

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	19.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Zwischenstaatliche Beziehungen, Volksrechte
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Volksinitiative
Datum	01.01.1989 - 01.01.2019

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Eperon, Lionel
Hirter, Hans
Müller, Eva
Pasquier, Emilia
Ziehli, Karel

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Eperon, Lionel; Hirter, Hans; Müller, Eva; Pasquier, Emilia; Ziehli, Karel
2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Zwischenstaatliche Beziehungen,
Volksrechte, Volksinitiative, 1990 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für
Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am
19.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	1
Volksrechte	3
Aussenpolitik	23
Beziehungen zur EU	24
Wirtschaft	24
Landwirtschaft	24
Landwirtschaft und Umweltschutz	25
<hr/>	
Parteien, Verbände und Interessengruppen	25
Parteien	25
Grosse Parteien	25

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
WTO	Welthandelsorganisation
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
GVO	gentechnisch veränderter Organismus
VSGP	Verband Schweizer Gemüseproduzenten
Agora	Verband der Landwirtschaftsorganisationen der Romandie

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
OMC	Organisation mondiale du commerce
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union Suisse des Paysans
OGM	Organisme génétiquement modifié
UMS	Union maraîchère suisse
Agora	Association des groupements et organisations romands de l'agriculture

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Bundesrat

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 24.08.2009
HANS HIRTER

Auf Antrag der Zürcher SVP beschloss die Delegiertenkonferenz der nationalen SVP im August, die von ihr seit langem angekündigte **Volksinitiative für die Volkswahl des Bundesrates** definitiv zu lancieren. Diese verlangt die Volkswahl nach Majorzprinzip, wobei mindestens zwei Gewählte ihren Wohnsitz in der lateinischen Schweiz, d.h. in einem französisch- resp. italienischsprachigen Kanton oder im nichtdeutschen Teil eines mehrsprachigen Kantons haben müssen.¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 26.01.2010
MARC BÜHLMANN

Im Januar hat die SVP die Unterschriftensammlung für ihre **Initiative für eine Volkswahl des Bundesrates** lanciert. Die Sammelfrist dauert bis zum 26. Juli 2011. Die Initiative will Bundesratswahlen nach dem Majorzprinzip in einem Einerwahlkreis abhalten. Dabei wären mindestens zwei Sitze für Mitglieder reserviert, die aus einem nicht-deutschsprachigen Teil der Schweiz stammen.²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 07.07.2011
MARC BÜHLMANN

Am 7. Juli reichte die SVP mit 108'826 beglaubigten Unterschriften ihre Initiative für eine **Volkswahl des Bundesrates** ein. Das Begehren fordert Wahlen der Landesregierung nach Majorzprinzip in einem Einerwahlkreis, wobei für die Sprachminderheiten mindestens zwei Sitze reserviert wären. Damit wird die Idee einer Volkswahl nach 1889 und 1942 zum dritten Mal zur Abstimmung vorgelegt.³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 14.12.2012
MARC BÜHLMANN

Im Berichtjahr berieten die Räte über die Initiative für eine **Volkswahl des Bundesrates**. Die SVP hatte im Vorjahr 108'826 beglaubigte Unterschriften eingereicht. Das Begehren verlangt, dass der Bundesrat nicht mehr von der Bundesversammlung, sondern durch die Wahlbevölkerung gewählt wird. Die Wahl würde zeitgleich mit den Gesamterneuerungswahlen für den Nationalrat und im Majorzverfahren mit der Schweiz als einem Wahlkreis durchgeführt. Den italienischen und französischen Sprachminderheiten wären zwei Sitze garantiert. In seiner Mitte Mai an einer Medienkonferenz präsentierte Botschaft listete der Bundesrat zwar einige Vorteile einer Wahl der Regierung durch die Bürgerinnen und Bürger auf – so etwa die Stärkung der Legitimität der Exekutive, die Möglichkeit einer Belebung der Demokratie durch eine Debatte über Regierungsprogramme oder die zumindest vordergründig höhere Transparenz –, er empfahl das Begehren letztlich aber aufgrund gewichtiger Nachteile zur Ablehnung: Das Regierungsgremium wäre kein Kollegium mehr, sondern eher eine Versammlung parteipolitischer Akteure. Die Kooperation mit den Medien würde im Interesse einer Wiederwahl noch stärker werden. Das Gewaltengefüge würde sich verändern, weil die Bundesversammlung eines wichtigen Kontroll- und Entscheidungsinstruments beraubt würde. Die stärker im Zentrum stehende Partei-statt Sachpolitik berge die Gefahr von Blockaden zwischen Parlament und Regierung. Weil bevölkerungsstarke Kantone mit dem vorgeschlagenen Wahlverfahren bevorteilt wären, würde das föderale Gleichgewicht gestört. Die teuren Wahlkampagnen würden zu einer Stärkung der Landes- gegenüber den Kantonalparteien führen und würden erstere überlasten. Die sprachliche Quotenregelung könnte sich als kontraproduktiv erweisen, weil ein Schutz der rätoromanischen Sprachminderheit gar nicht vorgesehen ist und die italienische und die französische Minderheit gegeneinander ausgespielt würden. Der Bundesrat wies insbesondere darauf hin, dass es für die Änderung gar keinen Anlass gebe. Die bisherigen, von der Bundesversammlung gewählten Bundesratskollegien seien nicht nur repräsentativ für alle Landesgegenden, sondern würden auch hohes Ansehen in der Bevölkerung geniessen und hätten sich als fähig erwiesen, Kriege, Bedrohungen und Wirtschaftskrisen zu umschiffen und verschiedene Herausforderungen erfolgreich anzunehmen und zu meistern. Es gäbe keinen Anlass, ein derart bewährtes Wahlverfahren zu ändern. In den langen und lebhaften Ratsdiskussionen wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Idee einer Volkswahl des Bundesrates bereits bei den Verfassungsdiskussionen 1848 und 1872 und zweimal als Initiative der SP 1900 und 1942 jeweils abgelehnt worden sei. Diskutiert wurde auch ein drohender permanenter Wahlkampf, der stark von der finanziellen Potenz einzelner

Parteien abhängen würde. Die SVP-Ratsvertreter argumentierten, dass die direkte Wahl der Exekutive in allen Kantonen sehr gut funktioniere. Die direkte Demokratie würde mit diesem Anliegen ausgebaut. Im Nationalrat hatten zwei Anträge von linker Seite für einen Gegenvorschlag, der die Erhöhung der Mitgliederzahl im Bundesrat auf neun und eine Transparenz der Kampagnenfinanzierung gefordert hätte, keine Chance. In der Schlussabstimmung wurde die Initiative im Ständerat mit 34 zu fünf Stimmen (bei 3 Enthaltungen) und im Nationalrat mit 137 zu 49 Stimmen abgelehnt. Zu den 48 Stimmen aus der SVP-Fraktion gesellte sich die Stimme von Girod (gp, ZH). Dass das Anliegen nicht wirklich in ein Links-Rechts-Schema passt, zeigt die im Berichtsjahr noch nicht behandelte parlamentarische Initiative Wermuth (sp, AG) (12.489), die ebenfalls eine Volkswahl, allerdings in Verbindung mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun und einer Einführung von Wahlfinanzierungsregeln, fordert. Der Vorstoss fand einige Mitunterzeichner aus dem linken Lager.⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 09.06.2013
MARC BÜHLMANN

Die Stimmberechtigten befanden am 9. Juni über die **Initiative für eine Volkswahl des Bundesrates**. Das von der SVP lancierte Volksbegehren verlangte, dass die Schweizer Regierung nicht mehr von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt, sondern durch die Wahlbevölkerung bestimmt wird. Die Wahl wäre zeitgleich mit den Gesamterneuerungswahlen für den Nationalrat und in gesamtschweizerischem Majorzverfahren mit einem Wahlkreis abzuhalten. Für die italienischen und französischen Sprachminderheiten würden insgesamt zwei Sitze reserviert. Im Vorjahr hatten sich Bundesrat und Parlament ziemlich eindeutig gegen das nach der Abwahl von Christoph Blocher aus dem Bundesrat 2007 aufgegleiste Begehren ausgesprochen, das schon bei den Verfassungsdiskussionen 1848 und 1872 und zwei Mal als Initiative der SP in den Jahren 1900 und 1942 keine Mehrheiten gefunden hatte. Die Initiative wurde von einem überparteilichen Komitee bekämpft, dem alle Parteien ausser der SVP angehörten. Sogar die Grünen, die als Oppositionspartei selber schon ähnliche parlamentarische Vorstösse lanciert hatten, sprachen sich gegen das Anliegen aus. Das Gegnerkomitee trat unter dem Motto an, dass Bewährtes nicht aufs Spiel zu setzen sei. Das aktuelle Gleichgewicht zwischen den Gewalten sei eine zentrale Determinante für die politische Stabilität und den Wohlstand in der Schweiz. Der von der SVP geforderte Systemwechsel sei kaum begründbar und beruhe auf populistischen Forderungen. Der Verweis auf die Kantone, wo die Volkswahl der Regierung funktioniere – das bedeutendste Argument der Initiativbefürworter – wurde von den Initiativgegnern abgewiesen, da ein Wahlkampf in den Kantonen mit einem Wahlkampf auf nationaler Ebene kaum vergleichbar sei. Ein solcher würde amerikanische Verhältnisse evozieren und die zeitlich bereits arg belasteten Bundesräte nicht nur zusätzlich unter Druck setzen, sondern auch in einen Dauerwahlkampf verwickeln, der eine Kollegialregierung verunmöglichen würde. Stille Schaffer hätten zudem gegen charismatische, medial taugliche Personen weniger gute Chancen und Geld würde eine noch grössere Rolle spielen als heute. Schliesslich wurde auch die Quotenregel für die sprachlichen Minderheiten kritisiert; die Wahrscheinlichkeit, dass die beiden Sitze an die Romandie gingen und der Kanton Tessin kaum mehr Regierungsvertreter stellen könnte, sei enorm hoch. Die SVP ihrerseits setzte sich überraschend lau für ihr Anliegen ein. Zwar wurde ein 2,8 Mio. Auflagen starkes Extrablatt in die Haushalte gestreut, in dem mit dem Untergang der Schweiz gedroht wurde, wenn den Mauseheleien im Bundesrat und den Hintertreppen-Absprachen bei Regierungswahlen nicht durch das Volk Einhalt geboten würden. Im Gegensatz zu anderen Parteien wolle man die Mitspracherechte des Soveräns stärken und nicht noch weiter abbauen. Zudem schaltete die Partei ein für SVP-Verhältnisse sehr unspektakuläres Text-Plakat („Dem Volk vertrauen!“). Wichtige Exponenten der Partei schalteten sich aber kaum in den Abstimmungskampf ein und nahmen teilweise gar demonstrativ Stellung gegen die Initiative. Die Kantonalsektion Thurgau empfahl gar die Nein-Parole und die SVP Unterwallis beschloss Stimmfreigabe bei der parteieigenen Initiative. Es wurde parteiintern auch befürchtet, dass sich eine Volkswahl zuungunsten der SVP auswirken könnte. Prominente Unterstützung erhielt die Idee der Volkswahl allerdings durch die ehemalige SP-Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. Sie befand, dass die Volkswahl zu einer besseren Machtbalance zwischen Bundesrat und Parlament führe, weil die Regierung damit über mehr Legitimität verfügen würde. Erste Umfragen Anfang Mai liessen eine relativ geringe Begeisterung in der Bevölkerung für die Idee der Volkswahl erahnen. Tatsächlich wurde das Begehren Anfang Juni dann auch deutlich mit 76,3% Nein-Stimmenanteil und durch alle Kantone abgelehnt. In einigen Kantonen der Romandie (FR, NE, JU) lagen die Ja-Anteile gar unter 20%. Am höchsten war die Zustimmung im Kanton Tessin (32,2% Ja), was aufgrund der Debatten um den Minderheitenschutz etwas überraschend war. Die gesamtschweizerische Stimmbeteiligung lag bei 39,2%, was die laue Kampagne neben dem Umstand, dass die APS-Inserateanalyse einen absoluten Negativrekord hinsichtlich

Anzahl Zeitungsinserate ausmachte, ebenfalls widerspiegelt. Noch am Abend der Abstimmung äusserten sich die Parteipräsidenten zum Abstimmungsausgang. CVP-Präsident Darbellay wertete das Resultat als Zeichen nationaler Kohäsion, FDP-Präsident Müller war froh über die Wahrung der Konkordanz, die durch eine Volkswahl in Gefahr geraten wäre, und SP-Präsident Levrat freute sich, dass die „psychologische Verarbeitung der Abwahl Blochers“ nun zum Abschluss kommen könne. SVP-Präsident Brunner anerkannte zwar, dass das Thema vom Tisch sei, wehrte sich aber vorsorglich gegen künftige Beschneidungen der direkten Demokratie. Der Leidensdruck sei anscheinend momentan noch zu tief. Justizministerin Sommaruga sah im Resultat den Wunsch des Souveräns, die Demokratie vor Dauerwahlkämpfen zu schützen. Das deutliche Nein wurde in der Presse als Vertrauensbeweis in die Institutionen und insbesondere in den Bundesrat gewertet, man sah im Abstimmungsergebnis aber auch eine Ohrfeige an die SVP, die an einem wenig experimentierfreudigen Volk vorbeipolitisiert habe. Die noch im Vorjahr von Wermuth (sp, AG) eingereichte parlamentarische Initiative (12.489), die neben der Volkswahl auch einige zusätzliche Reformen wie die Aufstockung der Regierungsmitglieder auf neun oder die Transparenz der Wahlkampagnenfinanzierung gefordert hatte, wurde im Berichtsjahr kurz nach dem abschlägigen Volksentscheid zurückgezogen.

