

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Migrationspolitik, Grundrechte
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1998 - 01.01.2018

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Migrationspolitik, Grundrechte, 2010 - 2017*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Volksrechte	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

ANDERES
DATUM: 31.12.2016
MARC BÜHLMANN

Die **von-Wattenwyl-Gespräche** dienen den Parteispitzen als wichtige Möglichkeit des Austausches. In der Regel trifft sich eine Delegation des Bundesrates mit den Partei- und Fraktionspräsidenten der Regierungsparteien, um zentrale Geschäfte und Anliegen im Vorfeld der Sessionen zu diskutieren und zu koordinieren. Im Gegensatz zu 2015 war die BDP nach dem Ausscheiden von Eveline Widmer-Schlumpf nicht mehr an die Gespräche eingeladen.

Die Themen blieben bei den ersten Gesprächen Anfang Februar allerdings dieselben wie schon 2015: Die Legislatur- und Finanzplanung sowie die Umsetzungsarbeiten zum Verfassungsartikel 121a (Steuerung der Zuwanderung) und die Flüchtlingssituation in Europa und der Schweiz.

Zu den zweiten Gesprächen im Mai 2016 traten die Parteien mit drei neuen Präsidien an. Bei der FDP hatte Petra Gössi das Zepter übernommen, die CVP wurde neu von Gerhard Pfister präsiert und bei der SVP war Albert Rösti neu an die Parteispitze gewählt worden. Gegenstand der Diskussionen war der Sprachenstreit, der durch die Diskussionen um den Fröhsprachenunterricht in den Kantonen angeheizt worden war. Im Bereich der internationalen Finanzpolitik wurde die Vermeidung eines möglichen Reputationsschadens für die Schweiz durch die Übernahme internationaler Regulierungen diskutiert. Schliesslich informierte der Bundesrat über die Weiterentwicklung der Armee.

Im August wurde auf Anregung von Bundeskanzler Thurnherr entschieden, die von-Wattenwyl-Gespräche des dritten Quartals künftig in Form einer Klausur durchzuführen. An der nach wie vor freien und informellen Diskussion über wichtige politische Anliegen soll neu der Gesamtbundesrat teilnehmen. Damit soll den Gesprächen ein höherer Stellenwert zugemessen werden. Der früher substantielle Austausch, der als Zeichen der funktionierenden Konkordanz bewertet wurde – die NZZ sprach von einem eigentlichen Schmiermittel der Konkordanz –, laufe immer mehr Gefahr, ein Leerlauf zu werden oder zu reinen Alibi-Gesprächen zu verkommen. Die einzige Möglichkeit für ein Treffen zwischen Regierung und Bundesratsparteien sei aber wichtig, um Möglichkeiten und Strategien auszuloten. Fix auf der Agenda soll eine Diskussion über die Jahresziele des Folgejahres stehen.

Erstmals trat die Exekutive also am 2. September 2016 in corpore zu den Gesprächen an. Neben den Jahreszielen 2017 des Bundesrates, die Schwerpunkte in der Finanzpolitik, im Infrastrukturbereich, der Bildung und der Europapolitik vorsehen, wurden die Lage im Asylwesen und die durch den Brexit schwieriger gewordenen Verhandlungen mit der EU diskutiert.

Bei den letzten Gesprächen des Jahres Mitte November nahm dann wieder nur eine Delegation des Bundesrates teil. Ueli Maurer informierte über die finanzpolitische Lage und plädierte für eine Annahme des Stabilisierungsprogramms 2017-2019. Im Rahmen der Europapolitik wurde auch über die im Dezember anstehende Entscheidung zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, die Rasa-Initiative und den Brexit diskutiert.¹

Volksrechte

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.09.2010
MARC BÜHLMANN

Während auf der einen Seite eine Debatte um die Vereinbarkeit von Initiativen und übergeordnetem Recht geführt wurde, strebte die SVP auf der anderen Seite gleich mit drei Vorstössen Regelungen an, mit denen sich die Vereinbarkeitsfrage gar nicht mehr stellen würde. In einer ersten parlamentarischen Initiative forderte die SVP-Fraktion, **jüngeren Bundesgesetzen gegenüber älteren Staatsverträgen Vorrang** einzuräumen. Bei Widersprüchen zwischen Landesrecht und Völkerrecht müsste zwingend ersteres angewendet werden. Eine zweite parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion wollte in der Verfassung festschreiben, was ‚zwingendes Völkerrecht‘ bedeutet, aufgrund dessen eine Initiative bei widersprechender Forderung ungültig würde (09.466). Die SVP schlug einen solchen Katalog gleich selber vor, der ius cogens umfasste (Verbot des Angriffskriegs, Verbot der Folter, Verbot des Völkermords und Verbot der Sklaverei) und also wesentlich weniger weit gespannt wurde, als etwa die UNO-Menschenrechtscharta. Beide parlamentarischen Initiativen hatten im Nationalrat keine Chance. Die grosse Kammer überwies allerdings ein Postulat der SVP-Fraktion, das den Bundesrat

