

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage **20.04.2024**

Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Referendum
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Referendum, 1990 – 2020*. 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
Bundesrat	1
Bundesverwaltung - Personal	1
Parlamentsorganisation	2
Organisation der Bundesrechtspflege	4
Volksrechte	4
Wahl- und Abstimmungsverfahren	19

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
IWF	Internationaler Währungsfonds
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
EG	Europäische Gemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Uniterre	Uniterre
IGS	Interessengemeinschaft Schiessen Schweiz

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
FMI	Fonds monétaire International
UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à traverser les Alpes
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
GSsA	Groupe pour une Suisse sans Armée
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
Uniterre	Uniterre
CIT	Communauté d'intérêt du tir suisse

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Bundesrat

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.10.1995
HANS HIRTER

Die sich vor allem aus rechtsbürgerlichen Kreisen rekrutierenden Gegner der Reform machten ihre Drohung mit dem **Referendum** wahr. Unmittelbar nach der Schlussabstimmung formierte sich ein von Steinemann (fp, SG), Früh (fdp, AR), Seiler (svp, BE) und Schmidhalter (cvp, VS) präsiertes "Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären". Unterstützung fanden sie bei der AUNS; mit der Unterschriftensammlung wurde ein Berner PR-Büro betraut. Noch vor Jahresende waren die benötigten 50 000 Unterschriften beisammen.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.1996
HANS HIRTER

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Abstimmung vom 9. Juni 1996

Beteiligung: 31,3%
Ja: 544 630 (39,4%)
Nein: 837 990 (60,6%)

Parolen:

- Ja: FDP (8*), SP, CVP (3*), LP, EVP; SGB, CNG.
- Nein: SVP (1*), FP, SD, LdU (1*), EDU; Vorort, SGV.
- Stimmfreigabe: GP, PdA.

* Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Das Resultat fiel mit einem **Nein-Stimmenanteil von rund 60%** deutlich aus. Nur gerade in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt stimmte das Volk der Vorlage zu. Am wichtigsten war die Ablehnung in den kleinen ländlichen Kantonen der Zentral- und Ostschweiz, aber auch die stark industrialisierten Mittellandkantone Aargau und Solothurn steuerten Nein-Anteile von über 70% bei. Die Vox-Analyse bestätigte, dass sich die Gegner vorwiegend an den Staatssekretären und dabei vor allem an den dadurch entstehenden Kosten gestört hatten.²

Bundesverwaltung - Personal

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.11.2000
HANS HIRTER

Die Differenzbereinigung beim **neuen Bundespersonalgesetz** konnte in der Frühjahrsession abgeschlossen werden. Der Nationalrat stimmte dem Ständerat in den meisten strittigen Punkten zu, insbesondere auch bei dem von der Linken bekämpften Beschluss, dass bestimmte Personalkategorien gemäss Obligationenrecht angestellt werden können. In der Schlussabstimmung wurde das neue Gesetz vom Nationalrat mit 112:51 und vom Ständerat mit 36:5 Stimmen angenommen. Dagegen votiert hatten die Fraktionen der SP und der Grünen, wobei sich im Nationalrat elf SP-Abgeordnete aus der Deutschschweiz der Stimme enthielten. Der Bundesrat gab zudem eine Stellungnahme zu den im Vorjahr von der GPK-NR gemachten Empfehlungen für die Nebenerwerbstätigkeit von Bundesangestellten ab.

Noch vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen kündigte der VPOD das **Referendum** an. Zusammen mit der Dachorganisation Förderativverband des Personals öffentlicher Dienste ergriff er dieses dann auch und reichte es mit gut 87'000 Unterschriften ein. Unterstützung hatte er beim SGB und bei der SP gefunden.

Die **Abstimmungskampagne** vermochte keine grossen Wellen zu werfen. Dies war nicht nur in der Deutschschweiz so, wo die meisten Kantone für ihre Angestellten bereits früher ähnliche neue Regeln eingeführt hatten, sondern auch in der Westschweiz, wo analoge Bestrebungen in einigen Kantonen zu heftigen Protesten des Personals geführt hatten. Wie in der Deutschschweiz empfahlen auch in der Romandie sämtliche bürgerlichen Parteien und auch die Redaktionen der massgeblichen Zeitungen ein Ja. Gegen die Reform kämpften neben dem SGB und seinen Verbänden und der SP auch noch die Grünen (ausser die Sektion des Kantons Zürich), die Schweizer Demokraten

und die PdA. Für die Gewerkschaften war dieses Gesetz ein Signal für den Sozialabbau nicht nur für das Personal des Bundes und seiner Betriebe (namentlich Post und SBB) sondern für alle Beschäftigten. Zudem sei durch die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen die Qualität und sogar die Existenz der öffentlichen Dienste (sog. Service public) gefährdet. Im speziellen kritisiert wurden die mit der Aufhebung des Beamtenstatus gelockerten Kündigungsbestimmungen und die Einführung von Leistungslohnkomponenten. Höhepunkt der Nein-Kampagne war eine am 4. November vom SGB in Bern organisierte Demonstration gegen Lohnabbau und gegen das Bundespersonalgesetz mit rund 20'000 Teilnehmenden. Die Gewerkschaftsfront war aber nicht geschlossen. Der CNG und auch der Bundespersonalverband sprachen sich für eine Annahme des Gesetzes aus, welches ihrer Meinung nach eine modernere Personalpolitik des Bundes und vor allem auch die Einführung einer echten Sozialpartnerschaft mit Gesamtarbeitsverträgen erlaubt. In diesem Verband, der auch zum Föderativverband gehört, sind vor allem Angestellte der allgemeinen Bundesverwaltung organisiert. Zum ersten GAV des SBB-Personals siehe hier.

Die **Volksabstimmung vom 26. November** ergab eine **Zweidrittelsmehrheit für das neue Gesetz**. Einzig in den Kantonen Jura und Tessin überwogen, allerdings knapp, die Neinstimmen. Die Zustimmung fiel im Kanton Zug mit 78% am klarsten aus, in den meisten anderen Deutschschweizer Kantonen waren es etwas über 70%. Wesentlich knapper erfolgte die Annahme in den französischsprachigen Kantonen (50-60%). Das Wallis verdankte seine knappe Mehrheit den zustimmenden deutschsprachigen Bezirken.

Bundespersonalgesetz

Abstimmung vom 26. November 2000

Beteiligung: 41,5%

Ja: 1 253 997 (66,8%)

Nein: 622 381 (33,2%)

Parolen:

– Ja: FDP, CVP, SVP, LP, EVP, EDU, CSP, Lega; Economiesuisse (Vorort), SGV, SBV, CNG, Angestelltenverbände.

– Nein: SP, GP (1*), SD, PdA; SGB.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Die **Vox-Analyse** ergab, dass auch eine Mehrheit der Sympathisanten der SP und des SGB dem neuen Gesetz zugestimmt hatte, wobei in diesem Lager der bereits im Parlament festgestellte Graben zwischen Französisch- und Deutschsprachigen von der Basis bestätigt wurde.³

Parlamentsorganisation

Während der Debatte im Parlament hatte kein Gegner offen mit dem **Referendum** gedroht. Verschiedentlich waren freilich Anträge auf Kürzungen der vorgeschlagenen Entschädigungen mit dem Argument begründet worden, dass damit ein Referendum verhindert werden könne. Die vorgenommenen Reduktionen genügten aber offenbar nicht: Ende Oktober kündigten vier Studenten der Handelshochschule St. Gallen an, dass sie mit der Unterschriftensammlung für Volksabstimmungen über alle drei Teile der Vorlage (Geschäftsverkehrs-, Entschädigungs- und Infrastrukturgesetz) beginnen würden. Einige bürgerliche Parlamentarier – unter ihnen die Nationalräte Blocher (svp, ZH) und Stucky (fdp, ZG) – sowie der Schweizerische Gewerbeverband sicherten sofort ihre Unterstützung zu. Trotz der politischen Unerfahrenheit des Referendumskomitees wurde die Kampagne gegen das als Schritt in Richtung Berufsparlament charakterisierte Reformpaket äusserst professionell organisiert: mit der Öffentlichkeitsarbeit und der UnterschriftenSammlung wurde ein St. Galler Werbebüro betraut.⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 28.11.1991

HANS HIRTER

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 26.09.1992
HANS HIRTER

Unter den mehr als **140 National- und Ständeräten**, welche sich zum **befürwortenden Komitee** zusammenfanden, waren ausser der AP sämtliche Fraktionen vertreten. Im gegnerischen "Abstimmungskomitee gegen die verdeckte Einführung des Berufsparlaments" machten neben zwölf aktiven Nationalräten aus SVP (u.a. Blocher, ZH), AP und FDP (Stucky, ZG) auch einige ehemalige Bundesparlamentarier mit. Von den Parteien sprachen sich nur gerade die **AP und die SVP** (ohne einige ihrer wichtigeren Kantonalparteien, welche die Ja-Parole ausgaben) **gegen die Parlamentsreform** aus.⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 27.09.1992
HANS HIRTER

Das **Abstimmungsresultat vom 27. September** fiel deutlich aus: Zwar stimmte das Volk der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes zu, die beiden Vorlagen, welche die Arbeitssituation der Parlamentarier verbessert, die Bundesfinanzen aber zusätzlich belastet hätten, wurden jedoch klar abgelehnt. Dabei war das Ergebnis bei der Entschädigungserhöhung für die Nationalräte noch etwas deutlicher als bei den Mitteln für die Einstellung von Assistenten.

Infrastrukturgesetz.
Abstimmung vom 27. September 1992

Beteiligung: 45,6%
Nein: 1 339 597 (69,4%)
Ja: 590 484 (30.6%)

Parolen:
-Nein: SVP (5*), AP.
- Ja: FDP (8*), SP, CVP (6*), GP, LP, SD (1*), LdU (1*), EVP, PdA, EDU, SGB, CNG.

Revision Entschädigungsgesetz.
Abstimmung vom 27. September 1992

Beteiligung: 45,6%
Nein: 1 424 954 (72,4%)
Ja: 542 768 (27,6%)

Parolen:
-Nein: SVP (6*), AP.
- Ja: FDP (4*), SP, CVP (3*), GP, LP, SD (1*), LdU (1*), EVP, PdA, EDU, SGB, CNG.

Revision Geschäftsverkehrsgesetz.
Abstimmung vom 27. September 1992

Beteiligung: 45,4%
Ja: 1 097 185 (58,0%)
Nein: 794 132 (42,0%)

Parolen:
- Ja: FDP (2*), SP, CVP (1*), GP, LP, SD (1*), LdU, EVP, PdA, EDU, SGB, CNG.
- Nein: SVP (9*), AP.