Abstimmung vom 9. Juni 2013

Beteiligung: 39,5%
Ja: 480 291 (23,7%) / 0 Stände
Nein: 1 550 080 (76,3%) / 20 6/2 Stände

Parolen:

- Ja: SVP (2)*.
- Nein: FDP, CVP, SP, GP, GLP, BDP, EVP, CSP; SGV, Travail.Suisse.

* in Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen. ⁵

Volksrechte

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

Die Zahl der neu lancierten Volksinitiativen hat gegenüber dem Vorjahr von 8 auf 11 zugenommen, bei ihren Themen lassen sich keine Schwerpunkte ausmachen. Eine davon ist bereits weniger als sechs Monaten nach ihrer Lancierung eingereicht worden (Waffenplätze), ein Teil von ihnen wird jedoch mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht zustande kommen. Dieses Schicksal erlitten im Berichtsjahr vier der 1989 gestarteten Volksinitiativen: obwohl die Frist noch nicht abgelaufen war, wurde die Unterschriftensammlung erfolglos abgebrochen (freie Fahrt für Jugendliche, Stammhalter, Hügelstadt Sonnenberg und Behandlungsfristen für Volksinitiativen). ⁶

Die im Vorjahr in Schwung gekommene Diskussion über die **Zulässigkeit von Rückwirkungsklauseln in Volksinitiativen** wurde im Berichtsjahr aus aktuellem Anlass weitergeführt. Zuerst hatte das Parlament zur Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug» Stellung zu nehmen. Dieses Begehren wurde primär zur Verhinderung des 1989 von der Bundesversammlung beschlossenen Waffenplatzes Neuchlen (SG) eingereicht und ist deshalb mit einer Rückwirkungsklausel ausgestattet. Noch während dieser Auseinandersetzung reichten Armeegeegner eine Volksinitiative ein, welche den Parlamentsbeschluss für den Kauf von F/A-18-Kampfflugzeugen ebenfalls mit einer rückwirkenden Bestimmung zu Fall bringen will. Einige bürgerliche Parlamentarier –

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.07.1990
HANS HIRTER

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 16.06.1992
HANS HIRTER

unter ihnen der Berner Ständerat Zimmerli (svp) – sprachen sich „für eine Ungültigkeitserklärung der Waffenplatzinitiative aus, da mit ihr im nachhinein ein gemäss Verfassung dem Parlament zustehender Entscheid korrigiert werden soll und damit die Volksinitiative den Charakter eines nicht vorgesehenen Referendums erhalte.“⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 23.06.1994
HANS HIRTER

Die Volksinitiative der SP „für weniger Militärausgaben“ bot Anlass, einmal mehr über die Anwendung der Verfassungsvorschrift zu diskutieren, dass bei Volksinitiativen die **Einheit der Materie** gewahrt sein müsse. In seiner Botschaft zur Initiative kam der Bundesrat zum Schluss, dass diese Einheit der Materie verletzt sei, da nicht nur Sparmassnahmen im Militärbereich, sondern gleichzeitig auch ein Ausbau des Sozialbereichs gefordert werde. Mit dem Verweis auf die bisherige grosszügige Praxis beantragte er dem Parlament jedoch, von einer Ungültigkeitserklärung abzusehen. Anders entschied er bei der Initiative der SD „für eine vernünftige Asylpolitik“. Die hier verlangte unbedingte Rückschaffung von illegal eingereisten Ausländern, ohne Rücksicht auf eine eventuelle existentielle Gefährdung, bliebe nach Ansicht des Bundesrates auch dann völker- und menschenrechtswidrig, wenn die Schweiz entsprechende Abkommen und Konventionen aufkündigen würde. Der Bundesrat stützte sich in seiner Beurteilung auf die neueren Ansichten der schweizerischen und internationalen Rechtslehre, die besagt, dass in einem Rechtsstaat die Verfassung „zwingendes Völkerrecht“ nie verletzen darf. Er beantragte deshalb dem Parlament, diese Volksinitiative für ungültig zu erklären.⁸

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.)⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 21.06.1995
HANS HIRTER

Die Bundesversammlung entschied im Berichtsjahr über eine Volksinitiative, bei welcher die von der Verfassung geforderte **Einheit der Materie umstritten** war. Der Bundesrat hatte im Vorjahr beantragt, die Volksinitiative der SP „für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“ trotz Verletzung der Einheit der Materie für gültig zu erklären. Die Sicherheitspolitische Kommission des **Ständerats** war damit nicht einverstanden. Gestützt auf eine Beurteilung der Staatspolitischen Kommission verlangte sie, **die Initiative für ungültig zu erklären**, da kein sachlicher Zusammenhang zwischen der Reduktion des Militärbudgets und der von den Initianten geforderten Aufstockung der Ausgaben für die Sozialpolitik bestehe. Die kleine Kammer folgte diesem Antrag. Im **Nationalrat** sprachen sich die Fraktionen der SP, der GP sowie SD/Lega und LdU/EVP für Gültigkeit, FDP, SVP, FP sowie eine Mehrheit der CVP für Ungültigkeit aus. Von Seiten der SP wurde argumentiert, dass mit der Ungültigkeitserklärung eine bisher grosszügige Praxis verlassen und Treu und Glauben der Initianten verletzt würde. Ihre Gegner erwiderten, dass – mit Ausnahme der wegen Undurchführbarkeit ungültig erklärten Chevallier-Initiative – noch nie eine derart eklatante Verletzung der Verfassungsvorschriften für Volksinitiativen vorgelegen habe, und deshalb von einer Praxisänderung nicht die Rede sein könne. Die Initiative wurde in der Gesamtabstimmung im Ständerat mit 37:7 und im Nationalrat mit 96:65 Stimmen für ungültig erklärt. Die SP lancierte kurz danach eine ähnliche Initiative, welche aber auf eine direkte Zuleitung der eingesparten Gelder in die Sozialpolitik verzichtet.¹⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 27.06.1995
HANS HIRTER

Die vom Bundesrat beantragte Ungültigkeitserklärung für die Volksinitiative der SD „für eine vernünftige Asylpolitik“ wegen **Unvereinbarkeit mit zwingendem Völker- und Menschenrecht** fand im **Ständerat** Zustimmung. Carlo Schmid (cvp, AI) plädierte vergeblich gegen die Ungültigkeitserklärung (und für die Ablehnung) der Initiative. Mit seinem Argument, dass die Verfassung selbst nur formelle, aber keine materiellen Schranken für Verfassungsteilrevisionen nennt, vermochte er nur einen Ratskollegen zu überzeugen. In einer staatsrechtlichen Debatte von hohem Niveau wurde von mehreren Rednern betont, dass in den letzten Jahrzehnten ein Gesinnungswandel in bezug auf materielle Schranken von Verfassungsrevisionen stattgefunden habe. Heute werde zwingendes Völkerrecht („jus cogens“) auch dann als übergeordneter Rechtsbestand von Demokratien anerkannt, wenn es nicht explizit in den Verfassungen erwähnt ist. Bundesrat Koller präzisierte in seinem Votum, dass nur sehr wenige, aber für den Schutz des Lebens zentrale Normen zu diesem zwingenden Völkerrecht gehörten, namentlich das Genozid- und Folterverbot sowie das - von der SD-Initiative in Frage gestellte - „Non-refoulement-Prinzip“. In dem Ende Juni in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung ist die Ungültigkeit von Initiativen, die zwingendem Völkerrecht widersprechen, explizit festgehalten.¹¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.03.1996
HANS HIRTER

Nach dem Bundesrat und dem Ständerat erklärte auch der Nationalrat die **Asylinitiative der Schweizer Demokraten** wegen Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht für **ungültig**. Neben der SD hatte sich auch die FP und LdU/EVP-Fraktion sowie eine Mehrheit der SVP für die Gültigkeit ausgesprochen (die beiden letztgenannten plädierten für Gültigkeit, aber Ablehnung). Die Grünen und einige Vertreter der SP beantragten erfolglos, den völkerrechtswidrigen Artikel (unbedingte Rückschaffung) zu streichen und sie - mit einer Ablehnungsempfehlung versehen - für gültig zu erklären. In der Gesamtabstimmung setzte sich die Ungültigkeitserklärung mit 133 zu 33 Stimmen durch, wobei sich 20 Nationalräte, vor allem aus der SP und der GP, der Stimme enthielten.¹²

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.¹³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.12.1997
HANS HIRTER

Parallel zu seiner Volksinitiative für tiefere Medikamentenpreise lancierte der Chef der Detailhandelskette **Denner AG**, Karl Schweri, im August eine Volksinitiative für eine **„Beschleunigung der direkten Demokratie“**. Diese verlangt, dass die Volksabstimmung über ausformulierte Volksinitiativen spätestens zwölf Monate nach deren Einreichung stattfinden muss. Falls die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag ausarbeitet, kann diese Frist mit dem Einverständnis des Initiativkomitees um ein Jahr verlängert werden. Nach nur vier Monaten Sammeltätigkeit - zu einem guten Teil durch entlohnte Unterschriftensammler - konnte dieses Volksbegehren eingereicht werden. (Zu der im Berichtsjahr in Kraft getretenen Bestimmung, dass eine Volksinitiative spätestens 9 Monate nach der Schlussabstimmung im Parlament dem Volk vorgelegt werden muss, siehe hier.)¹⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.10.1998
HANS HIRTER

Weniger als ein Jahr nach der Einreichung der Volksinitiative **„für eine Beschleunigung der direkten Demokratie“** legte der Bundesrat seine Stellungnahme dazu vor. Er beantragte, das Begehren Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Die verlangte Frist von höchstens einem Jahr von der Einreichung einer Volksinitiative bis zur Volksabstimmung sei für eine gründliche Beurteilung durch Regierung und Parlament und eine seriöse Meinungsbildung in der Bevölkerung zu kurz.¹⁵

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.¹⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 05.10.1999
HANS HIRTER

Im Juni lancierte ein aus den Parteipräsidenten von SVP, SD und FP und weiteren prominenten Politikern dieser Parteien (u.a. Blocher) gebildetes Komitee eine Volksinitiative **„für Volksabstimmungen über Volksinitiativen innert sechs Monaten unter Ausschluss von Bundesrat und Parlament“**. Diese verlangt, dass die Bundeskanzlei unmittelbar nach der Einreichung einer ausformulierten Volksinitiative einen Abstimmungstermin innerhalb der nächsten sechs Monate festlegt. Dabei braucht es nicht nur keine formelle Stellungnahme oder Abstimmungsempfehlung des Bundesrates und der Bundesversammlung mehr, sondern das Parlament darf auch keine Gegenvorschläge ausarbeiten. Ersatzlos gestrichen würde gemäss dem Initiativtext auch die Bestimmung, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie oder wegen Widerspruchs zu zwingendem Völker- und Menschenrecht für ungültig erklären muss. In ganzseitigen Inseraten in einer Vielzahl von Zeitungen stellten die Initianten ihren Vorstoss unter dem Titel „Wenn in der Schweiz das Volk spricht, haben die Politiker zu schweigen“ vor. Wegen diesem Inseratetitel bezeichnete zuerst die NZZ, später dann auch andere Kritiker das Volksbegehren als „Maulkorb-Initiative“. Die Detailhandelskette Denner AG unterstützte das Begehren finanziell und beteiligte sich an der Unterschriftensammlung. Diese von einigen massgeblichen Politikern der Zürcher SVP mitgetragene Initiative war aber auch in SVP-Kreisen nicht unumstritten. So distanzierte sich der Aargauer Ständerat Reimann anlässlich der Debatte über die Beschleunigungsinitiative ausdrücklich davon. Der Bundesrat selbst sah sich veranlasst, in einer Stellungnahme die Stimmberechtigten vor der Unterzeichnung dieser Initiative, welche die schweizerische Demokratie und deren demokratisch legitimierte Institutionen in Frage stelle, zu warnen.¹⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 08.10.1999
HANS HIRTER

