

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Innere Sicherheit, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Hösli, Werner (svp/udc, GL) SR/CE, Engler, Stefan (cvp/pdc, GR) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Frick, Karin
Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Innere Sicherheit, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2015 – 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Innere Sicherheit	1
Institutionen und Volksrechte	4
Volksrechte	4
Öffentliche Finanzen	6
Voranschlag	6

Abkürzungsverzeichnis

EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
EU	Europäische Union
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
GovWare	Government Software
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FinDel	Finanzdelegation
SSV	Schweizer Schiesssportverband
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

AELE	Association européenne de libre-échange
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
ASIN	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
UE	Union européenne
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
GovWare	Government Software
NMG	nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OFPER	Office fédéral du personnel
DéFin	Délégation des finances
FST	Fédération sportive suisse de tir
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE)

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Innere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.12.2015
KARIN FRICK

Im Zuge der Totalrevision des **BÜPF** hatte sich der Nationalrat in der Sommersession 2015 als Zweitrat mit dem Interessenskonflikt zwischen einer wirksamen Strafverfolgung und dem Persönlichkeits- bzw. Datenschutz zu befassen. Die zwei Hauptanliegen der Vorlage sind erstens die Ausweitung der Vorratsdatenspeicherung und zweitens die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Staatstrojanern (GovWare). Im Vorjahr hatte der Ständerat als Erstrat nicht viel am Entwurf des Bundesrates geändert. In der grossen Kammer stiess die Vorlage jedoch auf mehr Widerstand. Nach einer emotionalen Eintretensdebatte lehnte der Nationalrat einen Minderheitsantrag der RK-NR auf Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat mit 128 zu 50 Stimmen bei 7 Enthaltungen ab. Die Minderheit um Daniel Vischer (gp, ZH) wollte den Bundesrat damit beauftragen, eine Vorlage ganz ohne Vorratsdatenspeicherung vorzulegen und den Einsatz von Staatstrojanern auf schwere Gewaltverbrechen zu beschränken. In der Detailberatung zeigte sich, dass die Vorlage schon in der Kommission umstritten gewesen war, musste die grosse Kammer doch über mehr als 40 Minderheitsanträge abstimmen. In einem ersten Beratungsblock befasste sich der Nationalrat mit den Randdaten und brachte in diesem Bereich zwei Änderungen an: Erstens müssen Anbieter von Postdiensten die Randdaten während eines Jahres aufbewahren anstatt wie vom Ständerat beschlossen nur während sechs Monaten und zweitens müssen Anbieter von Fernmeldediensten ihre gespeicherten Daten in der Schweiz aufbewahren. Im zweiten Block befasste sich die grosse Kammer mit Staatstrojanern und fügte einen neuen Artikel in die Strafprozessordnung und den Militärstrafprozess ein, welcher effiziente Massnahmen gegen den Missbrauch von GovWare bieten soll, indem die festgeschriebenen Voraussetzungen sicherstellen, dass die Programme nur das gesetzlich Zulässige tun können. Ausserdem soll die Beschaffung und Freigabe solcher Programme zentral geregelt und einem Dienst des Bundes übertragen werden. Zum Schluss der Beratung diskutierte der Nationalrat in einem dritten Block die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Hier wurde mit Stichentscheid des Präsidenten Rossini (sp, VS) ein Minderheitsantrag gutgeheissen, mit dem das Vorgehen geregelt wird, wenn Sicherheitslücken in Überwachungssystemen festgestellt werden: Der Bundesrat muss den EDÖB sowie die Öffentlichkeit darüber informieren und bei erheblichen Sicherheitslücken den Betrieb des betroffenen Systems bis zur Behebung des Mangels einstellen. In der Gesamtabstimmung stimmte die grosse Kammer der Vorlage mit 110 zu 65 Stimmen bei 9 Enthaltungen zu. Unterstützt wurde das Geschäft vor allem von der politischen Mitte, während es die geschlossene grüne Fraktion sowie die Mehrheiten der SP- und SVP-Fraktionen ablehnten. Sie monierten vor allem einen zu starken Eingriff in die Persönlichkeitsrechte und den Datenschutz.