*In Klammern Anzahl der abweichenden Kantonalsektionen

Die nach dem Urnengang durchgeführte Umfrage ergab, dass die Verbesserung der materiellen Stellung der Nationalräte von allen Bevölkerungsgruppen abgelehnt worden war; am deutlichsten von den Landwirten und den beruflich wenig Qualifizierten, am knappsten von den Hochschulabsolventen und den Personen in leitender Funktion. Wie die Parteiparolen erwarten liessen, fiel die Ablehnung bei den Sympathisanten der GP und der SP weniger deutlich aus als bei den Anhängern weiter rechts stehender Parteien; Zustimmung fand die Reform aber auch bei diesen nicht. Die Gegnerschaft war zudem weniger ausgeprägt in der französischsprachigen Schweiz. Diese grössere Wertschätzung der parlamentarischen Arbeit in der Westschweiz könnte damit erklärt werden, dass in dieser Region auch auf kommunaler Ebene Parlamente und nicht Gemeindeversammlungen die Regel sind. Bei der Befragung nach den Entscheidungsmotiven zeigte sich, dass die Kritik fast ausschliesslich gegen die Erhöhung der Entschädigungen und die damit verbundenen Kosten gerichtet war; das Festhalten

an der Idee eines Milizparlaments spielte hingegen eine weniger grosse Rolle.⁶

Organisation der Bundesrechtspflege

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.03.1990
HANS HIRTER

Da die "Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz" gegen die Revision des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege das Referendum eingereicht hatten, musste darüber das Volk entscheiden. Im Zentrum der **Argumente der Revisionsgegner** stand die Erhöhung der **Streitwertgrenze** für zivilrechtliche Fälle von 8000 Franken auf 30 000. Diese Erhöhung bringe auf der einen Seite nur eine geringe Reduktion der Arbeitslast der Richter, da es bisher beim Bundesgericht pro Jahr bei einem Total von rund 4000 Fällen bloss deren 600 zivilrechtliche (davon rund ein Drittel mit einem Streitwert von weniger als 30 000 Fr.) gegeben habe. Andererseits würde aber mit dieser Erhöhung das Bundesgericht seiner Möglichkeit beraubt, wichtige Grundsatzentscheide im Arbeits-, Miet- oder Konsumentenschutzrecht zu fällen. Damit würde nach Ansicht der Revisionsgegner nicht nur die Rechtsstellung der meisten Angestellten, Mieter und Konsumenten verschlechtert, sondern auch das Anliegen einer einheitlichen schweizerischen Rechtssprechung beeinträchtigt. Das im Parlament noch sehr umstrittene Vorprüfungsverfahren für staatsrechtliche Beschwerden spielte hingegen in der Abstimmungskampagne kaum eine Rolle.⁷

ANDERES
DATUM: 01.04.1990
HANS HIRTER

Organisation der Bundesrechtspflege. Abstimmung vom 1. April 1990

Beteiligung: 40,7% Nein: 863 524 (52,7%) Ja: 775 870 (47,3%)

Parolen:

Nein: SP (1*), GPS, LdU, SD (2), POCH, PdA, GBS; SGB, CNG; Konsumentenbund, Mieterverband.

Ja: FDP, CVP (6), SVP (5), LP (1*), AP; Redressement National.

Stimmfreigabe: EVP (3 Nein, 2 Ja*)

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Am 1. April **lehnte der Souverän die Revision mit einer Mehrheit von 52,7% ab**. Die stärkste Ablehnung ergab sich in den Kantonen Jura (65%), Genf, Neuenburg und Schwyz; die grössten Ja-Anteile wiesen Appenzell-Innerrhoden (55%), Nidwalden und Waadt auf. Eine nach dem Urnengang durchgeführte Befragung zeigte, dass die Anhänger der bürgerlichen Parteien die Parteiparolen nur schlecht befolgt hatten: einzig die Sympathisanten der SVP waren mehrheitlich hinter der Revision gestanden (60%), beim Freisinn hielten sich Gegner und Befürworter die Waage, während bei der CVP die Ablehnung mit 57% dominierte.⁸

Volksrechte

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 30.12.1990
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr wurde auf Bundesebene zweimal das **Referendum** ergriffen (Strassenverkehrsgesetz und Entkriminalisierung der Militärdienstverweigerung). In der Volksabstimmung setzte sich beim Strassenverkehrsgesetz der Parlamentsbeschluss durch; über die Militärvorlage wird 1991 abgestimmt werden. Die beiden 1989 eingereichten Referenden waren erfolgreich: sowohl die Reorganisation der Bundesrechtspflege als auch der Rebaubeschluss fanden in der Volksabstimmung keine Mehrheit.

ANDERES
DATUM: 30.12.1991
HANS HIRTER

Das um siebzehn Jahre ältere Referendumsrecht erlebte im Berichtsjahr eine neue Blüte. Nach der Herbstsession wurde **gegen nicht weniger als neun Vorlagen das Referendum ergriffen** (NEAT; IWF-Beitritt (2 Vorlagen); bäuerliches Bodenrecht; Stempelabgaben; Parlamentsreform (3 Vorlagen); ETH-Gesetz). Nur gerade das letzterwähnte kam nicht zustande, alle anderen vermochten die nötigen 50 000 Unterschriften innerhalb von drei Monaten beizubringen, wenn auch im Fall der NEAT nur mit äusserster Mühe. Da zuvor bereits zwei Referenden eingereicht worden waren (Gewässerschutzgesetz und Sexualstrafrecht), betrug die Gesamtzahl der mit dem Referendum bekämpften Vorlagen insgesamt zehn. Damit wurden im Berichtsjahr 18% aller dem fakultativen Referendum unterstellten Parlamentsbeschlüsse vor das Volk gezogen. Diese Quote war deutlich höher als in der Periode 1981-90 (5,4%) und sie übertraf auch den Spitzenwert des Jahrzehnts 1881-90 (10,6%), welches durch die vehemente Opposition der Katholisch-Konservativen gegen die freisinnige Einparteiengierung gekennzeichnet war. Es bestätigte sich die Erfahrung der letzten

Jahre, dass das Referendumsrecht nicht mehr vorwiegend das Instrument konservativer, politisch rechter Kreise ist: dasjenige gegen die Stempelsteuergesetzrevision stammte von einer Bundesratspartei (SP), bei drei weiteren wurden die Unterschriften von politisch an sich gegensätzlichen Kreisen gesammelt (NEAT und IWF- resp. Weltbank-Beitritt).⁹

KANTONALE POLITIK

DATUM: 04.11.1992
HANS HIRTER

Die Auseinandersetzungen über den EWR belebten nicht nur die Diskussion über das Regierungssystem, sondern gaben auch neuen Ideen bei der Ausgestaltung der Volksrechte Auftrieb. Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz im Rahmen des EWR zukünftig hätte EG-Recht fristgerecht übernehmen müssen, schlugen die SP und später auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) die **Einführung des konstruktiven Referendums** vor. Dieses neue Volksrecht würde es den Gegnern eines Behördenentscheides erlauben, diesen weiterhin mit einem Referendum zu bekämpfen, gleichzeitig aber einen eigenen, allerdings ebenfalls mit dem EG-Recht verträglichen Gegenvorschlag einzubringen. Nach Ansicht der Kommission hätte damit die Schweiz den EWR-Verpflichtungen in bezug auf rasche Gesetzesanpassungen genügen können, ohne die Volksrechte abbauen zu müssen. Da der Nationalrat der Meinung war, dass die EWR-Vorlage nicht auch noch mit der Schaffung von neuen Volksrechten belastet werden sollte, zog die Kommission ihren Vorschlag zwecks weiterer interner Beratung zurück. Die Idee des konstruktiven Referendums ist nicht allein auf Bundesebene im Gespräch. Anlässlich der **Totalrevision der bernischen Verfassung** beantragte die Verfassungskommission die Einführung dieses neuen, hier Volksvorschlag genannten Instruments. Der Grosse Rat lehnte dies zwar knapp ab, beschloss aber, den endgültigen Entscheid darüber dem Volk als Variantenabstimmung im Rahmen des Entscheids über die neue Verfassung zu überlassen.¹⁰

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 30.12.1992
HANS HIRTER

Als 1991 eine Rekordzahl von **Referenden** lanciert worden war, sprachen einige bereits von einem Beweis für den Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Behörden. Die Abstimmungsergebnisse zeigten nun, dass die grosse Zahl der Referenden wohl eher damit zu tun hatte, dass im heutigen Kommunikationszeitalter mit Leichtigkeit die erforderlichen Unterschriften gesammelt werden können, als mit einer breiten Opposition gegen die Parlamentsmehrheit. Während im langjährigen Mittel jedes zweite fakultative Referendum zu einer Ablehnung des Parlamentsbeschlusses führt, sank die Erfolgsquote für die Opposition in diesem Jahr auf weniger als ein Viertel. Bei den neun infolge eines fakultativen Referendums zur Abstimmung gelangenden Vorlagen konnten die Gegner nur gerade zweimal – bei der Verbesserung der Entschädigung resp. der Infrastruktur für die Parlamentarier – eine Mehrheit der Stimmbürger hinter sich scharen. Im Berichtsjahr wurden nur noch gegen zwei Parlamentsbeschlüsse (Treibstoffzollerhöhung bzw. Krankenkassen) das Referendum lanciert.¹¹

KANTONALE POLITIK

DATUM: 06.06.1993
HANS HIRTER

Im **Kanton Bern** hiess das Volk in einer Variantenabstimmung zur neuen Kantonsverfassung die **Einführung des Konstruktiven Referendums** gut. In Zukunft werden damit Referendumskomitees nicht bloss eine Volksabstimmung über einen Parlamentsbeschluss verlangen, sondern diesem auch einen konkreten Gegenvorschlag gegenüberstellen können.¹²

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 30.12.1994
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr fanden fünf mit **Referenden** verlangte Volksabstimmungen über Beschlüsse der Bundesversammlung statt (davon eine zu einem Entscheid aus dem Jahr 1993). Ein Referendum war erfolgreich (UNO-Blauhelme), bei den anderen vier mit Referenden verlangten Abstimmungen (Luftfahrtgesetz, Anti-Rassismusgesetz, Krankenversicherung, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) folgte das Volk dem Parlament.¹³

VOLKSINITIATIVE

DATUM: 25.05.1995
HANS HIRTER

Im Herbst lancierte die SP die Volksinitiative „Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag“, welche die Einführung des sog. **konstruktiven Referendums** verlangt. Der neue Verfassungsartikel sieht vor, dass zusätzlich zum bisherigen Referendum auch noch ein ebenfalls 50'000 Unterschriften erforderndes Referendum mit einem konkreten Gegenvorschlag zu einem Gesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss eingereicht werden kann. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass der Gegenvorschlag bereits in einer der beiden Parlamentskammern

beantragt worden ist, und dort bei mindestens 5% der Ratsmitglieder Unterstützung fand. Das Verfahren bei der Volksabstimmung wäre analog zu demjenigen bei einer Volksinitiative mit einem Gegenvorschlag (doppeltes Ja möglich, Stichfrage für den Fall, dass beide angenommen werden); mehrere sich konkurrierende Referenden würden einander zuerst in Eventualabstimmungen gegenübergestellt. (Zur Einführung des konstruktiven Referendums im Kanton Bern siehe hier.)¹⁴

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 30.12.1995
HANS HIRTER

1995 fanden vier mit **Referenden** verlangte Volksabstimmungen statt; drei Referenden (Milchwirtschaftsbeschluss, Solidaritätsbeiträge im Landwirtschaftsgesetz, Lex Friedrich) waren erfolgreich, einmal fand der Parlamentsbeschluss Zustimmung (10. AHV-Revision). Für zwei Referenden wurde zwar die Unterschriftensammlung lanciert, später aber erfolglos abgebrochen (WTO, Revision Arbeitslosengesetz). Bei einem Referendum (gegen Staatssekretäre) waren zwar die Unterschriften bis Jahresende beisammen, sie wurden aber erst im Januar 1996 eingereicht (s. oben, Regierung).¹⁵

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.¹⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 08.06.1999
HANS HIRTER