Als erste Kammer behandelte der Nationalrat die **Volksinitiative „für eine Beschleunigung der direkten Demokratie“**. Im Namen der Staatspolitischen Kommission, welche einstimmig deren Ablehnung empfahl, legte Andreas Gross (sp, ZH) noch einmal die wichtigsten Gegenargumente dar, die er bereits vor einem Jahr gegen eine radikale Verkürzung der Fristen vorgebracht hatte: die Funktion der Volksinitiative im schweizerischen politischen System und die bereits vorgenommenen Fristenverkürzungen. Die Fraktionen aller vier Bundesratsparteien, der Grünen und der Liberalen sprachen sich ebenfalls gegen die Initiative aus. Die LdU/EVP-Fraktion hingegen unterstützte einen Antrag Schaller (LdU, ZH), der den Initianten mit einem Gegenvorschlag entgegenkommen wollte; dieser wurde jedoch mit 138:10 Stimmen abgelehnt. Ein Antrag Schaller/Maspoli (lego, TI), die Initiative zur Annahme zu empfehlen, wurde gegen die Stimmen der FP, des LdU und etwa eines Drittels der SVP-Fraktion (darunter die Zürcher Blocher, Frey und Maurer) abgelehnt. Im Ständerat setzte sich niemand für die Annahme des Volksbegehrens ein. In der Schlussabstimmung verabschiedete der Nationalrat die Ablehnungsempfehlung mit 161:29, der Ständerat mit 42:0 Stimmen.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: 12.03.2000
HANS HIRTER

Am 12. März verwarfen die Stimmberechtigten die **Volksinitiative „für eine Beschleunigung der direkten Demokratie“** deutlich. Diese von der Detailhandelskette Denner AG stammende Initiative hatte gefordert, dass Volksinitiativen spätestens ein Jahr nach ihrer Einreichung dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden müssen. Das Begehren wurde in der Kampagne von den Rechtsausserparteien FP, SD und Lega unterstützt. In ihren grossflächigen Inseraten appellierten die Initianten vor allem an Ressentiments gegen angeblich faule Bundesbeamte, welche die Anliegen des Volkes auf die lange Bank schieben würden. Die nationale Delegiertenversammlung der SVP hatte, gegen den Willen des Vorstands und der Fraktion, ebenfalls die Ja-Parole ausgegeben, allerdings nur mit 201:151 Stimmen. Zehn mehrheitlich dem traditionellen SVP-Flügel zuzuordnende Kantonalsektionen (AG, AR, BE, BL, GE, GL, GR, SH, TG, VD) empfahlen jedoch Ablehnung, und der Vorsitzende der Berner SVP, Nationalrat Weyeneth, übernahm das Präsidium des Kontra-Komitees. Im Gegensatz zu den Befürwortern der Initiative standen den Gegnern praktisch keine Mittel für bezahlte Werbung zur Verfügung. Hingegen empfahlen alle wichtigen Tageszeitungen in ihren redaktionellen Kommentaren ein Nein.

Die **Ablehnung der Initiative fiel mit einem Anteil von 70% deutlich aus**. Kein einziger Kanton hatte zugestimmt. Am besten schnitt sie im Tessin mit einem Ja-Anteil von 39% ab, am schlechtesten im Wallis mit 24%. Gemäss der Vox-Analyse sprach sich auch eine knappe Mehrheit der SVP-Sympathisanten dagegen aus. Bei Personen, welche der Regierung eher misstrauen, war der Ja-Anteil zwar überdurchschnittlich, zu einer Annahme reichte es aber auch bei ihnen

Volksinitiative für eine „Beschleunigung der direkten Demokratie“ Abstimmung vom 12. März 2000

Beteiligung: 42,1%
Ja: 573'038 (30,0%) / 0 Stände
Nein: 1'336'916 (70,0%) / 20 6/2 Stände

Parolen:

- Ja: SVP (10*), FP, SD, Lega.
- Nein: SP, FDP, CVP, LP, GP, EVP, EDU, CSP, PdA; Economiesuisse (Vorort), SGV, SGB, CNG.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen ²⁰

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.²¹

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. ²²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 16.12.2000
HANS HIRTER

Die im Vorjahr aus Kreisen um den Denner-Chef Schweri mit Unterstützung namhafter Exponenten der Zürcher SVP lancierte Volksinitiative **„für Volksabstimmungen über Volksinitiativen innert sechs Monaten unter Ausschluss von Bundesrat und Parlament“** (von den Gegnern als „Maulkorb-Initiative“ apostrophiert) kam nicht zustande. Nach Angaben der Initianten waren zwar genügend Unterschriften gesammelt worden. Angesichts der deutlichen Ablehnung der Beschleunigungsinitiative sei dieses Anliegen zur Zeit aber offensichtlich nicht mehrheitsfähig, weshalb auf die Einreichung verzichtet werde. ²³

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 Armeeangehörigen 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.²⁴

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).

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.

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).

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).²⁵

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).²⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2007
HANS HIRTER

Im Jahr 2007 wurden **4 Volksinitiativen eingereicht**. Dem Volk zum **Entscheid vorgelegt wurde ein Volksbegehren** (Einheitskrankenkasse); es wurde abgelehnt. Damit stieg Ende 2007 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf 15. Neu **lanziert** wurden im Jahr 2007 **11 Volksinitiativen**.

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.03.2008
HANS HIRTER

Die AUNS lancierte im Februar ihre im Vorjahr angekündigte Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (**Staatsverträge vors Volk!**)». Diese verlangt, dass über bisher dem fakultativen Referendum unterstellte aussenpolitische Entscheidungen obligatorisch von Volk und Ständen abgestimmt werden soll. Neu sollen zudem auch internationale Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt sein, wenn sie neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mrd. oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 100 Mio. nach sich ziehen.²⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2008
HANS HIRTER

Im Jahr 2008 wurden **8 Volksinitiativen eingereicht** (2007: 4). Das Volk **entschied über 7 Volksbegehren**; eines – die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten, welche an Kindern begangen wurden – fand Zustimmung. Drei Volksinitiativen wurden zurückgezogen; zwei davon aus dem Gesundheitsbereich, nachdem das Parlament befriedigende Gegenvorschläge beschlossen hatte. Die so genannte Waldinitiative wurde zurückgezogen, weil der Bundesrat auf eine angekündigte und mit dieser Volksinitiative präventiv bekämpfte Reform des Forstgesetzes verzichtet hatte. Damit sank Ende 2008 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf 13 (2007: 15). Neu **lanziert** wurden im Jahr 2008 **4 Volksinitiativen** (2007: 11).

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.12.2009
HANS HIRTER

Im August reichte die AUNS ihre Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (**Staatsverträge vors Volk!**)“ mit 108'579 gültigen Unterschriften ein. Mehr Mitsprache für das Volk in der Aussenpolitik strebte auch eine parlamentarische Initiative Gross (sp, ZH) (09.417) an. Sie verlangte die Einführung einer „Internationalen Volksmotion“. Mit dieser könnte eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürger (im Text waren 20'000 erwähnt) das Parlament ersuchen, dem Bundesrat einen bestimmten aussenpolitischen Auftrag zu erteilen.²⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2009
HANS HIRTER

Im Jahr 2009 wurden **sieben Volksinitiativen eingereicht** (2008: 8). Das Volk **entschied über zwei Volksbegehren**; eines – das Verbot des Baus neuer Minarette – fand Zustimmung. Eine Volksinitiative wurde zurückgezogen („Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen“). Damit stieg Ende 2009 der Bestand der eingereichten, aber dem Volk noch nicht zum Entscheid vorgelegten Initiativen auf 17 (2008: 13). Neu **lanziert** wurden im Jahr 2009 **acht Volksinitiativen** (2008: 4).

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 14.01.2010
MARC BÜHLMANN

Der Bundesrat setzte die 2009 beschlossene Einführung des **bedingten Rückzugs einer Volksinitiative** auf 1. Februar 2010 in Kraft. Neu können Initianten – falls das Parlament einen indirekten Gegenvorschlag ausarbeitet – einen bedingten Rückzug ihres Anliegens aussprechen. Tritt das im Gegenvorschlag ausgearbeitete Gesetz nicht in Kraft (etwa wegen eines Referendums), so muss die ursprüngliche Initiative innert zehn Monaten trotzdem noch zur Abstimmung gelangen. Erstmals wäre der bedingte Rückzug bei der Initiative „Lebendiges Wasser (Renaturierungsinitiative)“ zur Anwendung gekommen. Allerdings wurde gegen die Gesetzesanpassung in Form des indirekten Gegenvorschlags das Referendum nicht ergriffen.²⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.10.2010
MARC BÜHLMANN

Der Initiant der „**Abzockerinitiative**“, Thomas Minder, zeigte sich unzufrieden mit der überaus langen Behandlung seines Begehrens. Die Abstimmung der bereits im Februar 2008 eingereichten Initiative verzögert sich, weil sich die Räte in der Ausarbeitung des Gegenvorschlags nicht einig werden. Minder sprach von „taktischer Verschleppung“ und kündigte die Lancierung einer „**Turbo-Initiative**“ an, mit der er verlangen will, dass die zulässige Behandlungsfrist von Initiativen auf ein Jahr beschränkt wird. Bei allen Parteien stiess Minder mit diesem Vorhaben jedoch auf Kritik.³⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2010
MARC BÜHLMANN

Im Jahr 2010 wurden vier **Initiativen neu eingereicht** (2009: 7). Eine Initiative („Lebendiges Wasser – Renaturierungs-Initiative“) wurde **zurückgezogen**. Der Bestand der eingereichten aber der Stimmbürgerschaft noch nicht vorgelegten Volksinitiativen blieb 2010 gleich hoch wie 2009 (17). Der Trend verläuft derzeit in Richtung stärkere Nutzung des Initiativrechts: 2010 wurde für nicht weniger als 15 neue Begehren die **Unterschriftensammlung** gestartet (2009: 8). Die Initiative scheint zu den Wahlen hin zum wichtigen Instrument des Politmarketings zu werden. Von den 15 lancierten Volksbegehren stammen acht von Parteien. Im Berichtsjahr scheiterten zudem zwei Begehren im Sammelstadium (2009: 1).

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 09.08.2011
MARC BÜHLMANN

Zum zweiten Mal seit Einführung dieser Möglichkeit im Januar 2010 wurde eine Initiative bedingt zurückgezogen: Ein **bedingter Rückzug** einer Initiative wird dann wirksam, wenn ein indirekter Gegenvorschlag in Kraft tritt. Die Initiative „für menschenfreundliche Fahrzeuge (Offroader-Initiative)“ wurde unter der Bedingung zurückgezogen, dass die im März vom Parlament beschlossene Änderung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen in Kraft tritt. Die Initiative sieht vor, dass neue Autos ab 2015 lediglich 130 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstossen dürfen. Die Initianten bemängelten, dass die Regelung erst im Mai 2012 und nicht wie versprochen im Januar 2012 in Kraft gesetzt wird, sahen aber von einer Reaktivierung ihrer Initiative letztlich trotzdem ab.³¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 19.11.2011
MARC BÜHLMANN

Im Rahmen der Abzockerinitiative, über die die Räte seit Februar 2008 debattierten, wurde erneut über die **Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen** diskutiert. Aktuell beträgt die Behandlungsfrist zweieinhalb Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung um jeweils 1 Jahr, wenn ein Rat einen Gegenentwurf beschliesst und ein solcher in der Differenzbereinigung feststeckt. Die Frist für die Abzockerinitiative wurde bereits zweimal um 1 Jahr verlängert. Die staatspolitische Kommission des Nationalrates kündigte an, mit einem Vorstoss im Rahmen der laufenden Revision des Parlamentsgesetzes die Diskussion um die Behandlungsfrist neu lancieren zu wollen. Es dürfe nicht der Eindruck erweckt werden, dass Volksabstimmungen aus taktischen Gründen verzögert würden. Deshalb müsse die Möglichkeit der Fristverlängerung eingeschränkt werden.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

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.06.2012
MARC BÜHLMANN

Im Juni 2012 wurde über die **Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“** abgestimmt. Das Volksbegehren verlangt ein obligatorisches Referendum für aussenpolitische Verträge in wichtigen Bereichen sowie völkerrechtliche Verträge mit einmaligen Ausgaben von mehr als CHF 1 Mrd. oder wiederkehrenden Kosten von mehr als CHF 100 Mio. jährlich. Ein Gegenvorschlag des Bundesrates scheiterte im Vorjahr im Ständerat. Bereits Mitte März – unüblich früh – äusserte sich der Bundesrat an einer Medienkonferenz kritisch gegen die Initiative der Auns. Zwar klinge die Argumentation der Initianten, die direkte Demokratie ausbauen zu wollen, auf den ersten Blick sympathisch, so Bundesrätin Sommaruga. Bei einem Ja müsse die Stimmbevölkerung aber zu zahlreichen unbestrittenen Vorlagen abstimmen, was nicht nur aufwändig, sondern auch teuer sei. In der Presse kolportierte Expertenuntersuchungen rechneten mit rund acht zusätzlichen Abstimmungsvorlagen pro Jahr. Die Auns, die dem Bundesrat vorwarf, Staatsverträge „am Volk vorbeizuschmuggeln“, rechnete mit maximal ein bis drei zusätzlichen Vorlagen pro Jahr. Die Economiesuisse griff auch finanziell in den Abstimmungskampf ein, da sie der Ansicht war, dass eine Annahme der Vorlage der Wirtschaft Schaden zufügen werde: wenn die Bevölkerung auch über Handelsabkommen abstimmen müsse, entstehe eine grosse Unsicherheit für den Wirtschaftsstandort Schweiz.³⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 05.07.2012
MARC BÜHLMANN

Gleich drei Mal musste die Bundeskanzlei die Unterschriften für die letztlich sehr knapp nicht zustande gekommene **Bürokratie-Stopp-Initiative** der FDP nachzählen. Ein zweimaliges Nachzählen ist bei knappen Zahlen vorgesehen. Eine dritte Kontrolle wird nötig, wenn die Zahl der Unterschriften zwischen 95'000 und 101'000 liegt. Für die FDP-Initiative, die drei Stunden vor Ablauf der Sammelfrist eingereicht wurde, wurden letztlich 97'537 gültige Unterschriften ausgewiesen. Auch die CVP und die GLP bekundeten einige Mühe, die nötige Zahl an Unterschriften für ihre Initiativen zu sammeln.³⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2012
MARC BÜHLMANN

Die Popularität von **Volksinitiativen** war nach wie vor gross (vgl. Tabelle Volksinitiativen_2012.pdf). Zwar wurden 2012 nur noch etwa halb so viele Initiativen (10) lanciert als noch im Wahljahr 2011 (23), als viele Parteien das Volksrecht als eigentliches Schwungrad für den Wahlkampf gebrauchten. Im Berichtjahr schafften aber nicht weniger als zehn Volksbegehren das Unterschriftenquorum (2011: 8). Mit diesen zehn im Berichtjahr zustande gekommenen Initiativen waren Ende 2012 total 20 Volksvorstösse hängig (2011: 22). Im Unterschriftenstadium befanden sich Ende 2012 total 20 Begehren (2011: 28), neun Anliegen waren im Laufe des Jahres im Sammelstadium gescheitert oder konnten nicht genügend Unterschriften sammeln (2011: 3) und fünf wurden zurückgezogen (2011: 3), zwei davon bedingt (2011: 1).