In der Wintersession desselben Jahres begann der Ständerat mit der Differenzbereinigung und folgte in allen Punkten den Anträgen seiner Rechtskommission. So strich er die vom Nationalrat aufgenommenen Bestimmungen über das Vorgehen bei Sicherheitslücken wieder aus dem Gesetz mit der Begründung, dass Fragen der Informatiksicherheit ins Datenschutzrecht gehörten und hier fehl am Platz seien. In Bezug auf die Aufbewahrungsdauer von Randdaten vollzog die kleine Kammer eine Kehrtwende und beschloss nun, die Fristen sowohl für den Post- als auch für den Fernmeldeverkehr bei sechs Monaten zu belassen. In erster Lesung hatte sie die Verlängerung auf zwölf Monate beim Fernmeldeverkehr noch gutgeheissen. Als einen Grund für diese Umkehr nannte Kommissionssprecher Stefan Engler (cvp, GR) das drohende Referendum: Die Vorratsdatenspeicherung sei per se schon umstritten, weshalb die Erhöhung auf zwölf Monate womöglich die Chancen eines allfälligen Referendums verbessern und damit die gesamte Vorlage gefährden könnte, was auf keinen Fall im Interesse der Strafverfolgungsbehörden liege. Bundesrätin Simonetta Sommaruga begrüsst diesen Kompromiss und betonte, die Frist sei sekundär, solange die Vorlage als Ganzes vorangebracht werde und man endlich die Möglichkeit erhalte, verschlüsselte Kommunikation mittels Staatstrojaner zu überwachen. Mit 20 zu 17 Stimmen bei 2 Enthaltungen strich der Ständerat die Pflicht, die gespeicherten Daten in der Schweiz aufzubewahren, wieder aus dem Entwurf. Die Minderheit, welche die Bestimmung beibehalten wollte, versprach sich davon mehr Datensicherheit, doch die Mehrheit erachtete den Absatz als nicht notwendig, da Schweizer Unternehmen ohnehin dem schweizerischen Datenschutzrecht unterstehen, unabhängig davon, wo

sie die Daten lagern. Die Beschaffung und Zertifizierung von GovWare durch eine zentrale Bundesstelle wurde in der Kantonskammer ebenfalls fallengelassen, weil dadurch zu sehr in die kantonale Hoheit über die Strafverfolgung eingegriffen würde. In allen anderen Punkten schloss sich der Ständerat der Fassung des Nationalrates an. Über die verbleibenden Differenzen wird die grosse Kammer im kommenden Jahr beraten.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.03.2016