Im März legte der Bundesrat seine Botschaft zu der 1997 eingereichten **Volksinitiative** der SP für die Einführung des **konstruktiven Referendums** (Referendum mit Gegenvorschlag) vor. Er empfahl das Begehren zur Ablehnung. Dabei verzichtete er auch darauf, einen Gegenvorschlag zu formulieren, da er Alternativmöglichkeiten (wie etwa die Möglichkeit, dem Volk Varianten zur Abstimmung vorzulegen) bereits in seinem Entwurf zur Reform der Volksrechte im Rahmen der Verfassungsrevision vorgeschlagen habe. Gegen das konstruktive Referendum brachte er vor allem das Argument vor, dass es zu praktischen abstimmungstechnischen Problemen führen könne, wenn zu einem Beschluss mehrere konstruktive Referenden eingereicht würden. Im Ständerat fand die Volksinitiative nur bei den Abgeordneten der SP Unterstützung. Nicht besser erging es auch einem Kompromissvorschlag Plattner (sp, BS), der das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen wollte mit der Auflage, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, der das konstruktive Referendum einführt, aber dessen Schwachstellen (zugelassener Inhalt eines Gegenantrags und Ungültigkeitserklärungen bei Unvereinbarkeit mit geltendem Recht; Vorgehen, wenn mehr als ein derartiges Referendum eingereicht wird) mit präzisen Regelungen zu beheben.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.08.1999
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam die im Rahmen der Verfassungstotalrevision vorgesehene **Reform der Volksrechte (Paket B)** nach langen Kommissionsberatungen in die Parlamentskammern. Im Nationalrat empfahl die Kommission Nichteintreten, da sich in ihren Reihen keine tragbare Lösung für den von der Regierung beabsichtigten Ausbau der Volksrechte bei gleichzeitiger Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen habe finden lassen. In den Voten der Fraktionssprecher wurde zum Ausdruck gebracht, dass zwar wohl ein Reformbedarf besteht, dieser allerdings je nach Partei mit unterschiedlicher Zielrichtung versehen ist. **Mit 134:15 Stimmen beschloss der Nationalrat Nichteintreten.** Angesichts dieses klaren Entscheids resignierte die Staatspolitische Kommission des Ständerates und beantragte ebenfalls Nichteintreten. Um zu unterstreichen, dass sie trotzdem einen Reformbedarf sieht, legte sie eine parlamentarische Initiative für «die Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» vor (99.436). Der vom Plenum überwiesene Vorstoss ist zwar offen formuliert, in der Begründung werden aber das unklare Vorgehen bei nicht völkerrechtskonformen Volksinitiativen und die geltende Beschränkung des Initiativrechts auf die Verfassungsebene als zu behebende Mängel des aktuellen Systems erwähnt.¹⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.1999
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu sechs mit einem **fakultativen Referendum** verlangten Volksabstimmungen. Zweimal brachte das Volk den Parlamentsentscheid zu Fall (Mutterschaftsversicherung, Invalidenversicherung), viermal bestätigte es den Beschluss (Raumplanung, Asylgesetz, dringliche Massnahmen im Asylbereich, Drogenabgabe).

Es wurden im Berichtsjahr zwölf **Volksinitiativen** eingereicht. Abgestimmt wurde über eine Volksinitiative (Hauseigentümer). Diese wurde abgelehnt. Damit erhöhte sich auf Ende 1999 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf 31 (1998: 21). Neu lanciert wurden 1999 4 Volksinitiativen. Neben der Denner AG, wo dies seit Jahren üblich ist, stellte nun auch der Gewerkschaftsbund für seine Volksinitiativen bezahlte Unterschriftensammler ein.

Volk und Stände hiessen drei von Regierung und Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderung gut (Totalrevision, Kantonsklausel für Bundesratswahl, Transplantationsmedizin). Insgesamt kam es somit zu **10 Volksabstimmungen** (1 Initiative, 3 obligatorische und 6 fakultative Referenden). Bei acht dieser Entscheide folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament. (Zu den eidgenössischen Urnengängen im Jahr 2000 siehe hier.)¹⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 23.03.2000
HANS HIRTER

Nach dem Stände- lehnte auch der Nationalrat die 1997 eingereichten Volksinitiative der SP für die Einführung des **konstruktiven Referendums** (Referendum mit Gegenvorschlag) ab. Dafür stimmten neben der SP auch die Grünen und die EVP. Die Ratsmehrheit begründete ihre Ablehnung namentlich mit dem Argument, dass mit der Möglichkeit, einzelne Elemente aus einer Gesamtvorlage herauszupflücken, die Bemühungen der Regierung und des Parlaments um optimale Kompromisslösungen vereitelt würden. Damit würde auch die Funktion des Parlaments entwertet.²⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 24.09.2000
HANS HIRTER

In der **Kampagne** zur anschliessenden Volksabstimmung betonten die Befürworter vor allem die Praktikabilität ihres Vorschlags, der in den Kantonen Bern und Nidwalden, wo dieses Recht existiert, noch nie zu Problemen geführt habe. Die Gegner warnten vor „Rosinenpickerei“. Eine breite Diskussion über die Volksrechte vermochte die Initiative jedoch nicht auszulösen.

In der **Volksabstimmung** vom 24. September sprachen sich **nur gut ein Drittel der Stimmenden für das Begehren** aus. In der französischsprachigen Schweiz war die Ablehnung etwas weniger deutlich und im Tessin schnitt die Initiative mit 43% Ja am besten ab. Gemäss der Vox-Analyse hatte die politische Linke mehrheitlich zugestimmt. Obwohl es sich um eine SP-Initiative gehandelt hatte, waren die Sympathisanten der SP in ihrer Meinung hälftig geteilt. Praktisch einhellig erfolgte die Ablehnung durch Personen, welche der FDP nahestehen.

Abstimmung vom 24. September 2000

Beteiligung: 44,8%
Ja: 676'776 (34,1%) / 0 Stände
Nein: 1'308'030 (65,9%) / 20 6/2 Stände

Parolen:

- Ja: SP, GP, EVP, PdA, Lega; SGB, CNG.
- Nein: FDP, CVP, SVP, LP, SD, EDU, CSP; Economiesuisse (Vorort), SGV, SBV.²¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2000
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu zwei mit einem **fakultativen Referendum** verlangten Volksabstimmungen (bilaterale Verträge mit der EU, Bundespersonalgesetz). Beide Male bestätigte das Volk den Parlamentsentscheid.

Es wurden im Berichtsjahr sieben neue **Volksinitiativen** eingereicht. Dem Volk zum Entscheid vorgelegt wurden elf Volksinitiativen. Diese wurden alle abgelehnt; einige davon sehr deutlich mit Ja-Stimmenanteilen von weniger als 20% („tiefere Spitalkosten“ und „Geschlechterquoten in den Behörden“). Drei Initiativen wurden zurückgezogen (Mehrwertsteuer und Sport, Ökosteuer und gegen Wasserflugzeuge). Damit reduzierte sich auf Ende 2000 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf 23 (1999: 30). Neu lanciert wurden 2000 drei

Volksinitiativen; alle drei konnten bereits im selben Jahr eingereicht werden (zweimal Tierschutz sowie Ausbau von Nationalstrassen).

Volk und Stände hiessen eine von Regierung und Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderung gut (Justizreform) und lehnten zwei ab (Energieenkungsabgabe und Energieförderungsabgabe). Insgesamt kam es somit zu **16 Volksabstimmungen** (11 Initiativen, 3 obligatorische und 2 fakultative Referenden). Bei vierzehn dieser Entscheide folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament. Zum erstenmal kam das 1987 eingeführte neue Verfahren mit dem doppelten Ja und einer Stichfrage beim Entscheid über eine **Initiative mit einem Gegenvorschlag** zur Anwendung (Energieförderungsabgabe und Solarinitiative). Das Volk lehnte beide Vorschläge ab. (Zu den eidgenössischen Volksabstimmungen im Jahr 1999 siehe hier.)

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2001
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu zwei mit einem **fakultativen Referendum** verlangten Volksabstimmungen (Bewaffnung von Armeeingehörigen in Auslandseinsätzen und internationale Ausbildungszusammenarbeit der Armee). Beide Male bestätigte das Volk den Parlamentsentscheid.

Im Jahr 2001 wurde keine einzige neue Volksinitiative eingereicht. Jahre ohne eingereichte **Initiativen** sind sehr selten und kamen zum letzten Mal 1988 und 1968 vor. Dem Volk zum Entscheid vorgelegt wurden sieben Volksbegehren. Diese wurden alle abgelehnt; einige davon mit sehr hohen Nein-Stimmenanteilen von gegen 80% („30 km/h innerorts“, „Armee-Abschaffung“ und „Ja zu Europa“). Zwei Initiativen wurden zurückgezogen (Arzneimittel-Initiative des Apothekervereins und „für eine freie Arzt- und Spitalwahl“). Damit sank Ende 2001 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf 14 (2000: 23). Neu lanciert wurden 2001 vier Volksinitiativen.

Volk und Stände hiessen zwei von Regierung und Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderung gut (Aufhebung des Bistumsartikels und Ausgabenbremse). Insgesamt kam es somit zu **11 Volksabstimmungen** (7 Initiativen, 2 obligatorische und 2 fakultative Referenden). Bei allen diesen Entscheiden folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament.²²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2002
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu drei mit einem **fakultativen Referendum** verlangten Volksabstimmungen (Fristenlösung, Elektrizitätsmarktliberalisierung, Arbeitslosenversicherung). Zwei Mal bestätigte das Volk den Parlamentsentscheid, ein Mal legte es das Veto ein (Elektrizitätsmarkt). Eingereicht wurde zudem das Referendum gegen die Spitalfinanzierung, worüber allerdings erst 2003 abgestimmt werden wird.

Im Jahr 2002 wurden zwei neue **Volksinitiativen** eingereicht (Postdienste für alle; Nationalbankgewinne für die AHV). Dem Volk zum Entscheid vorgelegt wurden fünf Volksbegehren. Einem davon wurde zugestimmt (UNO-Beitritt); es war auch von Regierung und Parlament zur Annahme empfohlen worden. Damit sank Ende 2002 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf elf (2001: 14). Neu lanciert wurden 6 Volksinitiativen.

Volk und Stände lehnten eine von Regierung und Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderung ab (Solidaritätsstiftung). Insgesamt kam es somit zu **9 Volksabstimmungen** (5 Volksinitiativen, 1 Verfassungsreferendum und 3 fakultative Referenden). Bei sieben dieser Entscheide folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament, zweimal entschieden sie anders (Solidaritätsstiftung und Elektrizitätsmarktgesetz).

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.06.2003
HANS HIRTER

Die SVP-Fraktion im Nationalrat reichte zwei parlamentarische Initiativen zur Einführung des **Finanzreferendums** ein. Darin verlangt sie, dass Verpflichtungs- oder Rahmenkredite ab einem im Initiativtext nicht festgelegten Betrag dem fakultativen Referendum unterstellt sein sollen (03.401). Kredite von einem niedriger liegenden Minimalumfang sollen zudem auf Verlangen von je einem Drittel der Mitglieder der beiden Ratskammern dem fakultativen Referendum unterstellt werden (03.402). Die SPK des Nationalrats beantragte, dem ersten Vorstoss Folge zu geben und den zweiten abzulehnen. Der Freisinnige Müller (ZH) reichte zudem eine vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlene Motion für ein fakultatives Finanzreferendum ein (03.3019).²³

ANDERES
DATUM: 10.10.2003
HANS HIRTER

Als Novum in der Geschichte des Bundesstaates machten zum ersten Mal Kantone Gebrauch von ihrem Recht, gegen einen Parlamentsbeschluss das Referendum einzureichen. Elf Kantone (notwendig für ein **Kantonsreferendum** wären acht gewesen) beantragten eine Volksabstimmung über das Steuerentlastungsprogramm, welches ihrer Meinung nach für die Kantone nicht verkräftbare Steuerausfälle bringen würde.²⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2003
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu drei mit einem **fakultativen Referendum** verlangten Volksabstimmungen (Finanzierung der Spitalkosten, Militärgesetz, Zivilschutzgesetz). Das Volk bestätigte in allen drei Fällen den Parlamentsentscheid. Eingereicht wurde zudem das Referendum gegen das neue Mietrecht, worüber allerdings erst im Februar 2004 abgestimmt werden wird.

