

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>E-Voting, Volksrechte, Parlamentsmandat</b>
Akteure	<b>Caroni, Andrea (fdp/plr, AR) NR/CN</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1989 - 01.01.2019</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: E-Voting, Volksrechte, Parlamentsmandat, 2012 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Parlamentsmandat	1
Volksrechte	4
Wahlen	7
Eidgenössische Wahlen	7

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>SPAG</b>	Schweizerische Public Affairs Gesellschaft

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>SSPA</b>	Société Suisse de Public Affairs

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 30.11.2012  
MARC BÜHLMANN

Eine parlamentarische Initiative Berberat (sp, NE) forderte eine Regulierung des **Zugangs von Lobbyisten** zum Parlamentsgebäude. Mit einer Akkreditierung solle dem an sich legitimen und für das Funktionieren einer Demokratie wichtigen Lobbyismus mehr Transparenz verliehen werden. Der Zutritt soll – so die Forderung des Initianten – nicht mehr lediglich zwei Personen pro Parlamentarier erlaubt sein, sondern eine Akkreditierung unter bestimmten Massnahmen und noch zu bestimmenden Voraussetzungen sollte es allen Vertretern von Interessengruppen ermöglichen, Zutritt zum Parlament zu erhalten. Die staatspolitische Kommission des Ständerats empfahl, der Initiative keine Folge zu geben. Die Transparenz sei seit der Veröffentlichung der Liste mit den zugangsberechtigten Personen bereits wesentlich verbessert worden. Sie warnte vor einer noch höheren Frequentierung des Parlamentsgebäudes. Bereits heute würden sich ab und an zu viele Personen in den Vorzimmern des Ständerates aufhalten. Eine Kommissionsminderheit machte geltend, dass die jetzige Situation – Lobbyisten erhalten quasi als Gäste von Parlamentariern getarnt Zutritt – stossend sei. In der Presse wurde gemutmasst, dass einzelne von Parlamentariern vergebene Badges gar gegen Geld verkauft wurden. Eine knappe Mehrheit der kleinen Kammer (19 zu 17 Stimmen) entschied schliesslich, der Initiative keine Folge zu geben. Ausschlaggebend war auch, dass sich die Ausformulierung der Kriterien für eine Akkreditierung als sehr diffizil und bürokratisch erweisen könnte. Im Nationalrat reichte Andrea Caroni (fdp, AR) kurz nach dem abschlägigen Entscheid der kleinen Kammer eine parlamentarische Initiative mit ähnlicher Stossrichtung ein (12.430), die im Berichtsjahr von der SPK-NR aber noch nicht behandelt wurde. Eine Verschärfung der Zugangsregelung verlangte auch eine parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH) (12.401): seine Forderung, Lobbyisten den uneingeschränkten Zugang ganz zu verbieten und die beiden Badges nur noch persönlichen Mitarbeitern oder Familienmitgliedern abzugeben, wurde im Rat mit 17 zu 22 Stimmen abgelehnt. Die knappe Mehrheit wurde jedoch als Unmut ob der aktuellen Situation interpretiert. Schliesslich scheiterte auch eine Motion Baumann (svp, TG) (11.4029), die strengere Regeln für ehemalige Parlamentsmitglieder verlangt hätte. Altparlamentarierinnen und -parlamentarier geniessen einen privilegierten Zugang zum Parlamentsgebäude und nutzen diesen nach ihrem Rücktritt auch für die Vertretung von Interessen. Die im Nationalrat diskussionslos angenommene, im Ständerat aber knapp (22:17 Stimmen) abgelehnte Motion hätte die Ausarbeitung einer bis jetzt fehlenden Regelung für die Zutrittsberechtigung ehemaliger Ratsangehöriger verlangt. Seit Anfang 2012 können zudem Kantone je einen Interessenvertreter mit einem separaten Zutrittsausweis nach Bern schicken. Davon Gebrauch machten bisher die Kantone Tessin, Genf, Waadt und Basel-Stadt. Ziel ist ein stärkerer Einfluss auf Bundesebene. Schliesslich erliess der Bundesrat Ende November die neue Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden, welche die Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Verfahren für die Zulassung von Medienschaffenden für das Medienzentrum im Bundeshaus regelt und per 1.1.2013 in Kraft tritt.<sup>1</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 11.11.2013  
MARC BÜHLMANN