KARIN FRICK

In der Differenzbereinigung des **BÜPF** lag der Ball zu Beginn der Frühjahrssession 2016 beim Nationalrat. Unter den verbleibenden Streitpunkten waren die Frage, ob ein bestimmtes Vorgehen bei der Feststellung von Sicherheitslücken in Überwachungssystemen im Gesetz geregelt werden soll, und jene, ob GovWare durch eine zentrale Bundesstelle beschafft und zertifiziert werden soll, am wenigsten kontrovers. Beide Regelungen waren ursprünglich vom Nationalrat in die Vorlage aufgenommen worden. Nachdem sie im Ständerat allerdings nicht auf Gegenliebe gestossen waren, liess der Nationalrat die Bestimmungen fallen und schloss sich in diesen Punkten auf Antrag seiner Kommission diskussionslos dem Beschluss des Ständerates an. Dagegen sorgten die Aufbewahrungsfrist für Randdaten des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie die Frage, ob solche Daten zwingend in der Schweiz gelagert werden müssen, für weit mehr Zündstoff. Während die Mehrheit der RK-NR in der Fristfrage einlenken und die Aufbewahrungsfrist für Randdaten bei sechs Monaten belassen wollte, setzte sich eine Kommissionsminderheit um Andrea Geissbühler (svp, BE) für das Festhalten am letzten nationalrätlichen Beschluss ein. Die hier vorgesehene zwölfmonatige Frist, wie sie auch im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates vorgesehen war, sei für die erfolgreiche Arbeit der Strafverfolgungsbehörden wichtig, so das Hauptargument für die Fristverlängerung. Die Gegner führten dagegen vor allem den Persönlichkeitsschutz ins Feld. Seit der Verabschiedung der bundesrätlichen Botschaft sei in dieser Frage etwas Entscheidendes passiert, führte Bundesrätin Sommaruga im Nationalrat aus, nämlich die Ungültigkeitserklärung der europäischen Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung durch den EuGH, worauf viele europäische Staaten die Vorratsdatenspeicherung ganz ausgesetzt oder die entsprechenden Fristen verkürzt hätten. Obwohl das Urteil für die Schweiz nicht bindend ist, sei der Bundesrat zum Schluss gekommen, die Vorteile einer Fristerhöhung könnten die dadurch ausgelöste politische Unruhe nicht aufwiegen, weshalb der Bundesrat nun beantrage, die Frist vorerst bei sechs Monaten zu belassen. Eine Ratsmehrheit von rund zehn Stimmen stimmte schliesslich bei allen Anträgen betreffend die Aufbewahrungsfrist von Randdaten des Post- und Fernmeldeverkehrs gemäss der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat, womit die Frist auf sechs Monate festgesetzt wurde. Zum Schluss der Beratung wurde in der grossen Kammer darüber gestritten, ob Anbietern von Fernmeldediensten im Gesetz explizit vorgeschrieben werden soll, die Randdaten des Fernmeldeverkehrs in der Schweiz aufzubewahren. Auch diese Bestimmung war vom Nationalrat in den Entwurf eingefügt und anschliessend vom Ständerat wieder gestrichen worden. Die Kommissionsmehrheit beantragte dem Rat Festhalten, während eine Minderheit dafür plädierte, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und den Aufbewahrungsort der Daten nicht im Gesetz festzuschreiben. Der Minderheitssprecher Karl Vogler (csp, OW) bezeichnete diese Vorschrift als unnötig, da jedes Unternehmen, das in der Schweiz seine Dienste anbiete, das schweizerische Recht und damit auch das schweizerische Datenschutzrecht beachten müsse und eine solche Regelung daher nichts an der Verantwortlichkeit der Anbieter ändere. Aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit gehe es auch darum, keine „obligatorisch-protektionistische Swisness-Vorschrift“ für die Schweizer Telekombranche zu schaffen. Pointierte Schützenhilfe bot u.a. der Sprecher der Grünliberalen Fraktion, Thomas Weibel (glp, ZH), indem er der Mehrheit „die realitätsfremde Erwartung, dass Bits und Bytes die Schweiz nicht verlassen können“ attestierte. Weitere Bedenken bestanden überdies darin, dass die zuständigen Behörden den tatsächlichen Speicherort der Daten gar nicht kontrollieren könnten sowie in der Verhältnismässigkeit; es gebe noch weitere, je nach Ansicht sogar noch sensiblere Daten – zum Beispiel Sozialversicherungs- oder Krankenversicherungsdaten –, die auch nicht in der Schweiz gespeichert sein müssten. Während sich die Ratsmitte mit Ausnahme von drei Abweichlern aus den CVP- und FDP-Fraktionen von diesen Argumenten überzeugt zeigte, stimmten sowohl der linke als auch der rechte Pol dem Mehrheitsantrag zu. Mit 114 zu 72 Stimmen bei drei Enthaltungen hielt die grosse Kammer somit an der Pflicht, Fernmeldedaten in der Schweiz aufzubewahren, fest.

Mit dieser verbleibenden Differenz und einigen unumstrittenen redaktionellen Anpassungen ging die Vorlage zurück an den Ständerat. Dort sprach sich nur eine Minderheit von 17 Stimmen für die vom Nationalrat beschlossene Verpflichtung aus. Die

deutliche Ratsmehrheit von 25 Stimmen folgte dem Antrag ihrer Kommissionmehrheit und lehnte die – in den Worten von Kommissionssprecher Stefan Engler (cvp, GR) „Scheinsicherheit“ schaffende – Bestimmung ab.