Im Jahr 2003 wurden drei neue **Volksinitiativen** eingereicht (Tierschutz, Gentechnik, Kinderzulagen). Dem Volk zum Entscheid vorgelegt wurden sieben Volksbegehren. Keinem einzigen wurde zugestimmt; die Nein-Stimmen-Anteile betragen zwischen 58% und 73%. Damit sank Ende 2003 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf sieben (2002: elf). Neu lanciert wurden acht Volksinitiativen.

Volk und Stände stimmten einer von Regierung und Parlament vorgeschlagenen Verfassungsänderung zu (Ausbau der Volksrechte). Insgesamt kam es somit zu **elf Volksabstimmungen** (sieben Volksinitiativen, ein Verfassungsreferendum und drei fakultative Referenden). Bei all diesen Entscheiden folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament.

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.09.2004
HANS HIRTER

Von den beiden im Vorjahr von der SVP-Fraktion eingereichten parlamentarischen Initiativen für mehr Volksabstimmungen über Finanzbeschlüsse des Parlaments konnte sich eine, nämlich diejenige, welche die Einführung des **Finanzreferendums** verlangt, durchsetzen. Die SPK des Nationalrats hatte sich mit Stichentscheid des Präsidenten für eine Unterstützung entschieden. Demnach sollen Verpflichtungs- oder Rahmenkredite ab einem im Initiativtext nicht festgelegten Betrag dem fakultativen Referendum unterstellt sein. Gegen den Widerstand der geschlossenen Linken und einer Mehrheit der CVP gab der Nationalrat dieser Initiative Folge. Dieses Finanzreferendum (obligatorisch und/oder fakultativ) kennen alle Kantone.²⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.09.2004
HANS HIRTER

Auf Antrag seiner SPK gab der Nationalrat einem Vorstoss der SVP-Fraktion keine Folge, welcher die Einführung des **Behördenreferendums** für Parlamentsbeschlüsse verlangte, die zu beträchtlichen Mehrausgaben führen. Gemäss diesem Vorschlag hätte eine qualifizierte Minderheit von je einem Drittel der Mitglieder beider Kammern in solchen Fällen eine Volksabstimmung anordnen können. Eines der Hauptgegenargumente der SPK-Sprecher Beck (Ip, VD) und Gross (sp, ZH) war, dass damit die Parlamentarier davon dispensiert würden, breit akzeptierte Kompromisse zu finden und sich darauf beschränken könnten, das Volk laufend zu Plebisziten über Ausgaben aufzurufen. Zudem seien die Volksrechte bereits gut ausgebaut, da die meisten rechtlichen Grundlagen der Ausgabenbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt seien. Das finanzpolitische Behördenreferendum wird in einigen Kantonen praktiziert (u.a. ZH). (Zur Einreichung der Initiative im Vorjahr siehe hier.)²⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2004
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu fünf mit einem **fakultativen Referendum** verlangten Volksabstimmungen. In einem Fall (Steuerpaket) reichten sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch, zum ersten Mal überhaupt, die Kantone das Referendum ein. Das Volk bestätigte zwei Mal den Parlamentsentscheid (Mutterschaftsversicherung, Stammzellenforschung) und entschied drei Mal dagegen (Mietrecht, AHV-Revision, Steuerpaket).

Im Jahr 2004 wurden zwei neue **Volksinitiativen** eingereicht (Prämiensenkung bei der Krankenkasse von der SVP, gegen Behördenpropaganda bei Volksabstimmungen), beide stammen aus dem rechten politischen Spektrum. Dem Volk zum Entscheid vorgelegt wurden ebenfalls zwei Volksbegehren (lebenslange Verwahrung, Postdienste). Eines davon wurde angenommen (lebenslängliche Verwahrung). Damit blieb Ende 2004 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten

Initiativen unverändert bei sieben. Neu lanciert wurden neun Volksinitiativen.

Volk und Stände stimmten zwei von Regierung und Parlament vorgeschlagenen Verfassungsänderung zu (NFA, NFO), deren vier lehnten sie ab (Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative, MWSt-Erhöhung zugunsten der AHV/IV sowie zwei Bürgerrechtsvorlagen). Insgesamt kam es somit zu **13 Volksabstimmungen** (2 Volksinitiativen, 6 Verfassungsreferenden und 5 fakultative Referenden). Bei lediglich fünf dieser dreizehn Entscheide folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament (2003: elf von elf).

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 01.03.2005
HANS HIRTER

In der Regel ist ein politisches Anliegen der parlamentarischen Mehrheit nach einer Ablehnung in einer Volksabstimmung nicht für alle Zeiten vom Tisch. Oft wird es, meist in veränderter Form, rasch wieder in den politischen Prozess aufgenommen und vom Parlament nochmals gutgeheissen. Dass die Bundesversammlung im Jahr 2003, also vier Jahre nach dem Volksnein zu einer Mutterschaftsversicherung, eine neue Version guthiess, veranlasste die SVP-Fraktion, eine Art Karenzfrist zu fordern. Mit einer parlamentarischen Initiative verlangte sie, dass derartige **Parlamentsbeschlüsse dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind, wenn sie innerhalb von fünf Jahren nach einem letzten negativen Volksentscheid erfolgen**. Die SPK des Nationalrats hielt gar nichts von dieser Forderung, da ein Nein zu einer Vorlage in den wenigsten Fällen heisse, dass kein Handlungsbedarf bestehe und bei einer Neuauflage in der Regel eben gerade die Haupteinwände der Gegner berücksichtigt würden. Sie beantragte einstimmig (bei sieben Enthaltungen) der Initiative keine Folge zu geben und das Plenum schloss sich dieser Empfehlung an. Auch von der SVP mochte sich niemand mehr für den eigenen Vorschlag einzusetzen.²⁷

VOLKSINITIATIVE

DATUM: 31.12.2005
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu **vier mit einem fakultativen Referendum verlangten Volksabstimmungen** (Schengen/Dublin-Vertrag mit der EU, Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten, Gleichgeschlechtliche Partnerschaft, Sonntagsarbeit im Detailhandel in grossen Bahnhöfen). Bei allen stimmte das Volk dem Parlamentsbeschluss zu.

Im Jahr 2005 wurden vier **Volksinitiativen** eingereicht (Aufwertung der Komplementärmedizin, Gegen Lärmbelästigung durch Militärflieger, Schutz des Waldes, Einbürgerungsverfahren). Dem Volk zum Entscheid vorgelegt wurde ein Volksbegehren (Anbauverbot für gentechnisch veränderte Pflanzen); dieses wurde als fünfzehntes von insgesamt 160 zur Abstimmung gebrachten angenommen. Es war dies die zweite von allen Ständen gutgeheissene Volksinitiative. Die andere war die 1. August-Initiative der SD im Jahre 1993 gewesen. Damit stieg Ende 2005 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf zehn. Neu lanciert wurden zwei Volksinitiativen (Renaturierung der Ufer von Gewässern, AHV-Alter 62).

Insgesamt kam es somit zu **fünf Volksabstimmungen** (1 Volksinitiative und 4 fakultative Referenden). Bei 4 dieser 5 Entscheide folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament (2004: fünf von dreizehn).²⁸

VOLKSINITIATIVE

DATUM: 31.12.2006
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam es zu **vier mit einem fakultativen Referendum verlangten Volksabstimmungen** (Ausländergesetz, Asylgesetz, Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, Familienzulagengesetz). Bei allen stimmte das Volk dem Parlamentsbeschluss zu. Ausserdem hiessen Volk und Stände eine neue Verfassungsbestimmung gut (Bildungsartikel).

Im Jahr 2006 wurden 5 **Volksinitiativen** eingereicht. Dem Volk zum **Entscheid vorgelegt wurde ein Volksbegehren** (Nationalbankgewinne für die AHV); es wurde abgelehnt. Zwei Volksinitiativen wurden nach der Ausarbeitung von Gegenvorschlägen zurückgezogen („Für fairere Kinderzulagen!“, „Für einen zeitgemässen Tierschutz“). Damit stieg Ende 2006 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf zwölf. Neu lanciert wurden zehn Volksinitiativen.

Insgesamt kam es somit zu **sechs Volksabstimmungen** (1 obligatorisches Referendum, 1 Volksinitiative und 4 fakultative Referenden). Bei allen dieser 6 Entscheide folgten die Stimmberechtigten dem Antrag von Regierung und Parlament (2005: vier von fünf).²⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.11.2007
HANS HIRTER

Die SPK des Nationalrats beantragte, einer parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion für die **Einführung des Finanzreferendums** nun doch keine Folge zu geben. Der Nationalrat hatte dieser allgemein formulierten Initiative 2004 gegen den Widerstand der Linken und einer Mehrheit der CVP mit knappem Mehr Folge gegeben und damit die SPK mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt. In ihrem Bericht konstatierte die SPK, dass die Wissenschaft aufgrund von Daten aus den USA sowie schweizerischen Kantonen und Gemeinden nachgewiesen hat, dass dieses direktdemokratische Recht zu weniger Staatsausgaben führt. Die Kommission hatte dazu verschiedene Varianten formuliert und diese im Frühjahr 2007 in eine Vernehmlassung gegeben. Neben der FDP und der SVP unterstützten auch Economiesuisse und der Gewerbeverband die Vorlage. Der Bauernverband und die Gewerkschaften sprachen sich ebenso dagegen aus wie SP, CVP, EVP und LP. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats begründete ihren Ablehnungsantrag nicht nur mit der mehrheitlich negativen Vernehmlassung, sondern auch mit der Angst vor einer Blockierung der Bundespolitik. Meist sei eine Ausgabe gesetzlich verankert und damit bereits heute mit dem Referendum gegen das Gesetz angreifbar. In anderen Fällen wie etwa beim jährlichen Rüstungsprogramm würde sich die Volksabstimmung zeitlich mit der Ausarbeitung des nächsten Programms überschneiden und damit eine seriöse Planung verunmöglichen.³⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.03.2008
HANS HIRTER

Der Nationalrat hielt sich an den Antrag seiner SPK und beschloss mit 123 zu 60 Stimmen, der parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion für die Einführung des **Finanzreferendums** keine Folge zu geben. Das Hauptargument der Gegner war, dass beim Bund – im Gegensatz zu den Kantonen, die ja alle das Finanzreferendum kennen – fast alle grossen Ausgabeposten auf Gesetzen beruhen, und diese ja bereits dem fakultativen Referendum unterstellt sind. Gleich anschliessend an diesen Entscheid beschloss der Nationalrat mit 120 zu 61 Stimmen, auch einer parlamentarischen Initiative der Grünen für die Einführung des **fakultativen Referendums bei Rüstungsausgaben** (06.442) keine Folge zu geben. Die SP, welche den SVP-Vorstoss bekämpft hatte, stimmte in diesem Fall für die Ausweitung der Volksrechte, die SVP dagegen.³¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 30.09.2010
MARC BÜHLMANN

