein Referendum «sui generis», durchaus eine pragmatische Lösung sein könne. Allerdings

sollten die «demokratischen Mitwirkungsrechte von Volk und Ständen nicht dem Ermessen des Parlamentes überlassen» werden, so die Bundesrätin abschliessend. Ihre Werbung für Eintreten auf die Vorlage verhallte allerdings fast ungehört. Wie aus den einzelnen Fraktionsvoten nicht anders zu erwarten gewesen war, stimmten lediglich 49 Mitglieder der SVP-Fraktion, unterstützt von Hans-Peter Portmann (fdp, ZH), für Eintreten. Die 140 restlichen anwesenden Nationalratsmitglieder – inklusive Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), Thomas Hurter (svp, SH) und Lars Guggisberg (svp, BE), die ebenfalls entgegen ihrer Fraktion stimmten – folgten hingegen der Kommissionsmehrheit.<sup>9</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 23.09.2021  
MARC BÜHLMANN

Weil der Nationalrat als Zweitrat in seiner Sondersession im Mai 2021 nicht auf den Entwurf des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingetreten war, gelangte das Geschäft **wieder in die kleine Kammer**. Dort machte sich Andrea Caroni (fdp, AR) als Kommissionssprecher für die Mehrheitsposition der SPK-SR stark, die mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung Festhalten am bereits gefassten Eintretensentscheid beantragte. Die Vorlage stärke die Volksrechte, schaffe mehr Transparenz und erhöhe die Rechtsstaatlichkeit – so Caroni. Das bestehende obligatorische Staatsvertragsreferendum weise Lücken auf und müsse ergänzt werden. Es dürfe nicht dem Gutdünken des Parlaments überlassen werden, welche Verträge obligatorisch von Volk und Ständen gutgeheissen werden sollen, wie dies jetzt eigentlich der Fall sei. In der Schwesterkommission sei vor allem diskutiert worden, mit welcher Regel entschieden werden solle, wann ein Vertrag Verfassungscharakter habe und dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse. Es gebe hier unterschiedliche Stossrichtungen, die, falls Eintreten bestätigt würde, auch im Nationalrat noch einmal diskutiert werden könnten: Mit dem ersten vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz würde beurteilt, ob der Inhalt eines internationalen Vertrags auch innerstaatlich in die Verfassung geschrieben werden würde. Die Bejahung dieser Frage würde ein obligatorisches Referendum nach sich ziehen. Ein neu diskutierter Ansatz würde auf die politische Bedeutung und die Tragweite eines Vertrags abstellen. Nur «Verträge von politisch grosser Tragweite» würden Volk und Ständen zur Beurteilung vorgelegt. Da die neu diskutierten, auf diesen Ansätzen beruhenden Lösungen «verheissungsvoll» seien und aus Sicht der Kommission nach wie vor Handlungsbedarf bestehe, plädierte sie auf Festhalten am Eintretensentscheid.

Für die Kommissionsminderheit ergriff Daniel Jositsch (sp, ZH) das Wort. Er erinnerte daran, dass Verträge, mit denen die Verfassung tangiert würden, nur «alle paar Jahrzehnte einmal» vorliegen würden. Er sehe nicht ein, weshalb das bisherige Vorgehen, mit dem das Parlament ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis beschliesse, geändert werden müsse. Auch sei die Gefahr einer Politisierung von Staatsverträgen geringer, wenn weiterhin das Parlament entscheide, Staatsverträge dem Volk «sua sponte» vorzulegen, als wenn jemand darüber befinden müsse, wann von politisch grosser Tragweite gesprochen werden könne.

