

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Volksrechte</b>
Akteure	<b>Sommaruga, Simonetta (sp/ps) BR EJPD / CF DFJP, Buttet, Yannick (cvp/pdc, VS) 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: Volksrechte, 2011 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	1
Volksrechte	2

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Bundesrat

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 aufgelegte 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 Mausechelen im Bundesrat und den Hintertreppen-Absprachen bei Regierungswahlen nicht durch das Volk Einhalt geboten würden. Im Gegensatz zu anderen Parteien wollte man die Mitspracherechte des Souveräns 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

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 09.06.2013  
MARC BÜHLMANN

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 Berichtjahr 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.<sup>1</sup>

### Volksrechte

Die Räte hatten derweil über Vorstösse zu befinden, die in ähnliche Richtungen zielten. Die parlamentarische Initiative Moret (fdp, VD) hätte die **Gültigkeitsprüfung** einer Initiative einer richterlichen Instanz im Sinne eines Verfassungsgerichts unterstellen wollen (Pa.lv. 09.521). Mit dem Argument, dass diese Prüfung erst nach der Sammlung der Unterschriften zur Anwendung käme, wurde der Vorstoss in der Sondersession im April vom Nationalrat verworfen. In der gleichen Debatte wurde in der grossen Kammer ein Postulat der SPK-NR (Po. 10.3885) überwiesen, das den Bundesrat beauftragte, mögliche Verfahren für eine Gültigkeitsprüfung vor der Unterschriftensammlung aufzuzeigen. Trotz des Hinweises von Bundesrätin Sommaruga, dass der Bundesrat diesem Anliegen bereits im Zusatzbericht nachgekommen sei, wurde der Vorstoss angenommen. Im Herbst lehnte der Ständerat die parlamentarische Initiative Vischer (gp, ZH) ab, die ein Volksbegehren auch dann für ungültig erklären lassen wollte, wenn es gegen den Grundrechtsschutz und Verfahrensgarantien des Völkerrechts verstösst (z.B. Menschenrechtskonvention). Der im Vorjahr vom Nationalrat noch überwiesene Vorstoss wurde in der kleinen Kammer als zu weit gehend beurteilt (Pa.lv. 07.477). Dafür überwies der Ständerat in der gleichen Sitzung eine Motion seiner SPK-SR, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, auf der Basis des Zusatzberichtes eine Vorlage zu erarbeiten, in der die rechtlichen Grundlagen für die nichtbindende materielle Vorprüfung des Initiativtextes vor der Sammlung der Unterschriften erarbeitet werden (Mo. 11.3468). Die gleichlautende Motion der staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR) wurde dann in der Wintersession auch von der Volksvertretung überwiesen. Allerdings nahm die nationalrätliche Kommission auch den zweiten Punkt des Zusatzberichtes des Bundesrats auf und verlangte Vorschläge für eine Erweiterung des Katalogs der Gründe für die Ungültigkeit einer Volksinitiative (Mo. 11.3468).<sup>2</sup>