Verschiedene Vorstösse von links und rechts, die die **Einführung neuer Volksrechte** forderten, hatten in den Räten keine Chance. Eine parlamentarische Initiative Tschümperlin (sp, SZ), welche die Einführung der **Gesetzesinitiative** auch auf Bundesebene verlangt, wurde genauso abgelehnt wie die beiden parlamentarischen Initiativen Reimann (svp, SG), die ein **ausserordentliches fakultatives Referendum** (09.443) und ein **Ratsreferendum** (09.444) vorgesehen hätten. Eine qualifizierte Minderheit der Bundesversammlung hätte bei ersterem verlangen können, dass ein Beschluss zwingend dem fakultativen Referendum unterstellt wird. Mit dem Ratsreferendum wäre es einer qualifizierten Minderheit möglich gewesen, für ein fakultatives Referendum eine Volksabstimmung zu erzwingen.³²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2011
MARC BÜHLMANN

Da viele Parteien Volksbegehren als Schwungrad für die Wahlen brauchten, nahm die Zahl hängiger **Initiativen** stark zu. Im Berichtsjahr selber waren acht Initiativen zustande gekommen. Damit waren Ende 2011 nicht weniger als 22 Volksbegehren hängig (Ende 2010: 17). Im Berichtsjahr wurden zudem 23 Begehren neu lanciert (2010: 14). Im Unterschriftenstadium befanden sich somit insgesamt 28 Initiativen (2010: 15). Drei Begehren scheiterten 2011 an der Unterschriftenhürde (2010: 2) und drei wurden zurückgezogen (2010: 1), davon eine bedingt (2010: 1) (vgl. Tabelle Volksinitiativen_2011.pdf). Zudem kam am 25. Juli mit 60'124 gültigen Unterschriften das Referendum gegen das Bundesgesetz über die Buchpreisbindung zustande.³³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.11.2012
MARC BÜHLMANN

Der Export einer Schaffhauser Spezialität war das Ziel einer Motion Minder (parteilos, SH) (12.3712). Mit der **Volksmotion** sollte „das partizipative Vakuum“ zwischen der einflussreichen, aber aufwändigen und teuren Volksinitiative und der vergleichsweise schwachen Petition gefüllt werden. Die Volksmotion, die von einer zu bestimmenden Anzahl Bürgerinnen und Bürgern eingereicht werden soll, würde in den Räten den gleichen Prozess durchlaufen wie eine parlamentarische Motion. Das Instrument war in den letzten rund dreissig Jahren in einigen Kantonen und Gemeinden eingeführt worden. Der Bundesrat lehnte die Motion mit der Begründung ab, dass ein Mehr an

Volksrechten diese nicht unbedingt stärken würde, sondern eher schwächen, wovon etwa auch das Scheitern der allgemeinen Volksinitiative zeuge. Der Ständerat lehnte die Motion ab. Ebenfalls eine **Erweiterung des Katalogs an Volksrechten** strebte eine 2012 noch nicht behandelte parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion an, die die Einführung eines ebenfalls in den Kantonen weit verbreiteten **fakultativen Finanzreferendums** fordert. Die kantonalen Erfahrungen zeigen, dass die Vetomöglichkeit der Bevölkerung gegen finanzpolitische Vorlagen mit geringeren Ausgaben und Schulden sowie tieferen Steuern einhergeht.³⁴

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 31.12.2012
MARC BÜHLMANN

Im Berichtsjahr wurde gegen sechs parlamentarische Beschlüsse ein **Referendum** ergriffen. Erfolgreich zu Stande kamen drei, nämlich das Referendum gegen das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Managed Care; am 14. Februar mit 131'158 gültigen Unterschriften), das Referendum gegen das Tierseuchengesetz (am 16. Juni mit 51'110 gültigen Unterschriften) und das Referendum gegen das Bundesgesetz über die Raumplanung (am 16.10.12 mit 69'277 gültigen Unterschriften). Über die ersten beiden wurde noch im Berichtsjahr abgestimmt. Die Abstimmung über die Raumplanungsrevision wurde für das Frühjahr 2013 traktandiert. Kein Erfolg war den drei Referenden gegen die Bundesbeschlüsse über die Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland (48'604 Unterschriften), Österreich (46'848 Unterschriften) und Grossbritannien (47'363 Unterschriften) beschieden. Alle drei verfehlten laut Bericht der Bundeskanzlei vom 30. Oktober das Quorum (siehe hier). Im Vergleich zu den Vorjahren wurde die Referendumswaffe damit wieder häufiger eingesetzt (2010 und 2011: je 1 zustande gekommenes Referendum; 2009: 1 zustande gekommenes und 1 nicht zustande gekommenes Referendum).³⁵

PARLAMETARISCHE INITIATIVE

DATUM: 03.12.2013
MARC BÜHLMANN

Ende Berichtsjahr diskutierte der Nationalrat eine parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion, welche die Einführung eines **Finanzreferendums** auf nationalstaatlicher Ebene forderte. Neue Ausgaben und Verpflichtungskredite sollten neu ab einem bestimmten Betrag dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Einige SVP-Exponenten argumentierten vergeblich, dass das auf Kantonsebene bewährte Instrument nicht nur eine ideale Ergänzung zur Schuldenbremse darstelle, sondern auch der Bevölkerung die Möglichkeit gebe, über wichtige Finanzbegehren mit zu entscheiden. Es wurde gar auf die Gripen-Abstimmung verwiesen, die ja eigentlich nur durch einen Trick zu einem verkappten Finanzreferendum umgewandelt worden sei. Die Kommissionsmehrheit machte die Gefahr von Blockaden, von Übersteuerung der Politik und von Eigenmächtigkeit geltend. Ein Finanzreferendum habe eine bremsende Wirkung und der Entscheid, welche Beschlüsse einem Referendum unterstellt werden können und welche nicht, sei immer auch willkürlich. Da es auf nationaler Ebene keine Instanz gebe, die überprüfen könne, wann die Unterstellung unter ein fakultatives Referendum angebracht sei und wann nicht, hätten sich in einer bereits 2007 im Rahmen einer damals eingereichten parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission durchgeführten Vernehmlassung zum gleichen Anliegen vor allem die Parteien negativ geäußert. Das Plenum gab der Initiative schliesslich mit 115 zu 71 Stimmen keine Folge. Geschlossen für die Idee stimmten die SVP- und die GLP-Fraktion, während sowohl die BDP, aber auch die SP und die GP gegen das Begehren votierten. Die FDP, die 2005 noch für die Einführung eines Finanzreferendums war, stimmte mit Ausnahme zweier Abweichler ebenfalls gegen Folge geben. Die Diskussion um eine Erweiterung des Katalogs an Volksrechten dürfte damit allerdings kein Ende nehmen. Eine im Berichtsjahr noch nicht behandelte parlamentarische Initiative Hiltbold (fdp, GE) verlangt nämlich die Einführung der auf Kantonsebene ebenfalls flächendeckend eingesetzten Gesetzesinitiative.³⁶

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 31.12.2013
MARC BÜHLMANN

Im Berichtsjahr wurde gegen acht Bundesgesetze das **Referendum** ergriffen (2012: 6). Die Unterschriftensammlung gegen die Asylgesetzrevision war von Flüchtlingsorganisationen und linken Kreisen bereits Ende 2012 gestartet worden. Mitte Januar wurden hierzu 63'666 gültige Unterschriften eingereicht. Auch gegen das Epidemieggesetz sammelten verschiedene Gruppen mit teilweise recht unterschiedlichen Zielen bereits Ende 2012 bis Mitte Februar 77'360 beglaubigte Unterschriften. Das Referendum gegen die Revision des Arbeitsgesetzes kam im April mit 70'306 Unterschriften erfolgreich zustande. Die Sonntagsallianz – ein Referendumskomitee aus verschiedenen religiösen Gruppierungen und Vereinigungen, der SP, der GP, der EVP und der CSP sowie verschiedener Gewerkschaften – hatte nach eigenen Angaben bereits nach 2 Monaten über 60 000 Unterschriften gegen die

Öffnungszeiten bei den Tankstellenshops gesammelt. Mitte April kündigte Uniterre ein Referendum gegen das Reformpaket in der Agrarpolitik an, zog dieses Ansinnen dann aber zugunsten der Initiative des Bauernverbandes wieder zurück. Äusserst erfolgreich war das überparteiliche Komitee um Walter Wobmann (svp, SO), das innert kurzer Zeit 107'424 Unterschriften gegen die Erhöhung der Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen sammelte. Wegen mangelnder finanzieller Unterstützung wurde die Unterschriftensammlung gegen die Erhöhung der kostendeckenden Einspeisevergütung zur Förderung erneuerbarer Energien abgebrochen. Noch im Berichtsjahr wurden Unterschriftensammlungen gegen den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen und gegen das FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA lanciert. Gegen das Freihandelsabkommen mit China konnte das Referendum nicht ergriffen werden, weil der Antrag der SP, das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, vom Nationalrat abgelehnt wurde.³⁷

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 31.12.2014
MARC BÜHLMANN

Bereits 2013 waren die Unterschriftensammlungen gegen den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen und gegen das FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA lanciert worden. Während das **Referendum** gegen die Gripen-Beschaffung Ende Januar mit 65'384 gültigen, vom Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge und vom Liberalen Komitee „Nein zum Gripen“ gesammelten Unterschriften zustande kam, scheiterte die Unterschriftensammlung gegen FATCA. Nach der 100-tägigen Frist konnten lediglich 35'264 Unterschriften eingereicht werden. Auch das vom Kanton Wallis angestrebte Kantonsreferendum gegen FATCA wurde nur vom genannten Kanton unterstützt – nötig gewesen wären aber insgesamt acht Kantone. Im Berichtsjahr selber kündigten das Komitee „Nein zur Billag-Mediensteuer“ und der Verein „Aktion stopBillag.ch“ an, ein Referendum gegen das neue Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) zu ergreifen. Bereits Mitte Dezember hatte das Komitee laut eigener Aussage die nötigen Unterschriften gesammelt, bis Ende 2014 aber noch nicht eingereicht. Auch gegen den Bau einer zweiten Gotthard-Strassenröhre zur Sanierung des Tunnels wurde ein Referendum lanciert. Federführend war hier der Verein "Nein zur zweiten Gotthardröhre, hinter dem der VCS und die Alpeninitiative stehen. Auch dieses Komitee war rasch erfolgreich und hatte Ende Jahr nach eigenen Angaben bereits über 100'000 Unterschriften gesammelt. Die EVP kündigte vorsorglich an, gegen das noch nicht zu Ende debattierte Fortpflanzungsmedizinengesetz das Referendum ergreifen zu wollen. Allerdings ist vorgängig ein obligatorisches Referendum nötig, um die heute verbotene Präimplantationsdiagnostik (PID) zu ermöglichen. Auch der atomfreundliche Verein "Kettenreaktion" kündigte an, gegen jegliche Verbote von AKW das Referendum zu ergreifen.³⁸