Zwar machte Paul Rechsteiner (sp, SG) in der Folge auf die recht deutliche Opposition im Nationalrat aufmerksam, die Nicht-Eintreten auch im Ständerat opportun mache, sowohl Daniel Fässler (mitte, AI) als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter warben aber dafür, der SPK-NR und dem Nationalrat noch einmal eine Chance für weitere Reflexionen zu diesem wichtigen Thema zu verschaffen. Dies schien die Mehrheit der kleinen Kammer ebenso zu sehen. Mit 29 zu 10 Stimmen (2 Enthaltungen) wurde Festhalten beschlossen und das Geschäft noch einmal zurück in die Volkskammer geschickt.<sup>10</sup>

## Wahl- und Abstimmungsverfahren

Die SPK-SR beantragte dem Ständerat, die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), die den Grundsatz der **Einheit der Materie** auch für Bundeserlasse forderte, abzulehnen. Dies, nachdem sie das Begehren zuerst gutgeheissen, nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Schwesterkommission aber umgeschwenkt war. Andrea Caroni (fdp, AR) erörterte in der entsprechenden Sommersessions-Debatte 2020 in der kleinen Kammer für seine Kommission diesen Stimmungswandel. In der Bundesverfassung sei explizit vorgesehen, dass der Grundsatz für Verfassungsrevisionen gelte, nicht aber für Bestimmungen des Gesetzgebers. Man habe also bei der Verfassung strenger sein wollen als beim Gesetzgebungsprozess, wo ein gewisser Spielraum bestehen müsse. Die Willensfreiheit sei zudem bei Paketen – also Gesetzesvorlagen mit Verknüpfungen von eigentlich sachfremden Teilen – nicht eingeschränkt. Die Stimmberechtigten könnten sagen, ob sie dieses Paket wollten oder

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 03.06.2020  
MARC BÜHLMANN

nicht. «Nein» sagen könne zudem auch, wer grundsätzlich gegen Paketlösungen sei. Schliesslich sei das Kriterium der Einheit der Materie «extrem wolkig» und man würde eigentlich immer einen Zusammenhang finden. Man würde Gefahr laufen, dass das Kriterium nicht rechtlich, sondern politisch verwendet würde. Thomas Minder meldete sich anschliessend als Urheber des Vorstosses zu Wort. Es zeige sich, dass nun selbst Juristinnen und Juristen «mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben». Der Bundesrat selber lege kein Gesetz vor, das nicht der Einheit der Materie entspreche. Es sei dem Parlament vorbehalten, eine bundesrätliche Vorlage dann in unterschiedliche Erlasse aufzuteilen, aber diese Ergänzung einer Vorlage mit zahlreichen weiteren Themen sei nicht der Sinn der Sache. Es sei ein «seltsames staatspolitisches Verständnis», wenn Einheit der Materie auf Verfassungsebene gelten solle, «wenn das Volk legiferiert», nicht aber «wenn wir auf Bundesebene legiferieren» – so Minder. Kompromisse seien auch ohne Pakete möglich, wenn diese gesplittet und Kuhhandel sozusagen sequentiell getätigt würden. Eine 28 zu 11 Stimmen-Mehrheit des Ständerats sah dies jedoch wie dessen Kommission und versenkte den Vorschlag.<sup>11</sup>

---

1) AB SR, 2022, S. 1055 ff.; Faktenblatt Ständeratspräsidium; AVF, 15.11.22; TZ, 16.11.22; AZ, 23.11.22; TZ, 26.11.22; AZ, NZZ, TA, TZ, 29.11.22; TZ, 1.12.22

2) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016

3) AZ, 7.1.17; NZZ, 21.1.17; BU, 25.1.17; TA, 27.1., 31.1.17; Blick, 15.2.17; WW, 30.3.17; LZ, 4.4.17; WW, 31.8.17; TA, 6.9.17; NZZ, 9.9., 14.9.17; NWZ, 20.9.17; TG, 17.10.17; TA, 25.10.17; SZ, 20.11.17

4) AB SR, 2018, S. 176 ff.; Medienmitteilung RK-S vom 13.2.2018; AZ, 13.3.18; BaZ, LT, LZ, Lib, NZZ, TA, 14.3.18; WW, 15.3.18

5) AB SR, 2018, S. 621ff; BBl. 2018, S. 3491 ff.; BBl. 2018, S. 5315 ff.

6) BBl. 2020, S. 1243 ff.; SoZ, 5.5.19; NZZ, 16.1.20

7) AB SR, 2020, S. 676 ff.

8) AB SR, 2021 S. 310 ff.; Bericht SPK-SR vom 1.2.21

9) AB NR, 2021, S. 805 ff.; AB NR, 2021, S. 808 ff.; CdT, Lib, 5.5.21

10) AB SR, 2021, S. 955 ff.

11) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20