Vor dem nächsten Zug des Nationalrates kehrten sich die Mehrheitsverhältnisse in der vorberatenden RK-NR um. Es war nun die Mehrheit, welche sich gegen die zwingende Datenspeicherung in der Schweiz aussprach, und die Minderheit, die nach wie vor das Festhalten an der Bestimmung beantragte. Minderheitssprecher Franz Grüter (svp, LU) liess verlauten, sein Referendumskomitee stehe bereits in den Startlöchern und erhalte sicherlich Schub, wenn die Vorratsdatenspeicherung im Ausland erlaubt werde. Bundesrätin Sommaruga zeigte sich erstaunt über die Bedeutung, die dieser Frage plötzlich beigemessen werde; man habe „das Gefühl, es würde hier fast um Leben und Tod gehen.“ Auf beiden Seiten wurden dieselben Argumente wie in der letzten Diskussion wieder aufgewärmt und dieselbe Allianz aus Grünen, SP und SVP setzte sich mit 84 zu 73 Stimmen durch, wobei sich 35 Ratsmitglieder der Stimme enthielten, 31 davon allein aus der SP-Fraktion. Damit ging die Vorlage an die Einigungskonferenz.

Mit denkbar knapper Mehrheit, mit 13 zu 12 Stimmen, entschied die Einigungskonferenz, der Variante des Ständerates zu folgen und die umstrittene Bestimmung zu streichen. Der Ständerat, dem auch kein anderslautender Antrag vorlag, stimmte dem Antrag der Einigungskonferenz stillschweigend zu. Im Nationalrat hingegen lag ein Antrag Grüter auf Ablehnung des Antrages der Einigungskonferenz vor und die Debatte entwickelte sich zu einer Grundsatzdiskussion über die Gesetzesvorlage als Ganzes. Mit 151 zu 28 Stimmen bei 13 Enthaltungen sprach sich schliesslich auch die grosse Kammer deutlich für den Antrag der Einigungskonferenz aus und rettete das Projekt vor dem Scheitern. Von den vormals vehementen Verfechtern der nun fallen gelassenen Verpflichtung, Randdaten des Fernmeldeverkehrs zwingend und ausschliesslich in der Schweiz zu speichern, stimmte nun die grosse Mehrheit in den Reihen der SP- und SVP-Fraktionen dem Gesetz zu. Allein die Grüne Fraktion stellte sich bis zuletzt geschlossen dagegen. In der Schlussabstimmung am 18. März 2016 wurde das BÜPF im Nationalrat mit 160 zu 23 Stimmen bei 12 Enthaltungen und im Ständerat mit 41 zu 4 Stimmen angenommen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.09.2018
KARIN FRICK

Nachdem der Nationalrat in der Sommersession 2018 die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des Waffengesetzes zur **Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie** (2017/853) in einigen Punkten abgeschwächt und damit gemäss Bundesrätin Simonetta Sommaruga «nicht mehr richtlinienkonform» entschieden hatte, kam das Geschäft zur Vorberatung in die SiK-SR. Deren Sprecher Josef Dittli (fdp, UR) erklärte im Herbst 2018 vor dem Ständeratsplenum, sie habe erneut die KKJPD, die KKPKS sowie den Schweizer Schiesssportverband (SSV) zum laufenden Gesetzgebungsprojekt angehört und in ihrer Beratung schliesslich einen Kompromiss zwischen den Ansprüchen von Schengen/Dublin und jenen der Schützen gesucht, der die Spielräume der EU-Richtlinie ausnutze, aber nicht gegen sie verstosse.

Der **Ständerat** trat ohne Gegenantrag auf die Vorlage ein. Als ersten Teil der eingangs beschriebenen Kompromisslösung beantragte die SiK-SR ihrem Rat einstimmig, wie vom Nationalrat beschlossen die Ordonnanzwaffen, die von Armeeangehörigen am Ende des Dienstes direkt aus den Beständen der Militärverwaltung zu Eigentum übernommen werden, nicht als verbotene Waffen zu kategorisieren. Mit 29 zu 15 Stimmen schloss sich der Ständerat in dieser Frage dem Nationalrat an.