MOTION

DATUM: 25.09.2015
MARC BÜHLMANN

In seinem Bericht zum Postulat der FDP-Liberale Fraktion zur Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht hatte sich der Bundesrat positiv zur Idee geäußert, ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** einzuführen. Mit seiner Motion wollte Andrea Caroni (fdp, AR) diese positive Haltung konkretisieren. Wichtige völkerrechtliche Verträge obligatorisch zur Abstimmung zu bringen, würde nicht nur die demokratische Mitsprache ausbauen, sondern auch eine Stärkung der Legitimation des Völkerrechts bedeuten – so der Motionär. In seiner Stellungnahme zu ebendieser Motion Caroni bestätigte der Bundesrat seine positive Haltung: Ein obligatorisches Referendum bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen sei nach vorherrschender Auffassung bereits heute ungeschriebenes Verfassungsrecht. Eine Konkretisierung in der Verfassung würde nicht nur die Rechtssicherheit erhöhen, sondern auch die Praxis vereinfachen. Die Regierung wies darauf hin, dass sie die Idee bereits im Rahmen der Initiative "Staatsverträge vors Volk!" als direkten Gegenentwurf vorgeschlagen habe. Damals hatte das Parlament vor allem aus abstimmungstaktischen Gründen allerdings auf einen Gegenvorschlag verzichtet. Im Nationalrat wurde die Motion Caroni in der Herbstsession 2015 diskussionslos angenommen.³⁹

ANDERES

DATUM: 31.12.2015
MARC BÜHLMANN

Von den drei **fakultativen Referenden**, die gegen **2015** vom Parlament erlassene Beschlüsse lanciert worden waren, schafften nur zwei die Hürden. Das Kantonsreferendum gegen den Entscheid des Parlaments zu den Grundbeiträgen des Ressourcen- und Lastenausgleichs für 2016 bis 2019 scheiterte, weil nur vier (SH, ZG, SZ, NW) statt der nötigen acht Kantone dagegen opponierten. Die nötige Anzahl Unterschriften reichten hingegen die SVP mit ihrem Veto gegen das Asylgesetz sowie die Juso gegen das Nachrichtendienstgesetz ein. Insgesamt hatte das Parlament im

Berichtsjahr 59 Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse gefällt, gegen die das fakultative Referendum hätte eingereicht werden können (2014: 60). Die drei fakultativen Referenden, die angestrengt wurden, entsprachen also 5.1 Prozent aller referendumsfähigen Gesetze und Beschlüsse (2014: 5%).

2015 stand zudem ein fakultatives Referendum zur Abstimmung (2014: 1), das gegen das 2014 vom Parlament beschlossene Radio- und Fernsehgesetz angestrengt und Ende Januar 2015 vom Schweizerischen Gewerbeverband mit 91'308 gültigen Unterschriften eingereicht worden war. Bei der Abstimmung Mitte Juni 2015, wurde das Gesetz mit einer hauchdünnen Mehrheit angenommen.⁴⁰

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 Frühjahrsession 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.⁴¹

MOTION
DATUM: 14.03.2018
MARC BÜHLMANN

Die Einführung eines **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** ist immer mal wieder Thema in den eidgenössischen Räten. So war etwa eine parlamentarische Initiative der SVP aus dem Jahr 2003 in der Vernehmlassung durchgefallen. Ein paar Jahre später wurden auch die Vorstösse abgelehnt, die im Rahmen der Ablehnung der Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen diskutiert worden waren. Die Begründung damals war, dass das Referendum, das sich gegen den Beschaffungsfonds richtete, eigentlich ein verkapptes Finanzreferendum sei. Ähnlich argumentierte Thomas Minder (parteilos, SH), der mit seiner Ende 2017 eingereichten Motion einen neuerlichen Anlauf wagte. Die Vorstösse für eine Volksabstimmung zu den Olympischen Winterspielen oder für eine Grundsatzabstimmung zur Beschaffung eines neuen Kampffjets seien «Pro-Forma-Finanzreferenden», so Minder. Es sei nicht einsichtig, weshalb das Parlament bestimmte Infrastruktur- und Investitionsprojekte in Bundesgesetze kleide, um ein Referendum zu ermöglichen, andere aber nicht. Hier verwies der Schaffhauser Ständerat neben der Gripen-Beschaffung auch auf die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels und die Kohäsionsmilliarde. Diese beliebigen ad-hoc Entscheidungen des Parlaments stünden der direkten Demokratie aber schlecht an. Diese müsse vielmehr «vorhersehbaren und rechtsgleichen Spielregeln gehorchen», so Minder. In seiner Begründung zum Vorstoss wollte Minder zwar keine konkreten Beträge für eine mögliche Referendumsergreifung festlegen, zeigte aber auf, dass sich im relativen Vergleich mit den Kantonshürden für den Bund ein Betrag in der Höhe von CHF 250 Mio. als mögliche Schwelle ergeben würde, bei der ein fakultatives Finanzreferendum

ergriffen werden könnte. Dies wäre gleichbedeutend mit etwa zehn Projekten pro Jahr, die dem Finanzreferendum unterstellt wären. Diese Projekte würden vorwiegend die Armee, die Entwicklungszusammenarbeit und den Strassenverkehr betreffen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er verwies auf die mehrheitlich ablehnende Haltung bei der Vernehmlassung zur erwähnten parlamentarischen Initiative der SVP und machte geltend, dass es mit einem solchen neuen Instrument nicht nur zu Verzögerungen käme, sondern dass der Bund auch die Flexibilität in finanzpolitischen Fragen verlieren würde. Die Regierung wies zudem darauf hin, dass ein Finanzreferendum nicht mittels Gesetzesänderung (wie von der Motion gefordert), sondern mittels Verfassungsänderung eingeführt werden sollte. Der Ständerat behandelte den Vorstoss Minder in der Frühjahrssession 2018. Der Vorschlag von Peter Hegglin (cvp, ZG), den Vorstoss an die SPK-SR zur Vorprüfung zuzuweisen, stiess in der kleinen Kammer auf offene Ohren. Er habe durchaus Sympathien für die Idee, so der Zuger. Aber auf nationaler Ebene gebe es andere Instrumente, die für eine Budgetdisziplin sorgten, so etwa die Schuldenbremse oder das Zweikammersystem. Die Kommission solle die Thematik auch deshalb vertieft ausloten, weil die vom Bundesrat aufgeworfene Frage, ob ein fakultatives Finanzreferendum via Gesetzes- oder Verfassungsänderung eingeführt werden müsste, von Bedeutung sei.⁴²

MOTION
DATUM: 24.09.2018
MARC BÜHLMANN

Nur wenige Tage nachdem der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen zum gleichen Thema keine Folge gegeben hatte, empfahl auch die Mehrheit der SPK-SR mit 5 zu 3 Stimmen (2 Enthaltungen) die Einführung des **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** zur Ablehnung. Der Ständerat hatte die Motion Minder (parteilos, SH) zu diesem Thema in der Frühjahrssession zur Vorprüfung an die SPK-SR verwiesen. Die Kommission nahm zwar zur Kenntnis, dass das Instrument auf kantonaler Ebene gut funktioniere, begründete ihre ablehnende Haltung aber damit, dass die eidgenössische Ebene mit den Kantonen nicht zu vergleichen sei. In den Kantonen würde mit dem Finanzreferendum über Infrastrukturvorhaben abgestimmt, während auf Bundesebene Gesetzesbeschlüsse gefasst würden, die den Bund zu finanziellem Engagement beauftragten. Diese Beschlüsse unterstützten in der Mehrzahl bereits dem Referendum. Zudem sei auf lokaler Ebene die Mehrheit der Stimmbevölkerung von zu finanzierenden Projekten direkt betroffen, während sich Bundesausgaben nur auf eine Region konzentrieren könnten. Im Interesse des nationalen Ausgleichs seien solche Ausgaben aber nötig und sollten nicht mittels Finanzreferendum gesamtschweizerisch zur Disposition gestellt werden können. Die Kommissionsminderheit verwies auf die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen oder die Olympischen Spiele, deren Finanzierungskredite nur mit unschönen Kniffen und speziellen Konstrukten dem Referendum hätten unterstellt werden können. Für solche Ausgaben müsse das Finanzreferendum geschaffen werden.

«Weshalb müssen wir über Kuhhörner abstimmen, aber nicht über 5 Milliarden Franken, die ihr in Bern leichtsinnig ausgebt?» zitierte Finanzminister Maurer «die Stimme des Volkes». Staatspolitisch habe er durchaus Verständnis für solche Fragen und das Anliegen der Motion Minder. Allerdings stelle sich auch die Frage nach dem Funktionieren des Staates. Mit der Ausgabenbremse und der Schuldenbremse seien Parlament und Bundesrat gezwungen, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten. Die eidgenössische Ausgabenpolitik, die auch auf intensiven Diskussionen und Fachwissen basiere, funktioniere also gut – ein Argument, dass Ueli Maurer gegen die wissenschaftlichen Befunde der grösseren Ausgabendisziplin durch Kantone mit Finanzreferendum ins Feld führte. Eine Volksabstimmung mit Hilfe eines Finanzreferendums sei vor allem in jenen Bereichen zu erwarten, in denen dann politische und eben nicht mehr sachliche Diskussionen geführt würden. Dies ziehe nicht nur Verzögerungen nach sich, sondern mache auch die Interpretationen des Abstimmungsergebnisses schwierig. So wünschbar ein Finanzreferendum also staatspolitisch sei, so wenig würde es dem Finanzhaushalt helfen, «denn der ist in Ordnung». Das schien auch die Mehrheit des Ständerats so zu sehen: Mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde die Motion Minder abgelehnt.⁴³

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.⁴⁴

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 entfalteten (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.⁴⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.06.2020
MARC BÜHLMANN

Nachdem die SPK-NR der von einer parlamentarischen Initiative Wermuth (sp, AG) vorgeschlagenen **Einführung eines konstruktiven Referendums** noch positiv gegenübergestanden und der Initiative mit 15 zu 10 Stimmen Folge gegeben hatte, lehnte die SPK-SR das Begehren Ende Juni 2020 mit 10 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen deutlich ab. Cédric Wermuth schlug vor, dass 50'000 Bürgerinnen und Bürger oder 8 Kantone mit einem Referendum einen Gegenvorschlag zu einem Bundesbeschluss oder einem Gesetz vorbringen können. Es sei unbefriedigend, lediglich Ja oder Nein sagen zu dürfen, wenn man nur mit Teilen einer Vorlage einverstanden sei. Zudem könne ein Referendum ergriffen werden, ohne Verantwortung für die Folgen eines Neins übernehmen zu müssen. Ein «Volksgegenvorschlag» wie der Aargauer Genosse seine Idee nannte, würde die Komitees hingegen stärker in die Lösungsfindung einbinden.

Die SPK-SR begründete ihre Ablehnung mit der Angst vor einer Schwächung des institutionellen Gefüges. Das Parlament und nicht die Stimmbevölkerung sei in der Pflicht, einen tragfähigen Kompromiss zu schmieden. Zudem würden – da für die Ausformulierung eines konstruktiven Referendums Expertenwissen benötigt werde – nicht die Volksrechte gestärkt, sondern eher die Einflussmöglichkeiten der Verbände verbessert. Schliesslich würde das Abstimmungsverfahren für ein Referendum mit Gegenvorschlag wesentlich komplizierter.⁴⁶

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 abegesegnet 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.⁴⁷

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2020
MARC BÜHLMANN

Gegen sechs von total 72 im Jahr **2020** vom Parlament erlassenen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen wurde das **Referendum angestrengt** (6.9%). Von diesen fünf kamen freilich nur vier zustande. Im Vergleich zu den beiden Vorjahren (2019: 10.9%; 2018: 9.8%) ist der Anteil Erlasse, gegen die erfolgreich ein Veto eingelegt wurde (5.6%), also wieder leicht gesunken. Im ersten Pandemiejahr verabschiedete das Parlament zudem 9 dringliche Bundesgesetze. Gegen eines davon, das Proximity-Tracing-System, wurden von einem Westschweizer Komitee zwar Unterschriften gesammelt, die Hürde von 50'000 Signaturen wurde allerdings nicht übersprungen. Auch das Referendum gegen das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, das von einem aus SVP-Parlamentarierinnen und -Parlamentariern bestehenden Komitee «Nein zur Entlassungsrente» angestrebt worden war, kam nicht zustande.