beauftragt, einen **Wechsel vom Monismus zum Dualismus** zu prüfen (09.3676). Bei einem Staatsvertrag soll jeweils abgeklärt werden, inwieweit dieser und die auf ihm basierende Rechtsprechung Vorrang gegenüber dem Landesrecht haben soll. Mit dem Prinzip des Dualismus wird anerkannt, dass Völkerrecht und Landesrecht unterschiedliche Rechtsordnungen darstellen. Neues Völkerrecht muss hier zuerst in Landesrecht umgewandelt bzw. in die Normenhierarchie eines Staates eingeordnet werden. Beim Monismus wird hingegen von einer Einheit der Rechtsordnung ausgegangen und internationale Normen ergänzend zum Landesrecht ohne vorgängige Umsetzung in dasselbe angewendet.²

ANDERES

DATUM: 20.12.2011
MARC BÜHLMANN

Die Räte hatten derweil über Vorstösse zu befinden, die in ähnliche Richtungen zielten. Die parlamentarische Initiative Moret (fdp, VD) hätte die **Gültigkeitsprüfung** einer Initiative einer richterlichen Instanz im Sinne eines Verfassungsgerichts unterstellen wollen (Pa.lv. 09.521). Mit dem Argument, dass diese Prüfung erst nach der Sammlung der Unterschriften zur Anwendung käme, wurde der Vorstoss in der Sondersession im April vom Nationalrat verworfen. In der gleichen Debatte wurde in der grossen Kammer ein Postulat der SPK-NR (Po. 10.3885) überwiesen, das den Bundesrat beauftragte, mögliche Verfahren für eine Gültigkeitsprüfung vor der Unterschriftensammlung aufzuzeigen. Trotz des Hinweises von Bundesrätin Sommaruga, dass der Bundesrat diesem Anliegen bereits im Zusatzbericht nachgekommen sei, wurde der Vorstoss angenommen. Im Herbst lehnte der Ständerat die parlamentarische Initiative Vischer (gp, ZH) ab, die ein Volksbegehren auch dann für ungültig erklären lassen wollte, wenn es gegen den Grundrechtsschutz und Verfahrensgarantien des Völkerrechts verstösst (z.B. Menschenrechtskonvention). Der im Vorjahr vom Nationalrat noch überwiesene Vorstoss wurde in der kleinen Kammer als zu weit gehend beurteilt (Pa.lv. 07.477). Dafür überwies der Ständerat in der gleichen Sitzung eine Motion seiner SPK-SR, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, auf der Basis des Zusatzberichtes eine Vorlage zu erarbeiten, in der die rechtlichen Grundlagen für die nichtbindende materielle Vorprüfung des Initiativtextes vor der Sammlung der Unterschriften erarbeitet werden (Mo. 11.3468). Die gleichlautende Motion der staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR) wurde dann in der Winteression auch von der Volksvertretung überwiesen. Allerdings nahm die nationalrätliche Kommission auch den zweiten Punkt des Zusatzberichtes des Bundesrats auf und verlangte Vorschläge für eine Erweiterung des Katalogs der Gründe für die Ungültigkeit einer Volksinitiative (Mo. 11.3468).³

MOTION

DATUM: 29.02.2012
MARC BÜHLMANN

Noch Ende 2011 waren zwei Motionen diskutiert worden, die auf Massnahmen zur besseren **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten** abzielten. Auf der Basis des bundesrätlichen Zusatzberichts zum Verhältnis von Völkerrecht und Volksinitiativen verlangte die Motion der staatspolitischen Kommission des Ständerates einen Katalog von rechtlichen Grundlagen für die nichtbindende materielle Vorprüfung eines Initiativtextes vor der Sammlung der Unterschriften (11.3751). Beide Kammern hatten diesen Vorstoss angenommen, die nationalrätliche SPK verlangte aber in einer von der grossen Kammer ebenfalls 2011 noch angenommenen zweiten Motion zusätzlich Vorschläge für eine Erweiterung des Katalogs der Gründe für die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative (z.B. ein Gebot der Beachtung der Grundrechte oder der Menschenrechtskonvention in der Verfassung). In der Frühjahrsession war dieser zweite Punkt Gegenstand recht ausführlicher Diskussionen im Ständerat über die Bedeutung der direkten Demokratie gegenüber zentraler Grund- und Menschenrechte. Schliesslich stimmte der Rat mit Stichentscheid des Präsidenten für Annahme der auch vom Bundesrat unterstützten Motion.⁴