Mit der Zweitwohnungsinitiative wurde die neunzehnte Volksinitiative seit 1891 angenommen. Mehr als die Hälfte dieser 19 Begehren (11) fanden bei Volk und Ständen seit 1990 Unterstützung. Interessanterweise waren es vor allem Initiativen von Bürgerkomitees mit relativ spezifischen Anliegen, denen bisher Erfolg beschieden war. Ein **Erfolg an der Urne** ist aber für Initianten erst der Anfang, da die Umsetzung des Begehrens auf Gesetzesstufe mitunter lange dauern kann, wie etwa das Beispiel der Alpeninitiative zeigt.³⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 24.12.2013
MARC BÜHLMANN

Weil in der Schweiz die Idee einer Verfassungsgerichtsbarkeit momentan politisch keine Chance hat – 2012 wurde ein entsprechendes Projekt von den Räten beerdigt – liegt der Entscheid zur Gültigkeit einer Initiative nach wie vor beim Parlament. Ungültig ist eine Initiative dann, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt, oder aber offensichtlich undurchführbar ist. Das Parlament setzt das Instrument der **Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative** allerdings nur sehr zurückhaltend ein. Seit 1891 wurden erst vier Volksbegehren für ungültig erklärt. (Diese vier Initiativen sind: „für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“ (Verletzung der Einheit der Materie, 1995), „für eine vernünftige Asylpolitik“ (ungültig wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht, 1996), „gegen Teuerung und Inflation“ (Verletzung der Einheit der Materie, 1977) und „Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)“ (für undurchführbar erklärt, 1955)). Die unter anderem in den Medien kolportierte Zunahme von angenommenen Volksbegehren, bei denen sich die Umsetzung aufgrund von völkerrechtlichen Bestimmungen als schwierig erweist (z.B. Ausschaffungsinitiative, Verwahrungsinitiative) sowie zwei weitere konkrete Volksbegehren waren Grundlagen für ausgedehnte Diskussionen. Der erste Fall, die Initiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Ecopop)“, welche die Zuwanderung beschränken und die Entwicklungshilfe zur Förderung der freiwilligen Familienplanung verpflichten will, wurde vom Bundesrat als gültig betrachtet. Im Vorfeld war freilich spekuliert worden, dass hier die Einheit der Materie verletzt sein könnte – Entwicklungshilfe und Zuwanderungsstopp seien zwei verschiedene Dinge, bei denen die Präferenzen der Stimmbürgerschaft geteilt sein könnten. Die Regierung argumentierte aber, auch gestützt auf die bisherige grosszügige Praxis des Parlaments, dass das Ziel, die Einwohnerzahl auf die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auszurichten, mit beiden Massnahmen erfüllt werden könne und diese deshalb materiell als einheitlich zu betrachten seien. Beim zweiten Fall, der Durchsetzungsinitiative der SVP, mit welcher der Katalog für die Gründe zur Ausschaffung krimineller Ausländer festgelegt werden soll, um die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative zu beschleunigen, griff der Bundesrat zu einem bisher nicht gebrauchten, erst 2000 mit der neuen Bundesverfassung eingeführten Instrument, nämlich der Teilungsgültigkeit. Die Definition des zwingenden Völkerrechts im Text der Durchsetzungsinitiative sei für ungültig zu erklären und zu streichen, weil just die im Initiativtext gewählte Definition des Non-Refoulement-Prinzips (Menschen dürfen nicht in Länder ausgeschafft werden, in denen sie gefährdet sind) zu eng sei und gegen das zwingende Völkerrecht verstosse. Das Parlament wird sich 2014 über die Botschaft des

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2013
MARC BÜHLMANN

Wie auch der Übersicht entnommen werden kann, liegen **Volksinitiativen** nach wie vor im Trend. Allerdings wurden im Berichtsjahr erneut weniger Begehren (9) lanciert als im Vorjahr (10). Vier dieser geplanten Initiativen beziehen sich auf die Verkehrspolitik, wobei drei vom gleichen Komitee („Das 3er Paket“) lanciert wurden. Die im Berichtsjahr recht virulent geführten Diskussionen um eine „Initiativenflut“ nähren sich denn auch etwas verspätet aus der rekordhohen Lancierung der 23 Begehren im Wahljahr 2011, über die im Berichtsjahr teilweise bereits abgestimmt wurde oder die noch hängig sind. Insgesamt übersprangen 2013 acht Volksinitiativen die Unterschriftenhürden (2012: 10), womit Ende 2013 total 20 Begehren hängig waren (Ende 2012: 20). Im Unterschriftenstadium befanden sich Ende 2013 noch zwölf Initiativen (inkl. der neun neu lancierten; 2012: 20). Dass von einer Flut an Initiativen nur bedingt gesprochen werden sollte, zeigen nicht nur diese abnehmenden Zahlen, sondern auch der Umstand, dass im Jahr 2013 nicht weniger als zehn Volksbegehren an der Unterschriftenhürde gescheitert sind (2012: 9). Die Hürden scheinen also nach wie vor für viele Initiativkomitees (zu) hoch zu sein, darunter etwa auch für die SD („Zuwanderungsinitiative“), für die Auns („Neutralitätsinitiative“), für die Liga gegen Passivrauchen („Schutz vor Passivrauchen“) oder für das Komitee Pro Fauna („Schutz der Grossraubtiere“). Trotzdem reichte Karl Vogler (OW, csp) Ende des Berichtsjahres ein Postulat (13.4155) ein, mit dem limitierende Mechanismen für die Lancierung von Volksinitiativen geprüft werden sollen. Ferner wurden vier erfolgreich eingereichte Volksbegehren im Berichtsjahr zurückgezogen, weil der Gesetzgeber Gegenvorschläge dazu entworfen hat (2011: 5). Dies zeigt auch die Bedeutung der Initiative als Kontroll- und Agendasettinginstrument: Ein Volksbegehren kann durchaus auch eine indirekte Wirkung entfalten ohne an der Urne erfolgreich sein zu müssen. Weiter kündigten verschiedene Organisationen 2013 an, ein Volksbegehren zu planen, so etwa der Mieterverband zum Bau gemeinnütziger Wohnungen und zum Ausbau des Mieterschutzes, der Bauernverband zur Stärkung der inländischen Agrarproduktion, die Grünen zur Anpassung der Agrarimporte an Schweizer Standards oder ein überparteiliches bürgerliches Komitee zur Rettung des Bankgeheimnisses.³⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 24.06.2014
MARC BÜHLMANN

Die **Diskussion um die Umsetzung von Volksinitiativen** nahm mit der Durchsetzungsinitiative der SVP eine neue Dimension an. Das Begehren, das 2014 in den Räten diskutiert wurde, ist nichts anderes als ein Umsetzungskatalog für die 2010 angenommene Ausschaffungsinitiative. War der Nationalrat dem SVP-Kalkül aus Angst vor einer Annahme der Durchsetzungsinitiative an der Urne noch gefolgt und hatte sich für die Übernahme deren Textes für die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative ausgesprochen, wandte sich der Ständerat gegen diese Idee. Es gelte, Augenmass zu bewahren, so das Argument der SPK-SR. Das neue Phänomen, dass mit einer Initiative Druck auf die Umsetzung einer anderen Initiative ausgeübt werde, ritze an der Gewaltenteilung und müsse verhindert werden. Die Umsetzung einer angenommenen Initiative und deren Konkretisierung in einen Gesetzestext sei Aufgabe von Bundesrat und Parlament. Wer mit dem ausgearbeiteten Entwurf nicht einverstanden sei, könne nachträglich das Referendum ergreifen, aber nicht während dieses Findungsprozesses Druck ausüben. Eine substantielle Minderheit der SPK wollte die Durchsetzungsinitiative aus diesem – verfassungsmässig nicht vorgesehenen – Grund für ungültig erklären.³⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2014
MARC BÜHLMANN

Die vor allem medial ausgetragene, gesellschaftliche Debatte um Reformen der **Volksinitiative**, die sich etwa im Begriff ‚Initiativenflut‘ manifestierte, lässt sich mit Zahlen aus dem Berichtsjahr unterfüttern (vgl. Tabelle anbei). Nachdem 2013 etwas weniger Initiativen (9) lanciert worden waren als 2012 (11) waren 2014 für insgesamt zwölf neue Begehren Unterschriftensammlungen gestartet worden. Gleich vier davon behandeln Ernährungs- und Landwirtschaftsfragen, wobei die vom Bauernverband und der SVP getragene Initiative „für Ernährungssicherheit“ innerhalb von knapp fünf Monaten mit fast 150'000 gültigen Unterschriften die Sammelhürde sehr rasch übersprang. Zwei der zwölf lancierten Begehren stammen aus der Feder von Anita Chaaban, die mit der Verwahrungsinitiative 2004 einen Erfolg an der Urne gefeiert hatte. Sie fordert ein Zentralregister für Sexualstraftäter und eine Haftung für Vollzugsbehörden bei Rückfällen fälschlicherweise entlassener Straftäter. Unterschriften werden zudem für die Wiedergutmachung an Verdingkinder gesammelt, für die Höchstgeschwindigkeit von 140 km/h auf Autobahnen, für Vollgeld und die Abschaffung der Billag-Gebühren. Neue Dimensionen erreichen die restlichen beiden

Initiativbegehren, die Ende Jahr lanciert wurden. Die Initiative „zur Ausschaffung krimineller Männer“ verwendet exakt den gleichen Initiativtext wie die 2010 angenommene Ausschaffungsinitiative der SVP mit der Ausnahme, dass sie „Ausländer“ durch „Männer“ ersetzt. Das Komitee „Männer raus“ will nach eigenen Angaben ein Zeichen setzen gegen den latenten Rassismus in der Schweiz. Auch die so genannte Rasa-Initiative (Raus aus der Sackgasse) bestreitet neue Wege. Sie fordert die Streichung der Artikel 121a und 197 Ziff. 11 a aus der Bundesverfassung. Dabei handelt es sich um jene Paragraphen, die mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in die Verfassung Eingang gefunden hatten. Eine Streichungsinitiative war zuvor schon von der Gewerkschaft VPOD angeregt worden.

Die zwölf Begehren entsprechen lediglich der Hälfte der im Jahr 2011 lancierten Begehren, die Ausgangspunkt der Debatte um die Initiativenflut waren. Damals wurden zahlreiche Initiativen vor allem als Wahlvehikel lanciert. Dies scheint für die Wahlen 2015 eher kein Thema mehr zu sein. Von den 2014 lancierten Initiativen stammt einzig die „Fair Food-Initiative“ von einer Partei, nämlich der GP. Was in der Diskussion um (zu) viele Volksbegehren häufig zu kurz kommt, ist eine Relativierung mit nicht zustande gekommenen Initiativen. Ein Überblick über die letzten rund 35 Jahre zeigt, dass im Schnitt rund ein Drittel aller lancierten Initiativen an der Unterschriftenhürde gescheitert oder ein Volksanliegen zurückgezogen worden ist. Im Berichtsjahr mussten total sechs Begehren als gescheitert klassiert werden. Aufgeteilt nach Lancierungsjahren zeigt sich folgendes Bild: Von den elf im Jahr 2012 lancierten Initiativen scheiterten deren fünf und von den neun im Jahr 2013 lancierten Volksbegehren brachten bisher deren fünf die 100'000 Unterschriften nicht zusammen (eine der 2013 lancierten Initiativen war 2014 noch im Sammelstadium und drei waren erfolgreich eingereicht).