Zustande kamen hingegen die Referenden gegen das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (Komitee aus JGLP, JUSO, Junge GP, Piraten, Chaos Computer Club und unterstützt von SP und GP), gegen das Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (Komitee aus wirtschafts- und SVP-nahen Kreisen sowie der Klimastreikbewegung aus der Westschweiz), gegen das ebenfalls dringliche Covid-19-Gesetz (Verein «Freunde der Verfassung») und gegen die Änderung des Zivilgesetzbuches für eine «Ehe für alle» (Komitees mit SVP-, EDU-, Mitte- und EVP- Politikerinnen und -Politikern). Der Bundesrat hatte ab Oktober 2020 Erleichterungen für das Sammeln von Unterschriften vorgesehen, was den vier Komitees in Anbetracht der hohen Zahl eingereicherter Signaturen augenscheinlich entgegen kam – insbesondere konnten die Komitees von den Gemeinden nicht beglaubigte Unterschriften einreichen. Alle vier Referenden wurden im Frühjahr 2021 eingereicht; ihre Abstimmung stand 2020 noch aus.

Abgestimmt wurde 2020 über fünf Referenden (gegen 2018 bzw. 2019 gefasste Bundesbeschlüsse). Im Februar unterstützte die Stimmbevölkerung den Entscheid des Parlaments, Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung unter Strafe zu stellen. Das von der EDU und der SVP angestrebte Referendum war also nicht erfolgreich. Da die Abstimmungen im Mai 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie vom Bundesrat abgesagt worden waren, hatten die Stimmberechtigten im September gleich über vier Referenden zu befinden. Zwei von ihnen waren dabei erfolgreich: Die von der SP bekämpfte steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten und das von Umwelt- und Tierschutzorganisationen an die Urne gebrachte Jagdgesetz fanden bei den Abstimmenden keine Mehrheit. Angenommen wurden hingegen der Vaterschaftsurlaub, gegen den ein Komitee aus SVP und junger FDP das Veto eingelegt hatte, und der Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, gegen den die GP, die SP und die GSoA das Referendum ergriffen hatten.⁴⁸

Wahl- und Abstimmungsverfahren

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2016
MARC BÜHLMANN

Zwar hatten vier unterschiedliche, von Privatpersonen geführte Komitees gegen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative das Referendum angekündigt, sie schafften es jedoch innerhalb der 100 Tage nicht, die nötigen Unterschriften zu sammeln. Zu hoch war die Unterschriftenhürde 2016 auch für zwei weitere Komitees. Die Gruppe Giardino konnte lediglich 44'603 Unterschriften gegen die Weiterentwicklung der Armee (WEA) einreichen und auch über das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) wurde nicht an der Urne entschieden, weil die Allianz aus allen Jungparteien, den Piraten, der AL und zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen ebenfalls nur knapp über 40'000 Unterschriften dagegen sammeln konnte.

Erfolgreicher waren die SP, die gegen die Unternehmenssteuerreform (USR III) opponierte, und die SVP, die gegen das Energiegesetz das **Referendum** ergriff. Damit wurde gegen 3.2 Prozent der **2016** vom Parlament gefällten 63 Erlasse ein Referendum eingereicht. Dies entsprach dem Wert von 2015, als gegen 3 der 59 Erlasse ein Referendum angestrebt worden war, wobei damals nur zwei Komitees (3.4%) die nötige Zahl an Unterschriften innerhalb der vorgesehenen Frist einreichen konnten.

Neben den beiden bereits 2015 eingereichten Referenden – gegen das Asylgesetz und das Nachrichtendienstgesetz –, standen 2016 auch zwei weitere, vom Parlament noch 2014 erlassene und bekämpfte Bundesbeschlüsse zur Abstimmung: die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels und das Fortpflanzungsmedizinengesetz. Alle vier Referenden blieben dabei erfolglos. Im Februar hiess die Stimmbevölkerung die Sanierung des Gotthard-Tunnels gut, Anfang Juni stiessen sowohl das von der SVP bekämpfte Asylgesetz als auch das Fortpflanzungsmedizinengesetz, gegen das insbesondere die EVP ein Veto angestrengt hatte, bei der Bevölkerung auf viel Akzeptanz. Und im September erhielt auch das Nachrichtendienstgesetz, das von der Linken bekämpft wurde, fast zwei Drittel aller Stimmen.⁴⁹

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2017
MARC BÜHLMANN

Gegen zwei der total 45 im Jahr 2017 vom Parlament verabschiedeten und dem fakultativen Referendum unterstellten Erlasse wurde ein Veto eingelegt. Damit lag der Anteil bekämpfter Parlamentsbeschlüsse (4.4%) in diesem Jahr etwas höher als noch in den Vorjahren (2015: 3.4%; 2016: 3.2%), wobei in den Vorjahren auch jeweils lancierte **Referenden** an der Unterschriftenhürde gescheitert waren (2015: 1; 2016: 3). Dies war **2017** nicht der Fall: So erzwangen verschiedene Gruppierungen angeführt von Westschweizer Gewerkschaften mit 58'054 gültigen Unterschriften eine Abstimmung über die Reform der Altersvorsorge 2020 und die jungen Grünen brachten mit 60'744 Unterschriften das Geldspielgesetz an die Urne.

Neben der Reform der Altersvorsorge, die noch im September 2017 von der Stimmbevölkerung an der Urne abgelehnt wurde, standen 2017 auch die vom Parlament im Vorjahr beschlossenen und mit einem Referendum bekämpften Erlasse zur Unternehmenssteuerreform III und zum Energiegesetz zur Abstimmung. Während das Referendum gegen die USR III im Februar zu einem Erfolg der Linken wurde und die Vorlage an der Urne ziemlich deutlich verworfen wurde, hielt das von der SVP bekämpfte Energiegesetz im Mai an der Urne stand. Mit der AHV-Vorlage und dem USR III waren gleich zwei fakultative Referenden in diesem Jahr erfolgreich; letztmals war mit der Ablehnung des Gripen-Fonds 2014 ein Bundesgesetz an der Urne gescheitert.⁵⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.10.2018
MARC BÜHLMANN

Mit der in der Presse als «Kuhhandel» bezeichneten Verknüpfung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung wurde auch eine juristische Diskussion laut, die sich um das Thema «**Einheit der Materie**» drehte. Dieser Grundsatz ist ein wichtiger Bestandteil bei der Entscheidung, ob eine Volksinitiative gültig ist oder nicht. Er verlangt, dass zwei verschiedene Sachfragen nicht in ein und der gleichen Abstimmungsvorlage verknüpft werden dürfen, weil sonst die Gefahr besteht, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Präferenzen nicht klar äussern können. Wenn etwa die eine Sachfrage bei einer Person auf Zustimmung, die andere aber auf Ablehnung stösst, kann eigentlich weder ein Ja noch ein Nein in die Urne gelegt werden. Ob und wann «zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht» (BG über die politischen Rechte, Art. 75 Abs. 2), ist freilich Interpretationssache. Die Frage, die sich Thomas Minder (parteilos, SH) stellte und gleich in eine parlamentarische Initiative verpackte, war, ob die Einheit der Materie auch für Behördenvorlagen gelten müsse, die dem Referendum unterstellt sind. In seiner schriftlichen Begründung zu seinem

Vorstoss zitierte der Schaffhauser juristische Literatur, die sich darauf stützt, dass es unerheblich sei, wer Urheber einer Abstimmungsvorlage sei, dass der Grundsatz also auch für Bundesbeschlüsse zu gelten habe. Es sei nun aber an der Bundesversammlung zu entscheiden, ob sie dies auch so sehe.

Eine 6 zu 4-Mehrheit (bei 2 Enthaltungen) der SPK-SR sah das in der Tat so und gab der parlamentarischen Initiative Folge. Es sei zwar schwierig, diesen Grundsatz immer einzuhalten, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze sollten aber den gleichen Anforderungen genügen wie Volksinitiativen, weshalb ein entsprechendes Gesetz geprüft werden solle.⁵¹

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2018
MARC BÜHLMANN

Fast jeder zehnte parlamentarische Erlass, der dem fakultativen **Referendum** unterstand, wurde **2018** mit einem Veto belegt. Konkret wurde gegen vier der 41 Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die vom Parlament 2018 verabschiedet wurden, das Referendum ergriffen. Der Anteil von 9.8 Prozent bekämpfter Erlasse ist doppelt so hoch wie in den Vorjahren (2015: 5.1%; 2016: 3.2%; 2017: 4.4%). Wie bereits 2017 schafften es alle Komitees, die nötige Anzahl Unterschriften in der hunderttägigen Frist zu sammeln. Alle angestrebten Referenden schafften also im Unterschied zu 2015 und 2016, als ein bzw. drei Referenden nicht zustande gekommen waren, die Unterschriften- und Fristenhürden. Bekämpft wurden Beschlüsse von rechts (die EU-Waffenrichtlinie und die Erweiterung der Rassismusstrafnorm mit einem Homophobieartikel), von links (die gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten) und auch von verschiedenen linken und bürgerlichen Komitees gleichzeitig (AHV-Steuer Deal; STAF).

Noch im November 2018 wurde über die Überwachung von Versicherten abgestimmt. Das Referendum war hier nicht erfolgreich, hiess die Stimmbevölkerung doch die gesetzliche Grundlage beinahe mit einer Zweidrittelmehrheit gut. Die restlichen drei bekämpften Vorlagen werden 2019 der Stimmbevölkerung vorgelegt. Ebenfalls noch 2018 wurde über das Geldspielgesetz abgestimmt, das vom Parlament 2017 erlassen worden war und das von den jungen Grünen mittels fakultativem Referendum an die Urne gebracht wurde. Aber auch dieses Referendum blieb deutlich chancenlos: 72.9 Prozent der Stimmbevölkerung stützte den Entscheid des Parlaments.⁵²

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.08.2019
MARC BÜHLMANN

Mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen gab die SPK-NR der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) keine Folge. Es sei in der Praxis kaum möglich, zu entscheiden, ob die **Einheit der Materie** bei Erlassen der Bundesversammlung gegeben sei. Ob ein, wie von Minder geforderter, sachlicher Zusammenhang von Teilen einer Vorlage bestehe – immerhin eine Grundlage für den Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative –, könne in der Praxis bei Erlassen nicht «trennscharf» beurteilt werden. Zudem könne eine solche Forderung den Spielraum des Parlaments beim Finden von Kompromisslösungen zu stark einschränken, so die Kommissionsmehrheit bei ihrer Begründung. Eine Vorlage könne per Referendum bekämpft werden, wenn man mit der Verknüpfung unterschiedlicher Themen nicht einverstanden sei. Die starke Kommissionsminderheit war allerdings der Meinung, dass Erlasse gleich behandelt werden sollten wie Volksbegehren. Ungeachtet dessen ging die Initiative anschliessend zurück an die SPK-SR, die ihr bereits Folge gegeben hatte.⁵³

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.02.2020
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR der zuvor von ihrer Schwesterkommission gutgeheissenen parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) für die Wahrung der **Einheit der Materie** auch bei Erlassen nicht Folgegeben wollte, musste die SPK-SR entscheiden, ob sie dem Ständerat Antrag für Folgegeben stellen wollte.

Mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschied sich die Kommission dagegen und kam damit auf ihren ursprünglichen Entscheid zurück. Man sei zum Schluss gekommen, dass es genügend Spielraum für Kompromisse geben müsse und die Räte die Möglichkeit haben sollten, verschiedene Themen zu verknüpfen, damit ein Konsens gefunden werden könne. Aufgabe des Parlaments sei es, «gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen». Ein von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenes gesetzlich geregeltes Verbot sei nicht zielführend, weil es verhindere, dass durch Kombination verschiedener Gegenstände möglichst breite Mehrheiten geschaffen werden können. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit der Verknüpfung sachfremder Themen nicht einverstanden seien, könnten sie dies an der Urne kundtun und eine entsprechende Vorlage ablehnen. Interessant war dabei die Begründung hinsichtlich der ursprünglichen Kritik des Vorstosses, nämlich der Gefahr,

dass bei Fehlen einer Einheit der Materie die unverfälschte Stimmabgabe nicht möglich sei. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern seien auch im Alltag damit vertraut, Vorteile und Nachteile gegeneinander abzuwägen, betonte die Kommission. Es sei auch bei solchen verknüpften Vorlagen so, dass sie abgelehnt würden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zwar gewisse Vorteile fänden, die Nachteile insgesamt aber überwiegen. Von der Kommission nicht angesprochen wurde jedoch die Frage, weshalb dies bei Gesetzesvorlagen, nicht aber bei Volksinitiativen der Fall sein soll, bei der das Fehlen der Einheit der Materie ja Grund für eine Ungültigerklärung bleibt.⁵⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.06.2020
MARC BÜHLMANN

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 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.⁵⁵

1) Bund, 7.10. und 22.12.95; BBl, 1996, I, S. 522 f.

2) BBl, 1996, III, S. 919; Presse vom 10.6.96; S. Hug / L. Maquis / B. Wernli, Analyse der eidg. Abstimmungen vom 9. Juni 1996. VOX Nr. 59, Zürich und Genf 1996.

3) *Sidler, Andreas e.a. (2001). Vox. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. November 2000": AB NR, 2000, S. 1 ff., 302 f. und 461 ff.; AB SR, 2000, S. 75 ff., 170 und 227; BBl, 2000, S. 2208 ff. und 4944 ff.; BBl, 2001, S. 1141 ff.; Presse vom 27.11.00.; CNG: AZ, 12.4.00. Bundespersonalverband: NZZ, 7.9.00.; NZZ, 16.11.00; NZZ, 27.1., 15.2., 27.2., 6.4. und 17.4.00 (SP); AZ, 12.4.00 (SGB); BBl, 2000, S. 4638 f.; Presse vom 30.9.-19.11.00. Für einen Überblick über die kantonalen Regelungen siehe TG, 8.11.00.

4) NZZ, 1.11.91; Bund, LNN und SGT, 7.11.91; LNN, 28.11.91.

5) Vgl. Presse vom 20.8.-26.9.92.

6) BBl, 1992, VI, S. 441; Presse vom 28.9.92.; Vox, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 27. September 1992, Bern 1993.

7) Bund, 27.2.90; NZZ, 15.3.90 (Köiz); Plädoyer, 8/1990, Nr. 3, S. 32 f. Vgl. SPJ 1989, S. 34. Zur Arbeitslast siehe Gesch.ber. 1990, S. 464 ff. Zu der unter Staatsrechtlern umstrittenen Verfassungskonformität des Vorprüfungsverfahrens siehe NZZ, 20.3.90.

8) BBl, 1990, 11, S. 1028 ff.; Presse vom 2.4.90.; Vox, Analyse der eidg. Abstimmung vom 1. April 1990, Genf und Zürich 1990.

9) Lit. Linder et al. (2010) Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen

10) BZ, 10.9. und 4.11.92. Vgl. auch Lit. „Bolz (1992). Die Volksrechte im Berner Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1992. in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 93/1992, S. 433 ff.“; NZZ, 27.6.92 (SP); Amtl. Bull. NR, 1992, S. 1397 ff. (Kommission). Siehe auch Lit. „Luthart (1992). Direkte Demokratie und die europäische Integration. in SJPW (Haupt) 32/1992, S. 185 ff.“ und „Möckli (1992) Direkte Demokratie und die Annäherung der Schweiz an die EG. in SJPW (Haupt) 32/1992, S. 205 ff.“

11) JdG, 30.12.92. Zu den einzelnen Referenden siehe die entsprechenden Sachkapitel.; Lit. Linder et al. (2010) Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen

12) Vgl. dazu Lit. „Bolz (1993). Demokratie. Reformen in den Kantonen – Perspektiven für den Bund. in Gesetzgebung heute, 1993, Nr. 1, S. 25 ff.“ und „Longchamp (1993). Das Entscheidungsverfahren beim Konstruktiven Referendum. Vorschläge für die Ausgestaltung eines neuen Volksrechts. in Gesetzgebung heute, 1993, Nr. 1, S. 53 ff.“

13) Lit. Linder et al. (2010) Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen

14) BBl, 1995, III, S. 1475 ff.; TA, 25.5.95. Vgl. auch C. Longchamp in TA, 28.7.95.

15) Lit. Linder et al. (2010) Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen

16) BBl, 1997, IV, S. 1516 f.; Presse vom 26.3.97.; Bund, 29.9.97.

17) BBl, 1999, S. 2937 ff.; Amtl. Bull. StR, 1999, S. 468 ff.

18) AB NR, 1999, S. 1021 ff.; AB SR, 1999, S. 609 f.; AB SR, 1999, S. 611 f.

19) Lib., 14.7.99

20) AB NR, 2000, S. 389 ff. und 460; AB SR, 2000, S. 227; BBl, 2000, S. 2130 f. Siehe auch Lit. „Sägesser (2000). Das

konstruktive Referendum (Diss.).“

- 21) BBl. 2001, S. 183 ff.; Presse vom 13.3.00; Ballmer-Cao, Than-Huyen e.a., Vox. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24. September 2000, Genf 2000.; Presse vom 20.7.00 (Pro); Presse vom 1.8.-23.9.00. Zu den Erfahrungen im Kanton Bern siehe auch Kurt Nuspliger, „Den Praxistest bestanden“, in NZZ, 18.8.00.
- 22) Vgl. auch AZ, 27.12.01.
- 23) Vgl. TA, 5.3.03; BZ, 17.6.03.
- 24) BBl. 2003, S. 7056 f.
- 25) AB NR, 2004, S. 1343 ff.; SHZ, 4.2.04.
- 26) AB NR, 2004, S. 1346 ff.
- 27) AB NR, 2005, S. 53.
- 28) Siehe dazu auch Andreas Gross, „Demokratiemüde oder bloss vorsichtiger?“, in NZZ, 10.1.06.
- 29) Siehe dazu auch Andreas Gross, „Der Gebrauch der Volksrechte verändert sich“, in NZZ, 16.1.07. Zur Nutzung der brieflichen Stimmabgabe publizierte die Bundeskanzlei die Resultate einer Erhebung (NZZ, 1.4.06).
- 30) BBl. 2007, S. 8373 ff.; NZZ, 21.2.07.
- 31) AB NR, 2008, S. 453 ff. (Finanzreferendum) und 457 ff. (Rüstungsreferendum); NZZ, 22.5.08.
- 32) Pa. Iv. Tschümperlin: AB NR 2010, S. 1635 ff.; Pa. Iv. Reimann: AB NR 2010, S. 395 ff.
- 33) Referendum: BBl., 2011, S. 6405 f.; Exp., 24.6.11; LT, 10.11.11; Blick, 11.11.11; Presse vom 29.12.11.
- 34) Mo. 12.3712: AB SR, 2012, S. 953 ff.; SN, 12.9.12; NZZ, 27.11.12.
- 35) Managed Care: BBl. 2012, S. 7685; Tierseuchengesetz: BBl., 2012, S. 7503; Raumplanung: BBl., 2012, S. 8527; Doppelbesteuerungsabkommen: BBl. 2012, S. 8555, 8591 und 8575.
- 36) AB NR, 2013, S. 1975 ff.
- 37) Asylgesetzrevision: BBl. 2013, S. 944 ff.; NZZ, 18.1. und 24.1.13; Epidemiegesezt: BBl. 2013, S. 1701 f.; NZZ, 18.1. und 22.2.13; Arbeitsgesetz: BBl. 2013, S. 3145 f.; NZZ, 9.3. und 4.4.13; Agrarpolitik: NZZ, 11.4.13; Autobahnvignette: BBl. 2013, S. 6265 f.; NZZ, 23.3.13; Einspeisevergütung: NZZ, 23.7. und 24.10.13; Grippen: NZZ, 5.12.13; Fatca: TA, 3.10.13; Freihandelsabkommen: NZZ, 11.12.13.
- 38) BBl. 2014, S. 1641 f; 1651 ff. (FATCA); BBl. 2014, S. 967 f. (Grippen); NZZ, 19.9., 8.10., 11.12., 20.12.14
- 39) AB NR, 2015, S. 1873; SGT, 13.6.15
- 40) BBl. 2015, S. 8340 ff.; BBl. 2016, S. 569 f.; BBl. 2016, S. 790 f.; Übersicht fakultative Referenden 2015 ; Exp. 21.3.15
- 41) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016
- 42) AB SR, 2018, S. 202; Blick, 15.3.18
- 43) AB SR, 2018, S. 735 ff.; Bericht SPK-SR vom 23.8.18; NZZ, 25.9.18
- 44) BBl. 2020, S. 1223 f.; BBl. 2020, S. 1285 f.; BBl. 2020, S. 973 f.; BBl. 2020, S. 975 f.; Übersicht fakultative Referenden 2019; AZ, 31.12.19
- 45) BBl. 2020, S. 1243 ff.; SoZ, 5.5.19; NZZ, 16.1.20
- 46) Medienmitteilung SPK-NR vom 11.10.19; Medienmitteilung SPK-SR vom 26.06.20; Pa.Iv. 18.446
- 47) AB SR, 2020, S. 676 ff.
- 48) Übersicht fakultative Referenden 2020
- 49) BBl. 2016, S. 6787 f.; BBl. 2016, S. 6791 f.; BBl. 2016, S. 8076 f.; BBl. 2017, S. 3214; BBl. 2017, S. 774 f.; Übersicht fakultative Referenden 2016
- 50) BBl. 2017, S. 4873 f.; BBl. 2018, S. 747 f.; Übersicht fakultative Referenden 2017 ; BU, 18.9., 11.10.17
- 51) 18.436 Pa.Iv. Minder; Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.18; NZZ, 18.8.18
- 52) BBl. 2018, S. 4543 f.; BBl. 2019, S. 1377 f.; BBl. 2019, S. 1379 f.; BBl. 2019, S. 3322 f.; Übersicht fakultative Referenden 2018
- 53) Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19
- 54) Bericht SPK-SR vom 18.2.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 19.2.20; WW, 11.4.19; NZZ, 22.5.19; TA, 29.6.19; NZZ, 17.8.20
- 55) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20