

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Volksrechte
Akteure	Fluri, Kurt (fdp/plr, SO) NR/CN, Humbel, Ruth (cvp/pdc, AG) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
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
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksrechte, 2009 – 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Politische Grundfragen	1
Verfassungsfragen	1
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-NR Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RK-NR Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EU Europäische Union

CIP-CN Commission des institutions politiques du Conseil national
CAJ-CN Commission des affaires juridiques du Conseil national
UE Union européenne

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Politische Grundfragen

Verfassungsfragen

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.04.2009
HANS HIRTER

Der Nationalrat befasste sich mit einer 2005 eingereichten parlamentarischen Initiative Studer (evp, AG), welche die **Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene** verlangt. Gegen den Widerstand einer primär aus SVP-Abgeordneten gebildeten Minderheit empfahl die Kommission für Rechtsfragen (RK-N), dem Vorstoss Folge zu geben. Die Kommissionmehrheit war freilich nicht uneingeschränkt für die Einführung einer allgemeinen Überprüfung von Bundesgesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsbestimmungen. Diese parlamentarische Initiative würde aber Gelegenheit bieten, die Wünschbarkeit der Einführung eines Verfassungsgerichtes und allfällige dabei entstehende Probleme im Detail abzuklären. Gemäss Kommissionssprecher Fluri (fdp, SO) habe zum Beispiel die Vereinheitlichung der kantonalen Prozessordnungen einen Rechtsabbau zur Folge gehabt. Diese wurden bisher von den Kantonen beschlossen und konnten vom Bundesgericht auf ihre Grundrechtskonformität überprüft werden. Heute sind sie als eidgenössische Erlasse von dieser Kontrolle befreit. Die Mehrheit des Plenums liess sich von den Argumenten der Rechtskommission überzeugen und gab der Initiative mit 80 zu 67 Stimmen Folge.¹

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

MOTION
DATUM: 14.12.2012
MARC BÜHLMANN

Um eine Abkürzung der **Frist bei der Behandlung einer Volksinitiative** zu erzwingen, wurden im Berichtsjahr gleich fünf gleich lautende im Berichtsjahr noch nicht behandelte Motionen eingereicht. (Mo. 12.4123 (de Courten); 12.4157 (Humbel); 12.4164 (Cassis); 12.4207 (Hess); Mo. 12.4277 (Schwaller)). Normalerweise hat der Bundesrat nach Einreichung einer Initiative ein Jahr Zeit, um eine Botschaft vorzulegen. Er hat zudem die Möglichkeit, einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten, womit sich die Frist für die Botschaft um sechs Monate verlängert. Von dieser Möglichkeit wollte die Regierung für die Volksinitiative „für eine öffentliche Krankenkasse“ eigentlich Gebrauch machen. Die Motionen verlangten nun aber, dass die Initiative möglichst rasch und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangt. Offiziell begründet wurde dies mit der Behandlung verschiedener Vorstösse zum Krankenversicherungswesen. Inoffiziell wollten die bürgerlichen Parteien, von denen die Vorstösse stammten, verhindern, dass die von der SP eingereichte Initiative zur Einheitskrankenkasse den Sozialdemokraten im Wahljahr 2015, wenn die Initiative aufgrund der verlängerten Frist wahrscheinlich zur Abstimmung gelangen würde, Aufwind verleihen könnte. Eine Verkürzung der Behandlungsfrist für Volksinitiativen war Gegenstand einer parlamentarischen Initiative Graf-Litscher (sp, TG) (11.455). Das Parlament hat aktuell zweieinhalb Jahre Zeit für die Behandlung einer Volksinitiative, wobei sich diese Frist um ein Jahr verlängert, wenn ein direkter oder indirekter Gegenentwurf angenommen wird und noch einmal um ein Jahr, wenn dieser in die Differenzvereinbarung muss. Graf-Litscher zog ihr Begehren zurück, nachdem die SPK-N einstimmig zugesagt hatte, das Geschäft im Rahmen der Revision des Parlamentsgesetzes zu behandeln.²