Die Rekordzahl aus dem Jahr 2011, in dem 24 Begehren lanciert wurden – von diesen schafften übrigens elf die Unterschriftenhürde nicht – machte sich 2014 im Parlamentsbetrieb bemerkbar. So wurde im Berichtsjahr über neun Initiativen abgestimmt, von denen sechs 2011 lanciert worden waren (2013 waren über 5 Initiativen Urnenentscheide gefällt worden). Neben den sechs im Berichtsjahr zustande gekommenen Begehren (2013: 8) waren elf noch hängig (2013: 12). Darunter immer noch sechs, die im Spitzenjahr 2011 eingereicht worden waren. Insgesamt wurde der von Volksinitiativen verursachte Pendenzenberg im Berichtsjahr aber langsam abgebaut.

Für 2015 waren Ende 2014 bereits einige weitere Volksbegehren angekündigt worden. Viel Staub wirbelte das noch vor Ende Jahr der Bundeskanzlei zur Prüfung vorgelegte Begehren der SVP auf, das unter dem Namen Selbstbestimmungsinitiative die Bundesverfassung über das Völkerrecht stellen will. Die Volkspartei wird wohl versuchen, mit diesem Anliegen im Wahljahr zu punkten. Zudem kündigte der Verband „Pro Velo Schweiz“ eine Initiative an, mit der die Förderung des Velofahrens in die Verfassung geschrieben werden soll. Ähnlich wie Wanderwege soll ein Velowegnetz erstellt und gepflegt werden. VCS und WWF sagten ihre Unterstützung zu. Die PdA beschloss im Dezember die Lancierung eines Begehrens, mit der eine AHV-Rente von CHF 4'000 angestrebt wird, wofür die Pensionskassengelder in die AHV überführt werden sollen. Schliesslich beschloss die Junge GP eine Volksinitiative zur Förderung des verdichteten Bauens zu lancieren.⁴⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.03.2015
MARC BÜHLMANN

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

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

Die Regelung des Verhältnisses zwischen Völker- und Landesrecht war zwar auch im Parlament aufgrund einiger Vorstösse diskutiert worden, mit ihrer Idee, das Landesrecht über das Völkerrecht zu stellen und im Falle eines Normenkonflikts internationale Verträge neu zu verhandeln oder zu kündigen und damit notfalls gar die

Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Kauf nehmen zu wollen, stand die SVP in der Parteienlandschaft allerdings ziemlich alleine auf weiter Flur.⁴¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.12.2015
MARC BÜHLMANN

Sechs neue **Volksbegehren** wurden **im Jahr 2015** lanciert; deutlich weniger als noch in den Jahren zuvor (2012: 11; 2013: 9; 2014: 12). Mit den vier, die sich seit 2014 noch im Sammelstadium befanden, wurden also für total zehn Initiativen Unterschriften gesammelt. Mit der Selbstbestimmungsinitiative war auch die SVP wieder unter den Initianten. Die jungen Grünen lancierten die Zersiedelungsinitiative und ein Verein aus Menschenrechts- und Umweltorganisationen wollte sich für mehr Verantwortung von internationalen Konzernen (Konzernverantwortungsinitiative) stark machen. Die Urheberinnen und Urheber der «Velo-Initiative», eines Begehrens für «Bewegungsmedizin» sowie für «mehr bezahlbare Wohnungen» versuchten ebenfalls, mindestens 100'000 Stimmberechtigte von ihrem Anliegen zu überzeugen.

Dass dies – entgegen den Diskussionen um Einschränkungen der Nutzung des direktdemokratischen Instrumentariums – nicht ganz einfach ist, belegten im Jahr 2015 gleich vier Anliegen, die im Sammelstadium gescheitert waren (2014: 6): Die beiden Begehren für ein Zentralregister für Sexualstraftäter, eine Initiative, mit der die Geschwindigkeit auf Autobahnen hätte erhöht werden sollen, sowie eine der beiden Initiativen für die Abschaffung der Billag-Gebühren verpassten es, innerhalb der zulässigen Frist die Unterschriften bei der Bundeskanzlei abzugeben. Eine Initiative – die Initiative «zum Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule» – wurde zurückgezogen, weil sie bereits im Parlament auf grossen Widerstand gestossen war.

Vier Volksbegehren konnten im Berichtsjahr die Unterschriftenhürde überspringen (2014: 6): Die Vollgeld-Initiative, die Wiedergutmachungsinitiative, die Fair-Food-Initiative und die Rasa-Initiative, mit der der Entscheid zur Masseneinwanderungsinitiative rückgängig gemacht werden sollte.

Neben diesen vier Begehren waren zwölf Volksinitiativen in der Pipeline. Da im Jahr der eidgenössischen Wahlen jeweils nur an zwei Wochenenden abgestimmt wird, konnte dieser Pendenzenberg nur leicht abgebaut werden. Insgesamt hatte die Stimmbevölkerung über vier Volksinitiativen zu entscheiden (2014: 9): Die Stipendieninitiative, die Erbschaftssteuerreform, die Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen» und die Volksinitiative «Energie statt Mehrwertsteuer» wurden alle deutlich abgelehnt.⁴²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 12.08.2016
MARC BÜHLMANN

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

Gegen das Volksbegehren hatte sich schon früh Widerstand geregt. Bereits im Juni 2016 hatte die Organisation «Schutzfaktor M» zu einer Medienveranstaltung eingeladen, an der vor der Selbstbestimmungsinitiative gewarnt worden war. Die Möglichkeit, Staatsverträge durch Volksinitiativen ausser Kraft zu setzen, komme einer Verabsolutierung der Demokratie gleich, was gefährlich sei, gab etwa Heinrich Koller, der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Justiz, zu Protokoll. Alt-Bundesrichter Niccolò Raselli (sp) warnte vor einer «Anti-Menschenrechts-Initiative», da die Gefahr einer Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention bestehe. Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) – der mittlerweile in den Nationalrat gewählte Kopf hinter der Initiative – wehrte sich gegen den Vorwurf, dass die SVP gegen die Menschenrechte sei; sie stosse sich lediglich an den immer häufiger auftretenden Eingriffen des Menschenrechtsgerichtshofes in Strassburg in das Schweizer Recht.⁴³

Anfang Juli 2017 legte der Bundesrat die Botschaft zur **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** vor. Die Regierung empfahl das Begehren ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Als Hauptargumente führte sie die Gefahr negativer ausserpolitischer sowie ausserwirtschaftlicher Auswirkungen an. Sie über bestehende internationale Verträge hinwegzusetzen, entspreche nicht der Rechtskultur der Schweiz und untergrabe die Rechts- und Planungssicherheit. Zudem weise die Volksinitiative innere Widersprüche auf. Es sei bereits heute klar, dass die Bundesverfassung oberste Rechtsquelle ist. Der Gegensatz zwischen Landesrecht und Völkerrecht sei konstruiert: «Völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, bedeutet keine Einschränkung, sondern Ausübung der nationalen Souveränität». Zwar gäbe es gemäss dem Bundesrat durchaus Spannungen zwischen Völker- und Landesrecht, insbesondere bei der Umsetzung von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen, diese seien aber eher als Chance anzusehen, weil pragmatische und breit abgestützte Lösungsfindungen möglich seien, was mit der von der Initiative vorgeschlagenen starren Hierarchie hingegen verbaut würde. Die «in der Selbstbestimmungsinitiative enthaltene Ermächtigung zum Vertragsbruch» hätte nachteilige Auswirkungen für Wirtschaft und Aussenpolitik. Gerade der Kleinstaat Schweiz sei angewiesen auf völkerrechtliche Verträge, um nicht dem Recht des Stärkeren ausgeliefert zu sein. Nur wenn man sich selber an Verträge halte, könne man auch Zuverlässigkeit von anderen Vertragspartnern erwarten. Anstelle der versprochenen Klärung des Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht würde man sich bei einer Annahme eher eine Erschwerung aufhalsen. Zudem würde die direkte Demokratie bei wichtigen Fragen damit nicht gestärkt, sondern geschwächt, weil man letztlich den Gerichten die Deutungshoheit überlassen müsste.

Vor der Presse wandte sich Justizministerin Simonetta Sommaruga mit deutlichen Worten gegen die Initiative. Sie warf den Initianten laut der Tribune de Genève vor, im Text vor allem hinsichtlich der Anwendung – wann genau herrscht ein Konflikt zwischen Landes- und Völkerrecht und wer entscheidet, ob ein Vertrag allenfalls gekündigt werden müsste – willentlich unpräzise geblieben zu sein, um die Verantwortung nicht übernehmen zu müssen («Les initiants sont restés volontairement flous pour ne pas assumer leurs responsabilités»). Während die SVP sich ob dem Entscheid des Bundesrates erbost zeigte, – Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) gab seine Enttäuschung zu Protokoll, dass der Bundesrat nicht einsehen wolle, dass das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht problematisch sei und deshalb eine Lösung gefunden werden müsse – begrüsst Parteien, Wirtschaftsverbände und verschiedene Interessenorganisationen den Entscheid.⁴⁴

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

Andrea Caroni betonte in seinem Votum für seinen Gegenvorschlag, dass die Schweizer Rechtsordnung bei Konfliktfragen unterschiedlicher Normstufen sehr klar sei, mit Ausnahme eben des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht. Dort herrsche «Improvisation» oder «Durchwursteln» vor, wobei in der Regel die Bundesgerichte «mit der Wurst betraut» seien. Dies sei aber «institutionell falsch» und es brauche deshalb eine klare Regelung. Eine solche müsse im Normalfall – hier wiche der Gegenvorschlag deutlich von der Initiative ab – dem Völkerrecht den Vorrang geben, da man hier im Sinne von «Pacta sunt servanda» gegebene Versprechen einzuhalten habe. In begründeten Ausnahmefällen solle allerdings die Möglichkeit bestehen, durch ausdrücklichen und expliziten Beschluss durch den Verfassungs- oder Gesetzgeber vom

Vorrang des Völkerrechts abzuweichen. Caroni exemplifizierte seine Idee an der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, die ja nicht explizit eine Änderung von Völkerrecht vorgesehen habe. Wäre sein Vorschlag damals schon umgesetzt gewesen, dann hätte in der Initiative entweder explizit erwähnt werden müssen, dass ein internationaler Vertrag – konkret das Personenfreizügigkeitsabkommen – gekündigt werden solle, oder die Nichterwähnung hätte bedeutet, dass die Initianten das Völkerrecht implizit akzeptierten und bei der Umsetzung darauf Rücksicht genommen werden müsse. Caroni führte weiter aus, dass er seinen Vorschlag nicht aus taktischen Überlegungen einreichte, 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 angenommener 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.⁴⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.06.2018
MARC BÜHLMANN

Da Initiativen der Beratungskategorie der sogenannten «freien Debatte» zugeordnet werden, haben grundsätzlich alle Parlamentsmitglieder das Recht auf Wortmeldung. In den anderen, seit 1990 geltenden Beratungskategorien äussern sich in der Regel – neben den Vertreterinnen und Vertretern des Bundesrates – lediglich Kommissionssprecherinnen und -sprecher, Antragstellerinnen und Antragsteller von Vorstössen oder Minderheitsanträgen und allenfalls Fraktionssprecherinnen und -sprecher. Schon früher uferte die freie Debatte bei Volksinitiativen gerne auch in einem ziemlichen Redemarathon aus, so etwa bei der «No-Billag»-Initiative. Immer häufiger wird in solchen Debatten zudem auch das Recht genutzt, Zwischenfragen zu stellen. So war es auch wenig verwunderlich, dass im Nationalrat nicht weniger als 83 Ratsmitglieder einen Antrag gestellt hatten, um in einem Votum die eigene Position zur **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** verdeutlichen zu können. Aufgrund der grossen Zahl an Rednerinnen und Rednern, aber eben auch aufgrund der zahlreichen vor allem von SVP-Vertreterinnen und -vertretern gestellten Zwischenfragen dauerte die Debatte schliesslich insgesamt über neun Stunden – auf drei verschiedenen Sessionstage verteilt.

In der Tat stellten die Fraktionsmitglieder der SVP den Hauptharst der Rednerinnen und Redner, nämlich deren 42; von der SP-Fraktion meldeten sich 17 Mitglieder zu Wort, von der FDP deren acht, von der CVP sieben, von den Grünen vier und von GLP und BDP je zwei. Nicht weniger als 82 der 102 Zwischenfragen stammten zudem von der Volkspartei (FDP: 9; SP: 7; BDP: 2; CVP: 1; GP: 1), wobei die SVP-Fraktionsvertreterinnen und -vertreter sich häufig auch innerhalb der Fraktion selber befragten, was Roger Nordmann (sp, VD) zur Zwischenfrage veranlasste, ob es sich hier nicht eher um die «Selbstbefragungs-Initiative» handle. Den von verschiedenen Ratsmitgliedern geäusserte Verdacht, dass die Volkspartei versuche, die Ratsabstimmung über die Initiative so zu verzögern, dass das Begehren nicht bereits im November 2018, sondern im Wahljahr 2019 an die Urne gelangt – Beat Jans (sp, BS) sprach von «Filibustern» und Nadine Masshardt (sp, BE) staunte darüber, dass die SVP so viele Fragen zur eigenen Initiative habe – konnte die SVP nicht ganz ausräumen. Freilich können Zwischenfragen nur gestellt werden, wenn der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin – aktuell Dominique de Buman (cvp, FR) – unmittelbar nach einem Votum die Rednerin oder den Redner fragt, ob diese oder dieser die Zwischenfrage zulasse. Wird diese Frage verneint, darf die Zwischenfrage nicht gestellt werden. Die meisten Votantinnen und Votanten – mit Ausnahme der SVP-Abgeordneten – liessen denn die Zwischenfragen gar nicht zu. Weil einige darob erzürnte SVP-Zwischenfragerinnen und -frager ihre Frage trotzdem in den Saal riefen, musste de Buman einige Ermahnungen aussprechen.