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

ANDERES  
DATUM: 20.12.2011  
MARC BÜHLMANN

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 17.06.2012  
MARC BÜHLMANN

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.<sup>3</sup>

#### MOTION

DATUM: 29.02.2016  
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich die SPK-SR einstimmig für die Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** ausgesprochen hatte, passierte die Motion Caroni in der Frühjahrssession 2016 auch den Ständerat. Allerdings erwuchs der Idee in der kleinen Kammer Opposition in der Person von Paul Rechsteiner (sp, SG). Der St. Galler Ständerat wies darauf hin, dass es schwierig sei, gegen eine Idee einzustehen, die vom Nationalrat diskussionslos durchgewunken, vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und von der eigenen Kommission oppositionslos zur Annahme empfohlen werde. Es lohne sich aber sehr wohl, sich der Schwere der Konsequenzen dieses Vorschlages bewusst zu werden. Mit Verweis auf den abgelehnten Gegenvorschlag zur Initiative "Staatsverträge vors Volk!" mahnte der SP-Ständerat, dass damals nicht nur abstimmungstaktische Gründe, sondern insbesondere im Ständerat auch zahlreiche inhaltliche Bedenken geäussert wurden. Rechsteiner fasste diese Bedenken von damals noch einmal zusammen: Über zahlreiche, eigentlich unbestrittene Konventionen müsste obligatorisch abgestimmt werden, was zu einer Überlastung des direktdemokratischen Systems führen könnte. Darüber hinaus bestehe mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum bereits ein Instrument, mit dem die Legitimation eines Vertrages gestärkt werden könne – so ein weiteres Argument gegen die Annahme der Motion Caroni. Zudem würde ein obligatorischer Urnengang die Handlungsfreiheit vor allem auch bei wirtschaftlichen Staatsverträgen stark einschränken. Schliesslich erinnerte Rechsteiner daran, dass die Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" deutlich abgelehnt worden sei – mit der Motion würde aber mindestens die Hälfte eingeführt, von dem was damals vom Begehren der AUNS gefordert worden war.

Die Bedenken von Rechsteiner wurden nur von weiteren 8 Ständerätinnen und -räten geteilt – zu wenig gegen die 36 Befürworterinnen und Befürworter. Einig schien man sich in der Diskussion aber zu sein, dass die Umsetzung der Idee noch viel Konfliktpotenzial habe. Thomas Minder (parteilos, SH) wies etwa darauf hin, dass auch die Kündigung von bestehenden Verträgen berücksichtigt werden müsse. Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte gar Zweifel, dass dieses Projekt dann wirklich bis zum Ende durchhalte. Sie verwahrte sich zudem gegen den Gedanken, dass völkerrechtliche Verträge, über die nicht abgestimmt werde, eine geringere Legitimität hätten.<sup>4</sup>

#### MOTION

DATUM: 16.06.2016  
MARC BÜHLMANN

Die Motion von Lorenzo Quadri (lega, TI), ein obligatorisches **Finanzreferendum** für alle Beiträge einzuführen, die ans Ausland bezahlt werden, fand nicht einmal in der gesamten SVP-Fraktion Unterstützung. Simonetta Sommaruga verwies in der Debatte noch einmal auf den bereits im Antrag der Regierung für die Ablehnung der Motion erörterten Punkt der Unverhältnismässigkeit. Die riesige Zahl an Abstimmungen, die bei einem solchen sektoriellen Finanzreferendum für Kreditbeschlüsse nötig wäre, dürfe den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht zugemutet werden. Volksentscheide seien dazu da, strategische Entscheide zu treffen. Mit einem neuen Instrument, wie es von Quadri vorgeschlagen werde, würde die Stimmbevölkerung aber operativ in Details eingreifen. Um einzelne Finanzposten solle sich aber besser das Parlament kümmern. Quadri hatte vergeblich geltend gemacht, dass es nicht möglich sei, gegen alle unnötigen Auslandszahlungen einzeln Unterschriften zu sammeln. Bei der Abstimmung hielten dem Tessiner lediglich 33 SVP-Fraktionsmitglieder die Stange. Von den 148 Nein stammten deren 28 auch von der Volkspartei.<sup>5</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 19.01.2017  
MARC BÜHLMANN

Nachdem ein entsprechendes Postulat Vogler (csp, OW) bekämpft und abgeschrieben und eine Motion Buttet (cvp, VS) abgelehnt worden waren, versuchte es die BDP-Fraktion noch mit einer parlamentarischen Initiative. Der **Schutz der Volksrechte** sei mittels einer Anpassung der Unterschriftenzahlen für die Einreichung einer Volksinitiative oder eines Referendums sicherzustellen. Die BDP begründete ihre Forderung mit „Stimmen aus der Bevölkerung“, die eine vernünftige Reduktion der Anzahl Abstimmungen forderten. Der „inflationäre Einsatz der Volksrechte“ müsse geschwächt werden. Bei der Einführung der Volksinitiative 1891 hätten die damals 50'000 benötigten Unterschriften rund 8% der Stimmberechtigten entsprochen; heute genüge bei einer erforderlichen Unterschriftenzahl von 100'000 die Signatur von

weniger als 2% der Stimmbevölkerung. Anstelle einer fixen Unterschriftenzahl müsse neu eine prozentuale Hürde definiert werden, die zwischen 3 bis 5 Prozent zu liegen kommen soll. Die Initianten verwiesen auf den Kanton Genf, wo ein solcher Automatismus bei 4% eingeführt worden sei.