In anderen Punkten ortete die SiK-SR jedoch Korrekturbedarf am Beschluss des Nationalrates, um den Anforderungen der EU-Richtlinie zu entsprechen, so etwa betreffend die Regelung des Erwerbs und Besitzes von Ladevorrichtungen mit hoher Kapazität. Der Nationalrat hatte hier grossen administrativen Aufwand und keinen Nutzen gesehen und schliesslich ganz auf eine Regelung verzichtet. Laut Kommissionssprecher Dittli schreibt die EU-Richtlinie jedoch vor, dass grosse Magazine nur von Personen erworben werden dürfen, die auch die dazugehörigen Waffen erwerben dürfen. Der Beschluss des Nationalrates sei somit nicht richtlinienkonform und müsse korrigiert werden. Die SiK-SR schlug ihrem Rat hierzu vor, die grossen Magazine im Gesetz nicht wie Munition zu regeln – das hatte der Bundesrat ursprünglich vorgesehen, jedoch war die damit zusammenhängende Buchführungspflicht für die Händler im Nationalrat kritisiert worden. Stattdessen wollte sie ein eigenes Kapitel über den Erwerb und Besitz von Ladevorrichtungen mit hoher Kapazität einfügen, in dem festgehalten wird, dass solche nur von Personen erworben werden dürfen, die zum Erwerb der entsprechenden Waffe berechtigt sind sowie dass zu deren Besitz berechtigt ist, wer sie rechtmässig erworben hat. Bei diesem Vorschlag entfielen die Buchführungspflicht und grosse Magazine könnten unbürokratisch nach Vorlage der Ausnahmebewilligung oder des Waffenerwerbsscheins erworben werden.

Nachdem sich auch Justizministerin Sommaruga mit dieser Regelung einverstanden erklärt hatte, nahm sie der Ständerat stillschweigend an. Ebenfalls als nicht richtlinienkonform hatte die SiK-SR den Entscheid des Nationalrates gegen die Markierung von wesentlichen Waffenbestandteilen bewertet. Dieser hatte auch hier unnötigen administrativen Aufwand gesehen und deshalb beim geltenden Recht bleiben wollen, wonach bei zusammengebauten Feuerwaffen die Markierung eines wesentlichen Bestandteils genügt. Die EU-Richtlinie verlange jedoch bei einem Neuerwerb die Markierung aller wesentlichen Waffenbestandteile, begründete Dittli den Antrag der Kommission, hier dem Bundesrat zu folgen, was der Ständerat schliesslich auch tat.

Keine Frage der Konformität mit der EU-Richtlinie war jene, ob den Kantonen bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen an Sportschützen mittels einer Kann-Formulierung ein gewisser Ermessensspielraum im Sinne des Föderalismus zugestanden werden soll oder ob mit einer Muss-Formulierung schweizweit für alle Sportschützen die gleichen Bedingungen festgehalten werden sollen, wie es der Nationalrat beschlossen hatte. Mit 24 zu 21 Stimmen nahm die kleine Kammer einen diesbezüglichen Einzelantrag Engler (cvp, GR) an und folgte dem Nationalrat; damit müssen die Kantone allen Sportschützen eine Ausnahmegewilligung erteilen, die nachweisen, dass sie Mitglied in einem Schiessverein sind oder sonst regelmässig schiessen, und dürfen keine zusätzlichen Anforderungen stellen. Ebenfalls einverstanden zeigte sich der Ständerat damit, dass dieser Nachweis einmal nach fünf und ein weiteres Mal nach zehn Jahren erbracht werden muss. Bei der allgemeinen Bestimmung für Ausnahmegewilligungen – nicht jener speziell für Sportschützen – hingegen, schwenkte die Ständekammer auf die bundesrätliche Kann-Formulierung zurück, um über das Waffengesetz hinausgehende kantonale Vorschriften nicht zu verunmöglichen.