Von den im Vorjahr behandelten Vorstössen, die den **Zugang von Lobbyisten** zum Parlamentsgebäude besser regeln wollten, hatte keiner die Zustimmung beider Räte erhalten. Hängig war allerdings noch eine parlamentarische Initiative Caroni (fdp, AR), die den Einbezug von allen Kategorien von Interessenvertretern (ständige Lobbyisten, Tageslobbyisten, alt Parlamentarier, etc.) unter dasselbe Reglement forderte. Darüber hinaus verlangt das Begehren den Ersatz von Zutrittskarten durch ein Akkreditierungssystem, Transparenz über Mandate und Arbeitgeber der Interessenvertreter sowie klare Verhaltensregeln für die Lobbyisten. Auch regte Caroni eine Selbstregulierung durch die Branche selber an. Wie bereits im Vorjahr zeigte sich die nationalrätliche Staatspolitische Kommission in dieser Frage reformfreudiger als ihre Schwesterkommission im Ständerat. Während sich die SPK-NR mit 16 zu 6 Stimmen für Folge geben aussprach, lehnte die SPK-SR das Begehren mit 8 zu 3 Stimmen ab. Als Hauptargumente gegen das Anliegen wurden der hohe bürokratische Aufwand und die geringe Praktikabilität eingebracht. In den Räten wurde die Initiative noch nicht behandelt.<sup>2</sup>

Weil die SPK des Ständerates der parlamentarischen Initiative Caroni (fdp, AR) ihre Zustimmung verweigert hatte, nachdem sich die nationalrätliche Schwesterkommission vorerst noch für Folge geben stark gemacht hatte, wurde das Begehren im Nationalrat debattiert. Die Initiative verlangt ein **Akkreditierungssystem für Lobbyistinnen und Lobbyisten**. Caroni geisselte vor allem das bestehende Badge-System: jeder Parlamentarier darf zwei Personen Zutritt zum Parlament verschaffen. Die meisten so zutrittsberechtigten Personen sind Vertreter von Interessenorganisationen, aber auch private Mitarbeiter und Familienangehörige. Caroni sprach dabei von einem Badge-Basar, der nicht nur für die Interessenvertreterinnen und -vertreter unwürdig sei, sondern auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ins Zwielficht bringe. Mit einer Akkreditierung könnte nicht nur diesem Basar ein Ende bereitet werden, sondern es würde auch transparenter, wer in welcher Funktion im Bundeshaus ein- und ausgehe. In der Zwischenzeit hatte die SPK-NR knapp ihre Meinung geändert. In ihrem Bericht vom Mai 2014 machte sie geltend, dass ein Akkreditierungssystem zu kompliziert sei und kaum befriedigende Kriterien für Zugangsbewilligungen gefunden werden dürften. Die unbürokratische Badge-Regel, bei der die Verantwortung bei den Parlamentsmitgliedern verbleibe, sei vorzuziehen. Die Initiative hingegen würde nicht die Transparenz, sondern die Bürokratie erhöhen. Eine deutliche Minderheit der Kommission, die sich im zweiten Anlauf mit 10 zu 9 gegen Folge geben entschieden hatte, machte allerdings geltend, dass die wichtige Interessenvertretung, die zur Politik gehöre, in geordnete Bahnen gelenkt werden könne, wenn durch klare Kriterien festgelegt werde, wer Zugang zum Bundeshaus haben soll. Die Argumente des Initianten und der Kommissionsminderheit verfielen jedoch nicht: die Mehrheit der grossen Kammer lehnte das Begehren mit 113 zu 66 Stimmen bei 7 Enthaltungen ab, wobei die Mehrzahl der befürwortenden Stimmen aus den Fraktionen der SP und der GP stammten. Das Thema Lobbyismus wurde von den Medien das ganze Jahr hindurch sporadisch diskutiert.<sup>3</sup>

Das Thema **Lobbying** wurde **im Jahr 2015** – nicht nur aufgrund der im Monat Mai losgetretenen sogenannten «Kasachstan-Affäre» – **ein medial breit begleitetes Politikum**. Angeprangert wurde dabei insbesondere die geringe Transparenz, die bei der Interessenvertretung im Bundeshaus herrsche.