Der Verdacht, dass es der SVP mit ihrer Redner- und Zwischenfragestrategie in der Tat nicht nur um einen Kampf gegen die «Diskussionsverweigerung [...] der Demokratieabschaffer in diesem Saal» ging, wie sich etwa Roger Köppel (svp, ZH) echauffierte, sondern um eine Verschleppungstaktik, «damit das Geschäft erst im Wahljahr vors Volk kommt», wie Roger Nordmann vermutete, wurde durch einen von Fraktionssprecher Thomas Aeschi (svp, ZG) vorgebrachten Ordnungsantrag weiter erhärtet. Die SVP wehrte sich nämlich dagegen, dass für den dritten Debattenteil eine Nachsitzung anberaumt wurde, was in der Regel nur bei hoher Geschäftslast oder dringlichen Geschäften erfolge. Mit ihrem Ordnungsantrag wollte die SVP ihr Begehren

zu den normalen Sitzungszeiten weiter beraten, was wohl eine Verschiebung in die Herbstsession bedeutet hätte. Die Sprecherin des Büros, Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) wies darauf hin, dass mit der überdurchschnittlichen Zahl an Rednerinnen und Rednern das Kriterium der hohen Geschäftslast sehr wohl erfüllt sei. Der Ordnungsantrag wurde dann mit 121 zu 67 Stimmen abgelehnt. Die 67 Stimmen stammten allesamt aus den Reihen der Volkspartei.

Auch der am dritten Verhandlungstag gestellte Antrag der SVP, die Anwesenden zu zählen, um das nötige Quorum nachzuprüfen, verhalf nicht wirklich zu einer Beschleunigung der Debatte. Freilich verliessen zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach dem Drücken des blauen Knopfes – der der Anwesenheitskontrolle dient – den Nationalratssaal wieder, was Toni Brunner (svp, SG) derart erzürnte, dass er als Antwort auf eine entsprechende Zwischenfrage von Thomas Aeschi von einem «Kindergarten» sprach und seine Tirade gegen die nicht anwesenden Ratskolleginnen und -kollegen vom Nationalratspräsidenten erst durch Abschalten des Mikrofons unterbrochen wurde.

Nebst all diesem Geplänkel wurden freilich auch Argumente ausgetauscht. In der Tat dienen die freie Debatte wie auch die Zwischenfragen ja durchaus auch dazu, den Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, welche Begründungen für den Bezug der verschiedenen Fronten geltend gemacht werden. Die ab und zu ziemlich emotional, ja gar gehässig geführte Debatte – der Sonntags-Blick sprach von einer von der SVP geplanten und zelebrierten Entgleisung, der Tages-Anzeiger von einem eigentlichen Politikspektakel und die Aargauer Zeitung warf der SVP vor, statt einer inhaltlichen Debatte auf Klamauk zu setzen – liess in der Tat deutliche Positionsbezüge erkennen. Während alle Mitglieder der SVP-Fraktion das Begehren vehement verteidigten, lehnten alle anderen Fraktionen die Initiative einhellig ab.

Die Kommissionssprecherin Valérie Piller Carrard (sp, FR) und der Kommissionssprecher Kurt Fluri (fdp, SO) berichteten, dass alle von der SPK-NR angehörten Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sowie sämtliche Rechtsexperten die Initiative ablehnten. Es werde befürchtet, dass das Begehren dem Wirtschaftsstandort Schweiz schade und in juristischer Hinsicht mehr Probleme schaffe als löse. In der Kommission sei zudem die Gefahr einer Kündigung wichtiger Menschenrechtsabkommen, ja gar der Europäischen Menschenrechtskonvention, diskutiert worden. Klar sei einzig, dass bei einem Konflikt zwischen Völker- und Landesrecht bestehende Verträge neu verhandelt oder gekündigt werden müssten. Wer allerdings in welchem Verfahren feststelle oder entscheide, wann ein Normenkonflikt bestehe und wann nicht bzw. wann dieser Konflikt genügend gravierend sei, bleibe völlig unklar. Dies würde bei Annahme des Volksbegehrens eine grosse Rechtsunsicherheit schaffen. Die Kommission empfehle deshalb mit 16 zu 9 respektive 14 zu 11 Stimmen, die Initiative abzulehnen und nicht auf den Gegenvorschlag einzutreten. Letzterer war von Gerhard Pfister (cyp, ZG) eingebracht worden und entsprach im Grossen und Ganzen dem schon im Ständerat gescheiterten Vorschlag von Andrea Caroni (fdp, AR). Pfister zog seinen Antrag gleich zu Beginn der nationalrätlichen Debatte zurück, weil die Initianten keinerlei Bereitschaft zeigten würden, auf seinen Vorschlag für eine alternative Lösung überhaupt einsteigen zu wollen.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Initiative begründeten ihr Anliegen mit vier Hauptargumenten: (I) Die Initiative wolle Rechtssicherheit schaffen, indem die Hierarchie von Völker- und Landesrecht geklärt werde. Dies sei auch angesichts einer immer stärkeren Einmischung rechtlicher Normen in die Politik (sogenannte Justizialisierung) von Nöten. (II) Damit werde zudem die (direkte) Demokratie gestärkt und die Abhängigkeit vom Ausland gemindert. (III) Häufig wurde argumentiert, dass mit der Initiative nur ein Zustand wiederhergestellt werde, wie er fünf Jahre zuvor schon geherrscht habe. Damit wurde auf ein Bundesgerichtsurteil vom 12. Oktober 2012 rekurriert, mit welchem die Schubert-Praxis faktisch ausser Kraft gesetzt und wodurch festgelegt worden sei, dass internationales Recht generell nationalem Recht vorgezogen werden müsse. Konkret hatte das Bundesgericht in einem Fall die Menschenrechtskonvention der Regelung der Ausschaffungsinitiative vorgezogen. Damit sei die direkte Demokratie gleichsam ausgehebelt worden, so die SVP. Kein anderer Staat gebe aber internationalem Recht Vorrang vor Landesrecht. (IV) Gewarnt wurde in diesem Zusammenhang auch vor der Einmischung der EU, die mit dem viel diskutierten Rahmenabkommen und dem Vorrang von internationalem Recht faktisch zum «obersten Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft» werde – so etwa Hans-Ueli Vogt (svp, ZH). Die Schweiz werde zu einer Marionette und Volksentscheide verkämen zu einer Art Umfrageergebnis, was letztlich nur noch eine

Scheinselbstbestimmung sei, erklärte Thomas Aeschi. Andreas Glarner (svp, AG) verklebte sich den Mund mit blauen Klebestreifen, um zu demonstrieren, dass man sich den Mund verbieten lasse. Roger Köppel warnte gar von einer «kalten Entmachtung des Volkes» und Magdalena Martullo-Blocher (svp, GR) stellte die Anschuldigung in den Raum, dass die «sogenannten Volksvertreter im Saal», denen man im Gegensatz zum Volk nicht vertrauen könne, dem süßen Gift der Macht verfallen seien, die Souveränität des Volkes an sich rissen und ins Ausland verkauften. Dies sei der Untergang der Schweiz.

Die Gegnerinnen und Gegner des Begehrens betonten neben den bereits von der Kommission vorgebrachten Argumenten auch den nötigen Spielraum, den Gerichte im Einzelfall bräuchten, der aber mit einer Annahme der Initiative stark eingeschränkt würde. Zahlreiche Plädoyers machten sich zudem für die Menschenrechte stark, die mit der Annahme einer Initiative gefährdet wären, weil die Kündigung der Menschenrechtskonvention durch die Schweiz einen fatalen Vorbildcharakter hätte. Balthasar Glättli (gp, ZH) sprach etwa von einer «Antimenschenrechts-Initiative». Das Volksbegehren stelle die Werte der Schweiz – laut Nadine Masshardt (sp, BE) «Verlässlichkeit, Stabilität und Menschenrechte» – fundamental infrage. Die kleine Schweiz sei auf Vertragssicherheit und auf Völkerrecht angewiesen, damit sie nicht dem Recht des Stärkeren ausgesetzt sei. Aber wer – so fragte sich Matthias Jauslin (fdp, AG) – gehe mit einem unverlässlichen Partner noch einen Vertrag ein? Völkerrechtliche Verträge würden von der Schweiz freiwillig eingegangen, weil sie von grossem Nutzen seien, betonte Ruth Humbel (cvp, AG). Die Stimmbevölkerung werde nicht durch Völkerrecht entmachtet, weil wichtige Verträge ja immer direktdemokratisch legitimiert seien, gab Eric Nussbaumer (sp, BL) zu bedenken.

Das Schlussvotum gehörte Justizministerin Simonetta Sommaruga. Sie führte aus, dass sich Souveränität und globale Vernetzung nicht widersprechen, weil die Schweiz souverän bestimme, mit wem sie internationale Verträge abschliesse. Wie diese Verträge abzuschliessen seien und dass man sie einzuhalten habe, stehe eigentlich in der von Volk und Ständen abgeseigneten Bundesverfassung. Ebenfalls festgehalten sei, dass es den Gerichten zu überlassen sei, bei Normenkonflikten flexibel und pragmatisch zu entscheiden. Mit der Selbstbestimmungsinitiative würde dies allerdings auf den Kopf gestellt. Das Begehren fordere nicht nur, dass Völkerrecht nicht mehr zählen solle, sondern dass die Gerichte im Konfliktfall rechtswidrige Entscheide fällen müssten. Die Neuaushandlung von Verträgen würde damit zu einer Obligation und bleibe nicht Option. Die Initiative, weil sie nur Schwarz und Weiss kenne, zwänge die Schweiz in ein Korsett. Nicht nur die eigene Handlungsfähigkeit würde eingeschränkt, sondern auch die Zuverlässigkeit der Schweiz als Vertragspartnerin werde aufs Spiel gesetzt. Zudem sei die Initiative nicht genügend deutlich bei der Definition von «Widerspruch». Wann ein Konflikt zwischen Völkerrecht und Landesrecht bestehe, wie gross dieser sein müsse und wer dies entscheide, bleibe unklar. Die Justizministerin versuchte auch die Meinung zu entkräften, dass das Bundesgericht seit 2012 auf die Schubert-Praxis verzichtet habe; es sei im Gegenteil in mehreren Fällen Bezug genommen worden auf diese Praxis. Die Schweiz sei erfolgreich, weil sie beweglich und pragmatisch immer wieder neue Antworten auf neue Herausforderungen gefunden habe. Die im Gegenteil dazu starre und dogmatische Initiative werde vom Bundesrat deshalb zur Ablehnung empfohlen.

Wie aufgrund der Debatte nicht anders zu erwarten war, stimmten die 67 anwesenden Mitglieder der SVP-Fraktion – einzig Ulrich Giezendanner (svp, AG) war abwesend – für und die restlichen 127 bei der Abstimmung anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräte gegen Annahme der Initiative.⁴⁶

Bei den Schlussabstimmungen der beiden Räte zeigte sich wenig überraschend das gleiche Bild wie bei den jeweiligen Debatten. Der Ständerat hiess den Bundesbeschluss über die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** mit der Empfehlung zur Ablehnung des Volksbegehrens mit 38 zu 6 Stimmen ohne Enthaltungen gut. Die sechs Stimmen stammten von den fünf SVP-Ständeräten sowie von Thomas Minder (parteilos, SH). Und auch im Nationalrat lehnte die geschlossene SVP-Fraktion den Bundesbeschluss ab, kam aber mit 68 zu 129 Stimmen (keine Enthaltungen) nicht dagegen an.⁴⁷

Am 25. November 2018 kam die **Selbstbestimmungsinitiative zur Abstimmung**. Die lediglich 33.7 Prozent Ja-Stimmen – in keinem einzigen Kanton fand die Initiative eine Mehrheit – waren für die meisten Beobachterinnen und Beobachter überraschend wenig. Die grösste Unterstützung erhielt das SVP-Begehren in den Kantonen Schwyz (47.1%) und Appenzell Innerrhoden (47.0%) sowie im Tessin (46.1%). In der Romandie beziehungsweise in den Kantonen Waadt (23.4%), Neuenburg (22.6%), Genf (24.7%) und Jura (24.5%) votierten hingegen mehr als drei Viertel der Teilnehmenden gegen die Initiative. Die Stimmbeteiligung lag bei 48.41 Prozent und damit leicht höher als bei der gleichzeitig zur Abstimmung stehenden Hornkuh-Initiative (48.30%) und bei der gesetzlichen Grundlage für die Überwachung von Versicherten (48.38%).