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 Konflikte 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.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.03.2015
MARC BÜHLMANN

Schon seit geraumer Zeit schlug sich die SVP mit dem Gedanken herum, eine Initiative zu lancieren, mit der das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht definiert werden soll. Bereits 2013 hatte Parteipräsident Toni Brunner (svp, SG) moniert, dass sich das Bundesgericht immer stärker von internationaler Rechtsprechung beeinflussen lasse. Ein Positionspapier, in dem die schleichende Entmündigung des Schweizer Volkes kritisiert worden war, hatte in der Folge parteiintern als Grundlage für die Ausarbeitung einer Volksinitiative gedient, die Mitte August 2014 mit einer Medienkonferenz angekündigt und deren Lancierung Ende Oktober 2014 an der Delegiertenversammlung beschlossen worden war. Hans-Ueli Vogt (ZH, svp), Kantonsrat aus Zürich und Vater des Initiativtextes, bemängelte insbesondere, dass das Völkerrecht die Umsetzung angenommener Volksinitiativen erschwere.

Zu Beginn des Wahljahres, am 10. März 2015, wurde die Unterschriftensammlung für die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** schliesslich mit viel Aufhebens gestartet: Mit Hilfe eines SVP-«Extrablatts», das eine Auflage von rund 4.2 Mio. Exemplaren hatte, wurde das Begehren von der Volkspartei lanciert.

Die Regelung des Verhältnisses zwischen Völker- und Landesrecht war zwar auch im Parlament aufgrund einiger Vorstösse diskutiert worden, mit ihrer Idee, das Landesrecht über das Völkerrecht zu stellen und im Falle eines Normenkonflikts internationale Verträge neu zu verhandeln oder zu kündigen und damit notfalls gar die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Kauf nehmen zu wollen, stand die SVP in der Parteienlandschaft allerdings ziemlich alleine auf weiter Flur.⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 12.08.2016
MARC BÜHLMANN

Am 12. August 2016 reichte die SVP die nötige Anzahl Unterschriften für ihre **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** bei der Bundeskanzlei ein – diese beglaubigte ein paar Wochen später 116'428 Unterschriften – und nutzte die Übergabe der Unterschriftenbogen zugleich für einen erneuten Medienauftritt. Weil das Parlament, die Regierung, die Verwaltung und die Justiz «in unheimlichem Zusammenspiel» (zitiert aus der NZZ) das Volk als obersten Gesetzgeber entmachte, müsse die direkte Demokratie gestärkt werden. Die Umsetzung von Initiativen – die SVP verwies auf ihre eigene Ausschaffungsinitiative, auf die Masseneinwanderungsinitiative und die Verwahrungsinitiative – werde mit Verweis auf internationales Recht immer häufiger verhindert, obwohl Volk und Stände den Begehren zugestimmt hätten, so die Initianten. Der direkten Demokratie werde also nur wieder Gehör verschafft, wenn im Falle eines Widerspruchs zwischen Bundesverfassung und völkerrechtlichen Bestimmungen Erstere den Vorrang erhalte, indem Letztere entweder angepasst oder gekündigt würden. Massgeblich sollten zudem nur noch jene völkerrechtlichen Verträge sein, die direktdemokratisch legitimiert, also dem fakultativen Referendum unterstanden hätten.

Gegen das Volksbegehren hatte sich schon früh Widerstand geregt. Bereits im Juni 2016 hatte die Organisation «Schutzfaktor M» zu einer Medienveranstaltung eingeladen, an der vor der Selbstbestimmungsinitiative gewarnt worden war. Die Möglichkeit, Staatsverträge durch Volksinitiativen ausser Kraft zu setzen, komme einer Verabsolutierung der Demokratie gleich, was gefährlich sei, gab etwa Heinrich Koller, der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Justiz, zu Protokoll. Alt-Bundesrichter Niccolò Raselli (sp) warnte vor einer «Anti-Menschenrechts-Initiative», da die Gefahr einer Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention bestehe. Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) – der mittlerweile in den Nationalrat gewählte Kopf hinter der Initiative – wehrte sich gegen den Vorwurf, dass die SVP gegen die Menschenrechte sei; sie stosse sich lediglich an den immer häufiger auftretenden Eingriffen des Menschenrechtsgerichtshofes in Strassburg in das Schweizer Recht.⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 05.07.2017
MARC BÜHLMANN