Die Aargauer Zeitung zeigte schon im Januar am Beispiel von Thomas Borer auf – der Ex-Botschafter soll im Auftrag eines russischen Oligarchen versucht haben, Parlamentsmitglieder zu beeinflussen –, welche Lobbyisten-Praktiken zwar nicht verboten, aber umstritten seien: die Verschleierung des Auftraggebers, übertriebene Zuwendungen, Vergabe von Mandaten an Parlamentarierinnen und Parlamentarier durch die Privatwirtschaft, entgeltliches Anbieten der Badges, von denen Parlamentsmitglieder jeweils zwei vergeben können oder lobbyistisches Wirken ehemaliger Bundesbeamter und ehemaliger Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die ihr Zutrittsrecht behalten. Insgesamt gebe es rund 500 Interessenvertreter, so rechnete die Luzerner Zeitung vor, die entweder mit einem Badge, einem Tagesausweis – jedes Parlamentsmitglied darf pro Sessionstag zwei weitere Zutritte vergeben – oder einer Medienakkreditierung ins Bundeshaus gelangen. Dass Letztere wohl auch für Lobbyismus verwendet werde, berichtete die Sonntagszeitung im Januar: Stefan Wild wirke als Interessenvertreter des Apothekerverbandes TopPharm, gelange aber als Medienvertreter ins Bundeshaus. Wild, der auch im Vorstand der Schweizer Public Affairs Gesellschaft (SPAG) sitzt, schreibe freilich auch Berichte für das Branchenmagazin von TopPharm.

Gegen Intransparenz hatten sich schon 2014 eine Handvoll Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit – allerdings bisher erfolglosen – Vorstössen stark gemacht. Mit dem Verein «Lobbywatch» machte sich 2015 auch ein loser Verband von Medienschaffenden daran, mehr Licht ins Dunkel der verschiedenen Einflusswege zu bringen. Darüber hinaus setzte die SPAG eine Kommission ein, die über die Einhaltung der seit 2014 geltenden Regeln wachen soll. So müssen Interessenvertreterinnen und -vertreter, die Mitglied bei der SPAG sind, deklarieren für wen sie in welcher Funktion lobbyieren. Häufig würden Lobbyistinnen und Lobbyisten nämlich einfach als Gast oder persönliche Mitarbeiter ausgewiesen, wusste der Blick zu berichten. Ende August entfernte die SPAG 15 der rund 230 Mitglieder aus ihrem Register, weil diese der Offenlegungspflicht nicht nachgekommen seien.

Immer mehr Parlamentarierinnen und Parlamentarier begannen sich, wohl auch aufgeschreckt durch die eingangs erwähnte «Kasachstan-Affäre», am System zu stören. 20 Ratsmitglieder gaben zu Protokoll, ihre Badges nicht (mehr) zu verteilen. Das «Göttssystem» sei nicht mehr zeitgemäss und die Wandelhalle könne von den Parlamentsmitgliedern während einer Session gar nicht mehr benutzt werden, um gegenseitige Gespräche zu führen, gab etwa Thomas Aeschi (svp, ZG) dem Tages-

Anzeiger zu Protokoll und Andrea Caroni (fdp, AR) sprach in der Appenzeller Zeitung von einem unwürdigen «Badge-Basar».

Die «Kasachstan-Affäre» sorgte für eine rasante Zunahme der Medienaufmerksamkeit zum Thema Lobbying. Neben Empörungsbewirtschaftung waren freilich auch Stimmen zu hören, welche die Interessenvertretung als eminent wichtig für die Politik verteidigten: Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier seien auf Expertenwissen und auf Denkanstösse von verschiedenen Seiten angewiesen. Ohne Lobbying würde die Schweizer Politik nicht funktionieren, zeigten sich etwa die Journalistin Doris Kleck oder der Politikwissenschaftler Fritz Sager im Tages-Anzeiger überzeugt. Es sei nicht mehr als legitim, dass ein Verband oder eine Firma aktiv versuche, Entscheide mitzugestalten, von denen ihre Geschäftstätigkeit betroffen sei. Die Teilnahme am politischen Prozess sei ein «Wesensmerkmal einer funktionierenden Demokratie» nahm Walter Stüdeli, Geschäftsführer einer Lobbying-Agentur, den Ball weiter auf.