Am Tag nach der Abstimmung waren sich die Medien einig und sprachen von einer «Klatsche» (Blick), von einem «échech historique» (Le Temps) oder einer «schweren Schlappe» für die SVP. Die Ablehnung des Begehrens der Volkspartei sei überraschend deutlich ausgefallen. Allerdings sei die Frage der Hierarchie zwischen Völker- und Landesrecht nach wie vor nicht geklärt. Von einem «Pyrrhussieg» sprach gar die Basler Zeitung, weil sich künftig wohl die Konflikte zwischen den beiden Normstufen häufen würden. Zudem waren sich die Protagonisten uneinig darüber, was das Resultat für die künftige Aussenpolitik bedeute. Zur Diskussion standen dabei der Rahmenvertrag mit der EU und der UNO-Migrationspakt. Während für die Aargauer Zeitung das Nein «kein Freipass für das Rahmenabkommen mit der EU» darstelle, sprach die Wochenzeitung von einem Signal für die internationale Zusammenarbeit.

Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) sah einen Grund für die Niederlage in den Argumenten der Gegnerschaft, gegen die die SVP nicht angekommen sei. Die Vorlage sei zu abstrakt gewesen, urteilte dabei Roger Köppel (svp, ZH) in der Weltwoche. Ein Urteil, das auch die NZZ teilte: Für einmal habe die SVP «das Bauchgefühl» nicht ansprechen können. SVP-Präsident Albert Röstli (svp, BE) habe sich mehr erhofft, wie er der Aargauer Zeitung zu Protokoll gab. Man habe eine Schlacht verloren, nicht aber den Kampf für die Unabhängigkeit. Zudem erachte er es als Erfolg, dass man dank der SVP intensiv über die direkte Demokratie diskutiert habe – trotz massiver «Verunsicherungs-Kampagne» der Gegner, so der Berner Nationalrat im Blick. Das Nein bedeute, so der Parteipräsident weiter, dass die Bevölkerung zur Klärung des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht keine Verfassungsänderung wolle. Es sei aber kein Plebiszit für Verhandlungen mit der EU, sondern ein Ja für die direkte Demokratie und ein Auftrag, den UNO-Migrationspakt oder den Rahmenvertrag mit der EU zu bekämpfen. Die SVP werde dies weiterhin tun und als Druckmittel auch die Begrenzungsinitiative weiter verfolgen, die im Sommer zustande gekommen war.

Während im Siegerlager die GLP das Resultat als «Ja zu einer offenen und vernetzten Schweiz» interpretierte (Beat Flach [glp, AG] in der Aargauer Zeitung), sah es die SP zwar als Stärkung der Bilateralen, nicht aber als Steilpass für ein Rahmenabkommen an. Regula Rytz (gp, BE) war stolz, dass die Bevölkerung die Sprengkraft der Initiative gegen die Institutionen erkannt habe. Das System zwinge zum Ausgleich und in der Schweiz könne niemand alleine entscheiden, kommentierte Justizministerin Simonetta Sommaruga das Verdikt. Die Bevölkerung wisse diesen Ausgleich zu schätzen. Der Gewerbeverband und Economiesuisse interpretierten das Nein als Bestätigung einer weltoffenen Wirtschaftsschweiz. Die Gewerkschaften sahen darin eine Ansage gegen die Abschottungspolitik und von einem klaren Bekenntnis zum Völkerrecht sprach Amnesty International.

Abstimmung vom 25. November 2018

Beteiligung: 48.4%

Ja: 872'288 (33.7%) / Stände: 0

Nein: 1'713'501 (66.3%) / Stände: 20 6/2

Parolen:

– Ja: EDU, FPS, SD, SVP

– Nein: BDP, CVP, EVP, FDP, GLP, GPS, KVP, PdA, SP; Economiesuisse, SGB, SGV, Travail.Suisse ⁴⁸

Aussenpolitik

Aussenpolitik

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.06.2012
EMILIA PASQUIER

L'année sous revue a été marquée par la votation sur l'**initiative** concernant les droits populaires en matière de traités internationaux déposée par l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN). Placée sous le slogan « **La parole au peuple !** », l'initiative demande que le droit de référendum obligatoire soit étendu aux traités internationaux. En effet, la législation suisse prévoit que les traités internationaux soient soumis au référendum facultatif ou qu'ils ne soient pas soumis au peuple si une loi autorise déjà le Conseil fédéral à les conclure lui-même. Le Conseil fédéral a lancé sa campagne au mois de mars, soit trois mois avant la votation. Epaulé par la quasi-totalité des partis et des organisations économiques, le gouvernement a fait valoir un argument financier en notant que l'acceptation de l'initiative générerait 30% de votations en plus. Le chiffrage de cette augmentation a généré des débats sur un plan purement juridiques. En effet, le texte de l'ASIN prévoit que les traités internationaux « importants » soient soumis au peuple, une qualification qui laisse place à une large marge d'interprétation. Critiquée pour son faible engagement lors de la campagne contre les minarets ou le renvoi des délinquants étrangers, Economiesuisse a débloqué d'importants moyens pour cette campagne. Les raisons de cet engagement relèvent principalement de la peur de voir le Conseil fédéral affaibli lors de la conclusion d'accords économiques internationaux. Les initiants ont reçu un soutien attendu de l'UDC, ainsi qu'un soutien plus imprévu de petites formations régionales de gauche. Cette position s'explique par le refus de ces groupements de voir imposer au peuple un diktat des grandes organisations économiques. Le 15 juin de l'année sous revue, soit deux jours avant la votation, l'ASIN a clairement donné corps à sa position en lançant trois référendums contre les accords fiscaux avec l'Allemagne, l'Autriche et la Grande-Bretagne adoptés quelques heures auparavant par le parlement. Les référendums n'aboutiront cependant pas pour quelques milliers de signatures.

Le peuple suisse s'est exprimé à **75.3% contre l'initiative**. Les cantons les plus sceptiques se retrouvent du côté romand, notamment Neuchâtel (17.6%), Vaud (17.6%) et Jura (18.2%). Les initiants ont séduit principalement au Tessin (38.4%), à Schwyz (34.0%) et à Schaffhouse (33.3%), où ils ont dépassé les 30%. Selon l'analyse VOX, les bulletins déposés dans l'urne par les votants ont reflété les positions prises par les partis. En effet, 83% des membres du PLR, 87% du PDC et 90% du PS ont refusé l'initiative. Les sympathisants UDC ont quant à eux suivi les consignes de leur parti à 67%. L'ASIN a également reçu un soutien principalement jeune puisque 47% des 18-29 ans ont soutenu l'initiative. L'argument qui a principalement fait mouche chez les 24.7% soutenant l'initiative a été la volonté d'avoir un droit de regard sur les traités internationaux. Dans le camp opposé, c'est la trop grande sollicitation démocratique qui a convaincu. L'analyse VOX a également noté que les opposants au texte exprimaient en général une plus grande confiance envers le gouvernement.

Votation du 17 juin 2012

Participation: 37.8%
Oui: 480 173 (24.7%) / cantons: 0
Non: 1 462 659 (75.3%) / cantons: 20 6/2

Mots d'ordre:

- Oui: UDC ; ASIN.
- Non: PLR, PDC, PS, PEV, PCS, PES, PEL, PBD, eco, SGV, SGB, TravS. ⁴⁹

Beziehungen zur EU

Alors qu'en 1995 le Conseil fédéral avait simultanément pris position sur les initiatives populaires "**Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!**" des Démocrates suisses/Lega et "**Pour notre avenir au coeur de l'Europe**" du Comité "Né le 7 décembre", le parlement s'est quant à lui limité à l'examen de la première des deux initiatives, laissant en suspens la seconde compte tenu de son éventuel retrait au cas où l'initiative des jeunes "Oui à l'Europe" viendrait à aboutir.⁵⁰

Wirtschaft

Landwirtschaft

Landwirtschaft

L'agriculture suscite le débat. C'est du moins le constat qui peut être tiré au vu du nombre d'initiatives populaires lancées dans un court laps de temps et qui visent toutes d'une manière ou d'une autre notre rapport à la production alimentaire. Alors que la population a décidé en 2017 d'inscrire dans la Constitution le principe de sécurité alimentaire, le corps électoral aura la possibilité d'influencer le futur de la politique agricole et alimentaire suisse au moins à 6 reprises ces prochaines années. Seule une des initiatives a été lancée par un parti politique, le reste étant du fait d'associations ou de comités citoyens.

L'initiative pour des aliments équitables provient des rangs des Vert-e-s. Le parti souhaite mettre un terme à la concurrence entre production suisse et produits importés profitant généralement de normes plus laxistes. L'objectif serait donc de n'autoriser à l'import que les denrées alimentaires respectant les normes suisses. **L'initiative pour la souveraineté alimentaire** – lancée en parallèle – se focalise elle sur la production suisse et veut revenir à une agriculture plus locale, durable et familiale. Elle veut, de plus, inscrire une interdiction des OGM au niveau de la Constitution, alors que seul un moratoire prolongé tous les 4 ans fait foi aujourd'hui. Cette initiative a été lancée par le syndicat paysan Uniterre et l'Autre syndicat. La puissante Union suisse des paysans (USP) a décidé de laisser la liberté de vote sur ces deux textes. **L'initiative pour des vaches à cornes**, dont le paysan grison Armin Capaul est l'initiant, demande à ce que les fermières et fermiers qui décident de laisser leurs cornes aux vaches soient rémunérés pour cela. Les raisons invoquées par Armin Capaul sont de l'ordre du bien-être animal, les cornes étant, par exemple, importantes pour les rapports sociaux et hiérarchiques au sein des troupeaux. Sur le même thème du bien-être animal, Sentience politics veut en finir avec **l'élevage intensif**. L'organisation anti-spéciste a rédigé, pour cela, une initiative ayant pour but d'ériger les normes bio en normes à respecter pour tous les élevages. Les produits importés seraient également concernés afin de ne pas créer de distorsion de concurrence entre produits animaux suisses et étrangers. Finalement, deux textes se penchent sur l'impact des méthodes agricoles conventionnelles sur l'environnement. **L'initiative pour une interdiction des pesticides de synthèse** veut en finir avec ces produits qui nuisent tant aux écosystèmes qu'aux êtres humains, selon le comité d'initiative citoyen. Les paysans et paysannes devraient, dans un délai de dix ans, réduire à zéro la pulvérisation des produits de synthèse mais seraient toutefois autorisés à utiliser les produits de lutte biologiques. La deuxième initiative – **pour une eau potable propre** – ne prévoit pas d'interdiction, mais un certain nombre de conditions à l'octroi des paiements directs: ne plus utiliser de pesticides, ne pas administrer d'antibiotiques de manière prophylactique et produire sur place les fourrages destinés aux animaux.⁵¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 29.11.2016
KAREL ZIEHLI

Landwirtschaft und Umweltschutz

Un comité apolitique constitué de sept neuchâtelois provenant de tous milieux (du garagiste au vigneron, en passant par le biologiste) souhaite interdire, dans un délai de dix ans, l'utilisation de pesticides de synthèse en Suisse ainsi que l'importation de produits ayant nécessité de telles substances. Selon Edward Mitchell, directeur de l'observatoire de biodiversité du sol de l'Université de Neuchâtel et membre du comité d'initiative, un changement radical de paradigme est impératif afin de maintenir la fertilité du sol et la biodiversité. De plus, il insiste sur le fait que les premières victimes sont les paysannes et paysans eux-mêmes, eux qui pulvérisent ces produits dont on se rend souvent compte de la réelle nocivité bien des années après leur mise sur le marché. Les opposants au texte rétorquent que le plan national de réduction des pesticides prévu par la Confédération est une voie plus raisonnable qu'une interdiction totale de ces substances.

La récolte de signatures de l'initiative intitulée «Pour une suisse libre de pesticides de synthèse» débute le 29 novembre 2016. Les initiants ont donc jusqu'au 29 mai 2018 pour récolter les 100'000 paraphes de citoyens et citoyennes suisses nécessaires à l'aboutissement de l'initiative.⁵²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.06.2018
KAREL ZIEHLI

L'initiative «Pour une suisse libre de pesticides de synthèse» a abouti. Le comité d'initiative a récolté 121'307 signatures valables dont pas moins de 35'000 dans le seul canton de Vaud, soit près de trois fois plus que dans le deuxième canton (Berne avec 13'000 paraphes). Aucun parti établi n'a aidé officiellement à la récolte, le comité s'étant reposé sur les réseaux sociaux, la récolte en ligne et des groupes d'étudiant.e.s. Quelques heures avant le dépôt de l'initiative, l'USP a fait savoir qu'elle s'opposait à un texte vu comme «déconnecté de la réalité du marché». D'autres organisations de producteurs et productrices telles que Prométerre, l'UMS ou encore Agora se sont également exprimés contre cette initiative. C'est un tout autre sort qui lui est réservé au sein de la population, le texte profitant à l'heure actuelle d'un large soutien, comme révélé dans un sondage réalisé par Tamedia. En effet, 72% des sondé.e.s y seraient favorables; une tendance qui se fait également ressentir dans les rangs des personnes s'identifiant à l'UDC (66%) et au PDC (65%). 22% des sondé.e.s s'y opposent.⁵³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 23.08.2018
KAREL ZIEHLI

Le Conseil fédéral s'oppose à l'initiative «Pour une suisse libre de pesticides de synthèse» et ne souhaite pas proposer de contre-projet. Tout en partageant les préoccupations des initiants, il estime que le plan d'action produits phytosanitaires lancé en 2017 ainsi que la politique agricole 22+ permettront de faire face aux problèmes causés par ces substances. Pour exemple, le Conseil fédéral précise qu'à partir de 2022, seuls les agriculteurs et agricultrices renonçant aux pesticides présentant un risque accru pour l'environnement pourront toucher des paiements directs. L'exécutif fédéral voit, de plus, plusieurs problèmes à cette initiative, dont sa non-compatibilité avec les accords de l'OMC (interdiction d'importation de tout produit traité avec des pesticides de synthèse), une baisse probable des récoltes et une difficulté à respecter certaines normes d'hygiène.⁵⁴

Parteien, Verbände und Interessengruppen

Parteien

Grosse Parteien

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 04.09.1995
EVA MÜLLER

Gleich drei Volksinitiativen kündigte die SP-Parteileitung zu Beginn des Jahres als Wahlkampf-Lokomotive an. Gemäss dem Initiativprojekt gegen Jugendarbeitslosigkeit sollen **Lohnabhängige über 60 Jahren auf Kosten der Arbeitslosenversicherung in den vorzeitigen Ruhestand** treten können, wenn mehr als 50'000 Menschen in der Schweiz arbeitslos sind.