MOTION
DATUM: 09.12.2013
MARC BÜHLMANN

Die Volksinitiative „für eine öffentliche Krankenkasse“ war Ursache von fünf gleichlautenden Motionen, die alle Ende 2012 – vier im Nationalrat und eine im Ständerat – von Gegnern des Volksanliegens eingereicht worden waren. Der Bundesrat wurde darin aufgefordert, die Initiative zur Einheitskrankenkasse der Stimmbevölkerung rasch und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Mit ein Grund für die Einreichung der Vorstösse war die bestehende Regelung zur **Frist bei der Behandlung einer Volksinitiative**, wonach der Bundesrat ein Jahr Zeit hat, um für eine Initiative eine Botschaft zu entwerfen. Die Krankenkasseninitiative war Ende Mai 2012 eingereicht worden. Weil die Regierung den Entwurf eines Gegenvorschlages plante, hätte sich die Frist um ein halbes Jahr verlängert. Die Motionäre wiesen darauf hin, dass sowohl die Initiative als auch ein Gegenvorschlag in den Räten keine Chance hätten und deshalb der Umweg nicht gegangen werden müsse. Das Parlament sei entscheidungsreif und die

Stimmbevölkerung habe schon mehrfach ihr Desinteresse an einer Einheitskrankenkasse gezeigt. In der Presse wurde hinter den bürgerlichen Begehren allerdings auch Wahltaktik vermutet, würde die SP-Initiative doch mit verlängerter Frist im Wahljahr zur Abstimmung gelangen. In der Diskussion im Ständerat, der die Motion Schwaller (cvp, FR) zuerst behandelte, wurden nicht vorwiegend gesundheits-, sondern staatspolitische Argumente vorgebracht. Die Motionen würden in den bewährten Prozess eingreifen und gesetzlich geregelte Fristen aushebeln, was nicht nur ein Unding, sondern auch ein Präzedenzfall wäre. Trotz dieser Bedenken hiess der Ständerat den Vorstoss mit 27 zu 17 Stimmen gut. Zwei Tage später behandelte der Nationalrat die vier Motionen de Courten (svp, BL) (12.4123), Humbel (cvp, AG) (12.4157), Cassis (fdp, TI) (12.4164) und Lorenz Hess (bdp, BE) (12.4207) in globo. Die SP, welche die Begehren ablehnte, warf den Motionären vor, ein Machtspiel zu spielen und dem neuen Gesundheitsminister Berset (sp) die Flügel stützen zu wollen. Allerdings würden die Motionäre mit ihrem Vorgehen selber für eine Verzögerung sorgen, da der jeweilige Zweitrat erst im Juni über die Motionen werde befinden können. Bundesrat Berset wies auch in der grossen Kammer auf die bewährten Verfahrensregeln hin. Die Regierung würde ihre Arbeit so rasch wie möglich erledigen, aber die für den Gegenvorschlag Ende Februar gestartete Vernehmlassung nicht abbrechen. Mit 102 zu 71 Stimmen bei zwei Enthaltungen wurden jedoch alle vier Motionen angenommen. Gegen die Begehren stimmten die SP, die GP und die GLP. In der Sommersession überwies der Nationalrat die Motion Schwaller mit 109 zu 65 Stimmen und der Ständerat nahm die vier nationalrätlichen Vorstösse ebenfalls in globo an. Der Bundesrat verzichtete schliesslich doch auf einen Gegenvorschlag und legte die Botschaft zur Einheitskrankenkasseninitiative Ende September vor. Noch in der Wintersession wurden die fünf Motionen deshalb abgeschrieben.³

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 Nachtsitzung 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 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.⁴

1) AB NR, 2009, S. 689 ff.

2) Medienmitteilung SPK-N vom 14.5.12

3) Mo. 12.4277 (Schwaller): AB SR, 2013, S. 218 ff.; AB NR, 2013, S. 976 f.; Mo. 12.4123 (de Courten), Mo. 12.4157 (Humbel), Mo. 12.4164 (Cassis) und Mo. 12.4207 (Hess): AB NR, 2013, S. 435 ff.; AB SR, 2013, S. 427 f.; Botschaft des BR: BBl, 2013, S. 7929 ff. (BRG 13.079); Medienmitteilung BR vom 27.2.13; NZZ, 1.3., 12.3. und 19.3.13; TA und NZZ, 21.3.13.

4) 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