In einem Beitrag in der Südostschweiz Anfang Februar hatte auch der Bündner Nationalrat Heinz Brand (svp, GR) versucht, die Zusammenarbeit zwischen Parlamentsmitgliedern und Interessenvertreterinnen und -vertretern zu beschreiben. Es sei zwar richtig, dass während der Session zahlreiche Branchen, aber auch Wirtschaftsregionen und Kantone mit Anlässen um die Aufmerksamkeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier buhlten – oft könne man am Mittag oder am Abend «zwischen vier oder fünf Anlässen auswählen» –, diese Veranstaltungen dienten aber nicht dazu, die Parlamentsmitglieder für spezifische Interessen einzuspannen, sondern man erhalte dabei eine gute Gelegenheit, sich aus erster Hand zu informieren. Essen und Trinken sei dabei eher lästige Pflicht – der Sonntagsblick machte die Session denn auch kurzerhand zur «Fression».

Die Forderung nach mehr Transparenz verstummte hingegen nicht, auch wenn Klaus J. Stöhlker sie in der Weltwoche als Illusion bezeichnete. Für La Liberté war Transparenz zur «exigence essentielle» geworden. Freilich gerieten nicht nur die Lobbyisten, sondern auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Fokus, die selber als wichtigste Interessenvertreterinnen und -vertreter fungieren. Dies zeige sich etwa – wie das St. Galler Tagblatt während der Frühjahrssession vorrechnete – bei der Landwirtschaftspolitik. 3.6 Prozent im ersten Sektor Beschäftigte würden 0.7 Prozent der Bruttowertschöpfung erbringen. Der Bund gebe aber am sechstmeisten für die Landwirtschaft aus, was wohl auch damit zu tun habe, dass 13 Prozent der Nationalrätinnen und Nationalräte im Agrarsektor arbeiteten – ein Umstand, der auch dem Alkoholgesetz in der Sommersession in «unverschämter Weise» (Aargauer Zeitung) zum Erfolg verholfen habe.

Die NZZ schaute sich im Juli die öffentlich zugänglichen Interessenbindungen genauer an und kam zum Schluss, dass über hundert Verbände ihren Präsidenten oder ihre Präsidentin im Parlament hatten. Auf Anfrage der Zürcher Zeitung legten insbesondere jüngere und rot-grüne Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihre Einkünfte aus solchen Nebenmandaten offen, während sich eine grosse Mehrheit der bürgerlichen Parteimitglieder «in Schweigen hüll[t]en».

Le Temps zeigte Ende August in einer weiteren Analyse der Anzahl Interessenbindungen auf, dass diese Zahl in den letzten Jahren zugenommen habe – von total 1'876 im Jahr 2010 auf aktuell 2'025 (2015). In einem Fraktionsvergleich zeigte sich, dass in der aktuellen Legislatur die FDP mit 11.95 Mandaten pro Parlamentssitz am stärksten mit verschiedenen Interessengruppen verknüpft ist, gefolgt von der CVP (9.63) und der BDP (9.1). Die SP (7.56) ist laut Le Temps stärker verbandelt als die SVP (6.33). Schlusslichter bilden die GLP mit 6.14 bzw. die Grünen mit 6.12 Interessenbindungen pro Fraktionsmitglied. Freilich sage die schiere Zahl an Verbindungen noch nichts über den tatsächlichen Einfluss von Interessenorganisationen aus, so Le Temps.

Ebenfalls zum Thema wurde bald auch, wie viel Geld Parlamentarierinnen und Parlamentarier für die Interessenvertretung mittels Verwaltungsratsmandaten verdienen und welche Geschenke und Einladungen sie von wem erhalten – Themen, die auch Eingang in die nunmehr wesentlich virulenter geführte Diskussion über die parlamentarischen Vorstösse für mehr Transparenz fanden (z.B. Pa.lv. 14.472 oder Pa.lv. 15.437). Gewarnt wurde aber zusehends auch davor, dass mehr Transparenz auch zu mehr Professionalisierung führen könne.