Mit einer letzten Änderung kam der Ständerat noch einmal den Schützen entgegen, indem er die Bestätigungspflicht für vor dem Inkrafttreten des Waffengesetzes erworbene, neu verbotene Waffen in eine einfache Meldepflicht umwandelte. Ein Einzelantrag Hösli (svp, GL), der komplett auf eine Meldung oder Bestätigung verzichten und stattdessen das Prinzip der Besitzstandswahrung festschreiben wollte, blieb mit 10 zu 31 Stimmen bei 2 Enthaltungen chancenlos. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat den Gesetzesentwurf mit 34 zu 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen an und gab ihn zurück an den Nationalrat zur Differenzbereinigung.

War es nach der Debatte im Erstrat ProTell gewesen, die mit dem Referendum drohte, war es nach der Beratung im Ständerat die AUNS, die ankündigte, sie werde das Referendum unterstützen oder wenn nötig selbst ergreifen – es gehe um «die Selbstbestimmung der unabhängigen Schweiz», so der Wortlaut in der entsprechenden Mitteilung. Während sich die SVP als «Unterstützerin im Hintergrund» am Referendum beteiligen wolle, hätten indes der SSV und die Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) diesbezüglich noch keinen Entscheid gefällt.³

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

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

Andrea Caroni betonte in seinem Votum für seinen Gegenvorschlag, dass die Schweizer

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

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

In der Folge äusserten sich 17 Ständerätinnen und -räte zur Vorlage, wobei sich die Argumente mehr oder weniger wiederholten: Die Initiative sei konfus und widersprüchlich; der SVP wurde vorgeworfen sich damit nicht gegen fremde Richter, sondern gegen das eigene Bundesgericht zu wenden. Betont wurde zudem die Gefährdung schweizerischer Wirtschaftsinteressen. Die Verlässlichkeit der Schweiz würde bei einer Annahme des Begehrens auf dem Spiel stehen. Völkerrecht helfe zudem insbesondere Kleinststaaten, die ohne rechtliche Absicherung dem Recht des Stärkeren ausgesetzt wären.

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

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

Überzeugung durch, dass auch der Gegenvorschlag eine «fausse bonne idée» sei, wie sich Didier Berberat (sp, NE) ausdrückte.

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

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

Öffentliche Finanzen

Voranschlag

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.11.2017
ANJA HEIDELBERGER

Der **Nachtrag II zum Voranschlag 2017** beinhaltete neun Nachtragskredite in der Höhe von insgesamt CHF 107 Mio. Mehr als die Hälfte davon (CHF 60 Mio.) beantragte das Eidgenössische Personalamt zur Abfederung der Senkung des technischen Zinssatzes bei der Pensionskasse des Bundes, der Publica. Der Bundesrat wollte die für die Versicherten dadurch entstehenden Leistungseinbussen von 10 Prozent durch eine einmalige Einlage von CHF 160 Mio. auf die Altersguthaben und durch eine Erhöhung der Sparbeiträge auf maximal 5 Prozent reduzieren. Dies sollte mittels dreier Tranchen in den Jahren 2017 (70 Mio.), 2018 (70 Mio.) und 2019 (26 Mio.) geschehen, wovon CHF 10 Mio. der ersten Tranche mit den Sammelkrediten des EPA kompensiert würden. Im Gegenzug würden die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung in Übereinstimmung mit der Motion Dittli (fdp, UR) 2018 auf einen Teuerungsausgleich verzichten.

Weitere CHF 32 Mio. beantragte der Bundesrat nachträglich für Zahlungen bezüglich der Erweiterung der EU, wobei dieser Kredit grösstenteils Rückerstattungen an die Partnerstaaten für deren Projektausgaben beinhaltete. Dieser Nachtrag war nötig geworden, weil provisorische Auszahlungspläne oft nicht eingehalten werden konnten, sei es aufgrund von Projektverzögerungen durch komplexe Beschaffungsverfahren und Einsprüche, aufgrund der Frankenaufwertung oder weil für das Jahr 2016 geplante Auszahlungen aufgrund von Verzögerungen erst im Jahr 2017 getätigt werden konnten.