Ein zweites Initiativprojekt will eine «**Millionärs-Steuer**» für natürliche und juristische Personen, deren **Vermögen über einer Million** liegt, einführen. Vorgesehen ist eine Zusatzabgabe von einem Promille des Vermögens.

Der dritte Initiativvorschlag gilt der **Einführung des konstruktiven Referendums**. Während die SP letzteren im Herbst lancierte, stellte sie die beiden ersten Initiativprojekte vorläufig zurück. Dies tat sie nicht zuletzt deshalb, weil im Sommer beide Räte die 1992 eingereichte SP-Initiative «Für weniger Militärausgaben und mehr

Friedenspolitik» für ungültig erklärten, da die Einheit der Materie nicht gegeben sei. Die desavouierte Partei entschied daraufhin, eine Doppelinitiative mit gleichem Inhalt zu lancieren. Bereits im Januar hatte die SP ein **Leitbild für eine «Armee light»** präsentiert, die nur halb soviel kosten soll wie die Armee 95.⁵⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 29.09.1997
EVA MÜLLER

Im Juni wurde die von der SP lancierte Volksinitiative «Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» vom **Volk mit 77% Nein-Stimmen klar verworfen**. Auch der traditionelle SP-Partner, der SGB, hatte die Volksinitiative aus Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen nicht unterstützt. Beim Referendum zum dringlichen Bundesbeschluss über die Arbeitslosenversicherung, das die SP erst spät mitunterstützte, **erzielte sie gegenüber den bürgerlichen Parteien jedoch einen Abstimmungserfolg**. Um das Thema «Gen-Schutz-Initiative» – diese wird im Sommer 1998 zur Abstimmung kommen – frühzeitig zu besetzen, fasste der SP-Vorstand bereits im August die Ja-Parole. Die Gesamtpartei ist in dieser Frage aber gespalten. Im Sommer kam ausserdem die von der SP und Friedensorganisationen lancierte Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze» zustande, die eine Halbierung des Militärbudgets fordert. Mit Unterstützung der Grünen brachte die SP weiter die Volksinitiative für die Einführung des konstruktiven Referendums zustande.⁵⁶

- 1) SVP: Presse vom 1.7., 24.8. und 5.10.09.
- 2) BBl, 2010, S. 289. Presse vom 27.1 und vom 10.3 bis 15.3.10.
- 3) Medienmitteilung BK vom 25.8.11.; NLZ, 19.4. und 23.5.11.; NZZ, 3.6.11; Presse vom 4.7., 8.7. und 26.8.11.
- 4) AB NR, 2012, S. 1986 ff., 2285; AB SR, 2012, S. 841 ff., 1262; BBl, 2012, S. 5655 ff.; Presse vom 18.5.12; NZZ, 21.9.12; Presse vom 25.9.12; NZZ, 19.11.12; Presse vom 5. und 6.12.12.
- 5) Bühlmann (2013). APS-Analyse der Inseratekampagne im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmungen vom 9. Juni 2013.: Gross, Krebs, Schönmann, Stohler (2013). Nur scheinbar demokratisch. Die Wahl des Bundesrates durch das Volk ist ein Rückschritt für die Demokratie.; LT, 26.3.13; Presse vom 27.3.13; So-Bli, 31.3.13; NZZ, 3.4.13; AZ, 5.4.13; BZ, 6.4.13; LT, 7.4.13; TG und 24H, 2.4.13; TA, 12.4.13; NLZ und BaZ, 13.4.13; SGT, 15.4.13; NZZ, 16.4.13; TA, 19.4.13; NF und NLZ, 20.4.13; So-Bli, 21.4.13; NZZ, 22.4.13; Presse vom 23.4.13; NF und SGT, 29.4.13; AZ und Lib., 30.4.13; Presse vom 3.5. und 4.5.13; SO, 5.5.13; Presse vom 6.5. und 7.5.13; SGT und TZ, 8.5.13; NZZ., 10.5. und 11.5.13; SO, 12.5.13; BZ und LT, 13.5.13; WW, 16.5.13; NF und NZZ, 21.5.13; CdT und WW, 23.5.13; NZZ, 27.5.13; LT und NZZ, 30.5.13; TG, 1.6.13; NZZ, 7.6.13; Presse vom 10.6.13; Milic, Vatter, Bucher (2013). Volkswahl des Bundesrates – eine Simulation der Bundesratswahlen durch das Volk auf der Basis der Wahlen in die kantonalen Regierungen.
- 6) Vat., 24.12.90, BZ, 11.7.90.; Wirtschaftsförderung (1991). Initiativen + Referenden, Zürich.
- 7) Vgl. dazu Zimmerli in Amtl. Bull. StR, 1992, S. 530 f.
- 8) BBl, 1994, III, S. 1201 ff. (v.a. 1204 ff.); BBl, 1994, III, S. 1486 ff. (v.a. 1493 ff.); Presse vom 24.6.94.
- 9) BBl, 1995, III, S. 1475 ff.; TA, 25.5.95. Vgl. auch C. Longchamp in TA, 28.7.95.
- 10) AB NR, 1995, S. 1396 ff.; AB SR, 1995, S. 369 ff.; BBl, 1995, Band III, S. 570 f.; Presse vom 23.3. und 21.6.95
- 11) Amtl. Bull. StR, 1995, S. 334 ff. (siehe v.a. die Voten von Huber (cvp, AG), Rhinow (fdp, BL) und BR Koller); Presse vom 17.3.95. Zum Verhältnis Rechtsstaat und Demokratie siehe auch die Aufsätze von J.P. Müller und P. Tschannen in NZZ, 7.6.95.; Presse vom 27.6.95.
- 12) Amtl. Bull. NR, 1996, S. 303 ff.; TA, 13.3.96.
- 13) BBl, 1997, IV, S. 1516 f.; Presse vom 26.3.97.; Bund, 29.9.97.
- 14) BBl, 1997, III, S. 1412 ff.; Ww, 5.6.97; TA, 25.6.97.; BBl, 1998, S. 235 ff.; TA, 10.12.97.
- 15) BBl, 1999, S. 864 ff.
- 16) BBl, 1999, S. 2937 ff.; Amtl. Bull. StR, 1999, S. 468 ff.
- 17) BBl, 1999, S. 4964 ff.; Blick, 11.5.99 und AZ, 21.6.99 (Inserat); TA, 12.5. und 24.6.99 (BR); NLZ, 25.6.99; Blick, 13.7.99 und Presse vom 10.8.99 (Denner-Inserate). SVP-Kritik: Amtl. Bull. StR, 1999, S. 898 (Reimann); TA, 29.6.99.; NZZ, 25.6.99.
- 18) Amtl. Bull. NR, 1999, S. 646 ff. und 2320; Amtl. Bull. StR, 1999, S. 897 ff. und 997; BBl, 1999, S. 8631 f. Zu den Behandlungsfristen siehe auch NZZ, 12.7.99.
- 19) Lib., 14.7.99
- 20) BBl, 2000, S. 2290 ff.; Presse vom 13.3.00; Milic, Thomas e.a., Vox. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. März 2000, Zürich 2000.; Presse von 3.1.-11.3.00. Beispiele für Pro-Inserrate: TA, 9.2.00; Blick, 16.2.00; Blick, 17.2.00 und NZZ, 3.3.00 (Kommentare dazu). SVP: Bund, 15.1.00; TA, 31.1.00.
- 21) 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.).“
- 22) 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.
- 23) Bund, 13.3.00; NZZ, 16.12.00.
- 24) Vgl. auch AZ, 27.12.01.
- 25) Siehe dazu auch Andreas Gross, „Demokratiemüde oder bloss vorsichtiger?“, in NZZ, 10.1.06.
- 26) 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).
- 27) BBl, 2008, S. 1485 ff.
- 28) AUNS: BBl, 2009, S. 6057 ff. Gross: AB NR, 2009, S. 2288 ff.
- 29) NZZ, 14.1.10.
- 30) Presse vom 25.10.10.
- 31) BBl, 2011, S. 5517; AZ, 9.8.11.
- 32) NZZ, 19.11.11.
- 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) Presse vom 21.3.12.
- 35) NZZ, 21.6.12; Presse vom 12.-14.4.12; Presse vom 5.7.12.
- 36) TA, 13. und 14.3.12; BaZ, 17.3.12; SGT und NZZ, 19.3., 12.4., 27.4., 6.7. und 5.9.12; Lit. „Rohner (2012). Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848-2010.“
- 37) Ecopop: Medienmitteilung BR vom 23.10.13; NZZ, 30.5.13; Durchsetzungsinitiative: BBl, 2013, 9459 (Botschaft BR); Medienmitteilung BR vom 20.11.13; NZZ, 19.11.13; Presse vom 21.11.13; So-Bli, 24.12.13; NZZ, 6.12.13.
- 38) Po. 13.4155 : NZZS, 15.12.13; zur Diskussion über „Initiativenflut“ vgl. WW, 21.3.13; Blick, 25.3.13; LZ, 30.3.13; WW, 11.4.13;

NZZS, 5.5.13; BaZ, 15.5.13; NZZ, 22.5.13; Blick, 1.7.13; TG, 8.7.13; BZ, 23.7.13; NZZ, 22.10., 25.10., 29.10. und 31.10.13; AZ, 8.11.13; Blick, 22.11.13; AZ, 23.11.13; BaZ, 26.11.13; NZZ, 30.11.13; Presse vom 9.12.13; AZ und NZZ, 12.12.13; LT, 13.12.13; TA, 16.12.13; SGT, 17.12.13.; Übersicht Volksinitiativen 2013

39) NZZ, 25.6.14

40) Männer-raus; Rasa-Initiative; Übersicht Volksinitiativen 2014; NZZ, 11.3., 24.4., 25.4., 29.4., 30.4., 12.6., 23.6., 28.6.14; AZ, 1.9.14; NZZ, 26.9., 1.10., 28.10., 10.11., 19.11., 24.11., 3.12., 20.12.14; Lib, 29.12.14; NZZ, 31.12.14

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

42) Übersicht Volksinitiativen 2015; Exp, 5.2.15; Blick, 9.3.15; Blick, LZ, Lib, 10.3.15; Exp, 11.3.15

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

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

45) 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

46) 17.046 Abstimmungsprotokoll; AB NR, 2018, S. 641ff.; AB NR, 2018, S. 808ff.; AB NR, 2018, S. 832ff.; AB NR, 2018, S. 930ff.; AZ, BaZ, NZZ, 31.5.18; So-Bli, 3.6.18; Blick, 6.6.18; BaZ, NZZ, WW, 7.6.18; NZZ, 9.6.18; So-Bli, 10.6.18; AZ, TA, 12.6.18

47) 17.046 Schlussabstimmung NR; 17.046 Schlussabstimmung SR; AB NR, 2018, S. 1190 f.; AB SR, 2018, S. 589

48) AZ, BaZ, Blick, CdT, LT, NZZ, SGT, TA, TG, 26.11.18; Blick, NZZ, SGT, TA, 27.11.18; WW, WoZ, 29.11.18

49) LT, 20.3., 21.3. et 19.6.12; NF, 22.5.12; 24H, 16.6.12; NZZ, 18.06.12; LM, 03.10.12; cf. Lit. Milic et Vatter.

50) Bund, 13.3.96; presse du 14.3.96.

51) Die Grünen, 01.07.18; WoZ, 10.5.18; AVF, 29.8.18; TA, 3.9.18; SGT, 24.9.18

52) Texte d'initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse»; Exp, 4.11.16; TG, 14.12.16

53) FF, 2018, p.3956. pdf; Exp, TA, TG, 26.5.18; Lib, 6.6.18; LMD, TA, 9.7.18; Lib, 26.7.18

54) FF, 2019, p.2529. pdf; Lib, NZZ, 23.8.18

55) Presse vom 23.1.95; Bund, 3.7.95; Presse vom 4.9.95

56) Presse vom 9.6., 25.8. und 29.9.97; NZZ, 17.6.97