Nicht in der Politik, sondern in der Verwaltung machte die Weltwoche die stärkste Beeinflussung von Politik aus: Dort werde die Gesetzgebung nämlich am meisten beeinflusst. Ruedi Noser (fdp, ZH) merkte dazu in der NZZ an, dass Lobbying als wichtige Informationsquelle auch als Gegengewicht zur starken Verwaltung wirken könne. Es sei wichtig, dass Politikerinnen und Politiker gut vernetzt seien, gab Joachim Eder (fdp, ZG) der Luzerner Zeitung zu Protokoll.

Auch wenn in der zweiten Jahreshälfte, also nach dem Abflauen der «Kasachstan-Affäre» das Medieninteresse wieder stark abnahm, dürfte die Berichterstattung doch auch zu einer gesellschaftspolitischen Sensibilisierung geführt haben. Le Temps

prognostizierte denn auch im Dezember, dass die neu gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier wohl vorsichtiger mit Interessenvertretungen umgehen werden.<sup>4</sup>

## Volksrechte

**MOTION**  
DATUM: 25.09.2015  
MARC BÜHLMANN

In seinem Bericht zum Postulat der FDP-Liberale Fraktion zur Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht hatte sich der Bundesrat positiv zur Idee geäußert, ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** einzuführen. Mit seiner Motion wollte Andrea Caroni (fdp, AR) diese positive Haltung konkretisieren. Wichtige völkerrechtliche Verträge obligatorisch zur Abstimmung zu bringen, würde nicht nur die demokratische Mitsprache ausbauen, sondern auch eine Stärkung der Legitimation des Völkerrechts bedeuten – so der Motionär. In seiner Stellungnahme zu ebendieser Motion Caroni bestätigte der Bundesrat seine positive Haltung: Ein obligatorisches Referendum bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen sei nach vorherrschender Auffassung bereits heute ungeschriebenes Verfassungsrecht. Eine Konkretisierung in der Verfassung würde nicht nur die Rechtssicherheit erhöhen, sondern auch die Praxis vereinfachen. Die Regierung wies darauf hin, dass sie die Idee bereits im Rahmen der Initiative "Staatsverträge vors Volk!" als direkten Gegenentwurf vorgeschlagen habe. Damals hatte das Parlament vor allem aus abstimmungstaktischen Gründen allerdings auf einen Gegenvorschlag verzichtet. Im Nationalrat wurde die Motion Caroni in der Herbstsession 2015 diskussionslos angenommen.<sup>5</sup>

**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 ziemlichlichen 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 (cvp, 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 zeigen würden, auf seinen Vorschlag für eine alternative Lösung überhaupt einzusteigen 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 absegneten 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.<sup>6</sup>