Die restlichen knapp CHF 15 Mio. verteilten sich auf sieben weitere Projekte. Der Kredit zur Zahlung von Vergütungszinsen in der Höhe von CHF 6.2 Mio. war mit der Autorisierung der FinDel bereits als Vorschuss ausbezahlt worden. Die Vergütungszinsen werden aufgrund des NFB in einem eigenen Kredit verbucht, jedoch war im Voranschlag 2017 aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids zur Umsatzabgabe und eines Rechtsfalls bei der Mehrwertsteuer zu wenig Geld budgetiert worden. Da aber die Vergütungszinsen jeweils innert 30 Tagen fällig werden, war ein Vorschuss nötig geworden.

In der Wintersession 2017 behandelte zuerst der Ständerat das Geschäft gemeinsam mit dem Voranschlag 2018. Umstritten waren lediglich die flankierenden Massnahmen zur Senkung des technischen Zinssatzes bei der Publica. Eine Minderheit Hegglin (cvp, ZG), unterstützt von Werner Hösli (svp, GL), beantragte, diesen Nachtragskredit abzulehnen. Beide Ständeräte betonten, dass es für sie – und offensichtlich auch für die Bundesverwaltung, die ihnen keine entsprechenden Unterlagen in nützlicher Frist liefern konnte – schwierig sei, „den Beschluss und seine Folgen im Vergleich zu

Leistungen anderer Körperschaften ein[zu]schätzen“. Bisher seien aber die Vorsorgewerke des Bundes grosszügig gewesen, vermutlich auch deutlich grosszügiger als diejenigen der Steuerzahler. Zudem würden diese Einlagen nicht zur Stabilisierung der Kasse beitragen, so dass bei einer paritätischen Ausfinanzierung einer allfälligen zukünftigen Unterdeckung der Bund wiederum werde zahlen müssen. Aus einem anderen Gesichtspunkt kritisierte Christian Levrat (sp, FR) den Vorschlag: Dadurch dass die Rekapitalisierung auf Kosten des Teuerungsausgleichs – der 2018 etwa CHF 33 Mio. ausmache – zustande komme, sei der hier bezahlte Betrag in fünf Jahren bereits wieder hereingeholt. Somit würde die Senkung des technischen Zinssatzes in den kommenden Jahren ausschliesslich von den Arbeitnehmenden bezahlt. Dies sei ein schlechter Deal für die Bundesangestellten. Zudem lägen die Leistungen der Publica höchstens im Mittelfeld, vor allem verglichen mit Pensionskassenleistungen von Grossunternehmen. Finanzminister Maurer betonte, dass dieses Paket eine Kompromisslösung mit den Personalverbänden darstelle und der Bund bei Lohnerhöhungen im Vergleich zur Privatwirtschaft eher hinterherhinke. Auch der Bund sei aber darauf angewiesen, die besten Mitarbeitenden anheuern zu können. Zudem hätten die Bundesangestellten seit dem Jahr 2000 deutlich mehr an den Primatwechsel bezahlt als der Bund. Wie bereits die FK-SR entschied sich auch der Ständerat, dem Bundesrat in diesem Anliegen zu folgen. Mit 24 zu 19 Stimmen (2 Enthaltungen) nahm er den Nachtragskredit an.⁵

1) AB NR, 2015, S. 1139 ff.; AB SR, 2015, S. 1193 ff.; NZZ, 24.1.15; AZ, TA, 17.6.15; AZ, LZ, NZZ, SGT, TA, 18.6.15; BaZ, 20.6.15; NZZ, SGT, TA, 8.12.15

2) AB NR, 2016, S. 131 ff.; AB NR, 2016, S. 353 ff.; AB NR, 2016, S. 449 ff.; AB NR, 2016, S. 567; AB SR, 2016, S. 119 f.; AB SR, 2016, S. 208 f.; AB SR, 2016, S. 237; BBl, 2016, S. 1991 ff.; Lib, 3.3.16; AZ, NZZ, 4.3.16; AZ, NZZ, 17.3.16; AZ, 18.3.16

3) AB SR, 2018, S. 604 ff.; Medienmitteilung AUNS vom 11.9.18; AZ, BaZ, LT, NZZ, SGL, SN, TA, TG, 12.9.18

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

5) AB SR, 2017, S. 768 ff.