Anfang Juli 2017 legte der Bundesrat die Botschaft zur **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** vor. Die Regierung empfahl das Begehren ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Als Hauptargumente führte sie die Gefahr negativer aussenpolitischer sowie aussenwirtschaftlicher Auswirkungen an. Sich über bestehende internationale Verträge hinwegzusetzen, entspreche nicht der Rechtskultur der Schweiz und untergrabe die Rechts- und Planungssicherheit. Zudem weise die Volksinitiative innere Widersprüche auf. Es sei bereits heute klar, dass die

Bundesverfassung oberste Rechtsquelle ist. Der Gegensatz zwischen Landesrecht und Völkerrecht sei konstruiert: «Völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, bedeutet keine Einschränkung, sondern Ausübung der nationalen Souveränität». Zwar gäbe es gemäss dem Bundesrat durchaus Spannungen zwischen Völker- und Landesrecht, insbesondere bei der Umsetzung von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen, diese seien aber eher als Chance anzusehen, weil pragmatische und breit abgestützte Lösungsfindungen möglich seien, was mit der von der Initiative vorgeschlagenen starren Hierarchie hingegen verbaut würde. Die «in der Selbstbestimmungsinitiative enthaltene Ermächtigung zum Vertragsbruch» hätte nachteilige Auswirkungen für Wirtschaft und Aussenpolitik. Gerade der Kleinstaat Schweiz sei angewiesen auf völkerrechtliche Verträge, um nicht dem Recht des Stärkeren ausgeliefert zu sein. Nur wenn man sich selber an Verträge halte, könne man auch Zuverlässigkeit von anderen Vertragspartnern erwarten. Anstelle der versprochenen Klärung des Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht würde man sich bei einer Annahme eher eine Erschwerung aufhalsen. Zudem würde die direkte Demokratie bei wichtigen Fragen damit nicht gestärkt, sondern geschwächt, weil man letztlich den Gerichten die Deutungshoheit überlassen müsste.

Vor der Presse wandte sich Justizministerin Simonetta Sommaruga mit deutlichen Worten gegen die Initiative. Sie warf den Initianten laut der Tribune de Genève vor, im Text vor allem hinsichtlich der Anwendung – wann genau herrscht ein Konflikt zwischen Landes- und Völkerrecht und wer entscheidet, ob ein Vertrag allenfalls gekündigt werden müsste – willentlich unpräzise geblieben zu sein, um die Verantwortung nicht übernehmen zu müssen («Les initiants sont restés volontairement flous pour ne pas assumer leurs responsabilités»). Während die SVP sich ob dem Entscheid des Bundesrates erbost zeigte, – Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) gab seine Enttäuschung zu Protokoll, dass der Bundesrat nicht einsehen wolle, dass das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht problematisch sei und deshalb eine Lösung gefunden werden müsse – begrüßten Parteien, Wirtschaftsverbände und verschiedene Interessenorganisationen den Entscheid.⁸

1) Medienmitteilung BR vom 1.2.2016; Medienmitteilung BR vom 11.11.2016; Medienmitteilung BR vom 13.5.2016; Medienmitteilung BR vom 2.9.2016; Medienmitteilung BR vom 25.8.2016; Medienmitteilung BR vom 5.2.2016; Medienmitteilung BR vom 7.11.2016; Medienmitteilung BR vom 9.5.2016; NZZ, 14.5., 26.8.16

2) Pa. Iv (09.414): AB NR, 2010, S. 1226 ff.; Pa. Iv. (09.466): AB NR, 2010, S. 1544 ff.; Postulat: AB NR, 2009, S. 1804 und AB NR, 2010, S. 88.

3) Pa.Iv. Moret 09.521 und Po. SPK-NR 10.3885: AB NR, 2011, S. 696 ff.; Pa.Iv. Vischer 07.477: AB SR, 2011, S. 849 ff.; Mo. SPK-SR 11.3751: AB SR, 2011, S. 849 ff., AB NR, 2011, S. 2166 ff.; Mo. SPK-NR 11.3468: AB NR, 2011, S. 2166 ff.; NLZ, 3.1.11; Presse vom 1.4., 14.4., 20.5. und 21.12.11; WW, 20.4.11.

4) Mo. 11.3468: AB SR, 2012, S. 44 ff.; NZZ, 24.2.12; Presse vom 1.3.12; Lit. „Christmann (2012). Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat.“

5) AB NR, 2014, S. 540; Po. 13.3805

6) BBl. 2015, S. 1965 ff.; SVP-Extrablatt März 2015; NZZ, 11.3.15

7) BBl. 2016, S. 7091 f.; BaZ, 14.6.16; TA, 10.8.16; NZZ, 13.8.16; LT, 31.8.16; BaZ, 18.11.16

8) BBl. 2017, S. 5355 ff.; AZ, BaZ, Lib, TG, 6.7.17