## Wahlen

### Eidgenössische Wahlen

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 30.11.2015  
MARC BÜHLMANN

Nach einer eidgenössischen Wahl hat ein provisorisches Büro, das vom Alterspräsidenten zusammengestellt wird, festzustellen, dass die Wahl gültig war und dass bei den neu gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertretern keine Unvereinbarkeiten vorliegen. Gestützt auf den Bericht des Bundesrates zu den Wahlen stellte ebendieses von Alterspräsident Luzi Stamm (svp, AG) präsidierte Büro die Gültigkeit der Wahlen in allen 26 Kantonen fest. Damit konnte am ersten Sitzungstag die 50. Legislatur im Nationalrat offiziell mit dem Eid, der von 122 Mitgliedern geleistet wurde, bzw. mit dem Gelübde, das von 77 Nationalrätinnen und Nationalräten abgelegt wurde, beginnen (15.215). Unvereinbarkeiten wurden keine festgestellt, da Roberto Schmidt (cvp, VS) seinen Austritt aus der Kommission für den Fonds Landschaft Schweiz gegeben hatte – ein Amt, das mit dem Nationalratsmandat nicht vereinbar gewesen wäre. Zudem hatten sich die Nationalräte, die gleichzeitig auch in den Ständerat gewählt worden waren (Géraldine Savary (sp, VD), Olivier Français (fdp, VD), Philipp Müller (fdp, AG), Daniel Jositsch (sp, ZH) und Ruedi Noser (fdp, ZH)) für das Mandat in der kleinen Kammer entschieden – die Regeln besagen, dass Mitglieder eines Rates nicht gleichzeitig einer anderen Bundesbehörde angehören dürfen. Im Falle der beiden Zürcher Ständeräte war die Wahl allerdings noch nicht validiert worden. Das bedeutete, dass Daniel Jositsch und Ruedi Noser die 50. Legislatur nochmals im Nationalrat beginnen mussten und ihre Nachfolger Angelo Barrile (sp, ZH) und Hans-Ulrich Bigler (fdp, ZH) erst am 8. Dezember vereidigt wurden, wobei Angelo Barrile das Gelübde ablegte. Ebenfalls erst einen Tag vor den Bundesratswahlen wurde Urs Gasche (bdp, BE) vereidigt, der aufgrund einer Operation die erste Woche der neuen Legislatur verpasst hatte. Im Ständerat wurden keine Unvereinbarkeiten festgestellt. Die kleine Kammer nahm an ihrer ersten Sitzung Kenntnis vom entsprechenden Bericht ihres Büros. Im Ständerat werden jeweils nur die neu gewählten Mitglieder vereidigt (15.067). Zu Beginn der 50. Legislatur waren dies zehn Personen, wobei Andrea Caroni (fdp, AR) das Gelübde ablegte. Daniel Jositsch und Ruedi Noser legten ihr Gelübde bzw. ihren Eid am 8. Dezember ab. Damit war die **Konstituierung des neuen Parlaments** beschlossen.<sup>7</sup>

1) Pa.Iv. 11.448 (Berberat): AB SR, 2012, S. 235 ff.; Pa.Iv. 12.401 (Minder); AB SR, 2012, S. 836 ff.; Mo. 11.4029; AB NR, 2012, S. 536; AB SR, 2012, S. 971 ff.; Medienmitteilung BR vom 30.11.12; NZZ, 31.1.12; SGT und NLZ, 10.3.12; SGT, 1.5.12; TA, 21.9.12; Presse vom 25.9.12; NZZSO, 28.10.12; NZZ, 28.11.12.

2) Pa.Iv. 12.430 (Caroni): Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.13; Medienmitteilung SPK-SR vom 12.11.13; NZZ, 22.5.13; Lib. 24.5.13; Presse vom 29.5.13; NZZ, 6.6. und 14.7.13.

3) AB NR, 2014, S. 797 ff.; Bericht SPK-NR; Pa.Iv. 12.430 Abstimmung; BZ, 13.2.14; BaZ, 1.3.14; NZZ, 4.3.14; LT, 12.3., 21.3., 3.6.14; AZ, 7.8.14

4) SoZ, 4.1.15; AZ, 29.1.15; LZ, 30.1.15; SGR, 4.2.15; SGT, 2.3.15; NZZ, 11.3.15; SGT, 28.4.15; TA, 12.5.15; Blick, TA, 15.5.15; NZZ, TA, 16.5.15; APZ, 20.5.15; WW, 21.5.15; SO, SoZ, 24.5.15; So-Bli, 31.5.15; AZ, 4.6.15; Lib, SGT, 5.6.15; So-Bli, SoZ, 7.6.15; LT, 9.6.15; SGT, TA, 10.6.15; SO, 14.6.15; Blick, 26.6.15; SO, 28.6.15; NZZ, 8.7., 13.7.15; Blick, 14.7., 23.7.15; LT, 13.8.15; NZZ, TA, 15.8.15; CdT, 22.8.15; LT, 24.8.15; NZZ, 27.8.15; BaZ, 28.8.15; NZZ, 29.8.15; LZ, 1.9.15; Blick, 5.9.15; SO, 13.9.15; LT, 17.9.15; Blick, 23.10.15; Lib, 7.11.15; NZZ, 12.11.15; LT, 24.12.15

5) AB NR, 2015, S. 1873; SGT, 13.6.15

6) 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

7) AB NR, 2015, S. 1928 ff.; AB NR, 2015, S. 2082; AB SR, 2015, S. 1094 f.; AB SR, 2015, S. 1211; BBl., 2015, S. 7927 ff.; Bericht Büro-NR vom 25.11.2015; Bericht Büro-SR vom 26.11.2015