In ihrem Anfang 2017 veröffentlichten Bericht machte die SPK-NR darauf aufmerksam, dass es heute gar schwieriger sei, Unterschriften zu sammeln als früher. Vor der Einführung der brieflichen Abstimmung hätten Initianten vor Abstimmungslokalen Unterschriften sammeln können. Zudem würden Unterschriftensammlungen Zeit und Geld kosten. Mit der Einführung einer solchen Hürde, die faktisch einer Erhöhung der Unterschriftenzahl gleichkäme, würde man kleine und wenig finanzkräftige Initiativkomitees stark benachteiligen. Zudem sei die Nutzung der Volksinitiative einer gewissen Fluktuation unterworfen; zur Zeit rede niemand mehr von einer Initiativenflut. Mit 19 zu 3 Stimmen empfahl die Kommission, der Initiative keine Folge zu geben.<sup>6</sup>

#### MOTION

DATUM: 03.05.2017  
MARC BÜHLMANN

Nicht weniger als die „**Rückkehr zur direkten Demokratie**, wie sie von den Begründern der modernen Schweiz geschaffen wurde“ verlangte eine Motion Buttet (cvp, VS). Der 2015 eingereichte Vorstoss des Walliser Christdemokraten hatte seine Wurzeln in der damals recht virulent geführte Diskussion um die in den Medien so bezeichnete Initiativenflut. Um diese einzudämmen, forderte Yannick Buttet eine dynamische Anpassung der Zahl der benötigten Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden prozentual zur Anzahl Stimmberechtigter. Er wies darauf hin, dass 1848 für eine Volksinitiative Unterschriften von 7,6% der Stimmberechtigten nötig waren, während 2011 nur noch 1,9% der Stimmberechtigten unterschreiben müssten. Buttet schlug vor, für die Initiative 4% und das Referendum 2% anzupeilen.

Justizministerin Simonetta Sommaruga wies in der während der Sondersession 2017 im Nationalrat geführten Debatte auf die Antwort des Bundesrates zum Postulat Vogler hin. Damals habe die Regierung einen Bericht versprochen, in dem die bestehenden Regelungen zum Initiativrecht hätten analysiert werden sollen. Da das Postulat allerdings bekämpft und schliesslich ohne Debatte abgeschrieben worden war, gäbe es heute keinen solchen Bericht. Sie wies darauf hin, der Bundesrat sei der Meinung, dass Änderungen bei den Volksrechten nur sehr zurückhaltend und nur mit sehr stichhaltigen Argumenten vorzunehmen sind. Eine von einer Motion intendierte Gesetzesänderung ohne vorgängige breite Diskussion lehne er deshalb ab. Auf die Nachfrage von Jakob Büchler (cvp, SG), ob die Bundesrätin nicht auch der Meinung sei, es gebe zu viele Volksinitiativen und höhere Hürden könnten diese eindämmen, reagierte Sommaruga magistral: Es sei nicht an der Regierung zu beurteilen, ob zu viele oder zu wenige Volksbegehren eingereicht würden. Die Volksinitiative als Instrument spiele aber eine wichtige Rolle im Dialog zwischen Bevölkerung und Parlament. Dass Letzteres sich vor Reformen der Volksrechte scheut, zeigte dann die recht deutliche Abfuhr, die dem Vorstoss mit 135 zu 37 Stimmen bei 13 Enthaltungen erteilt wurde. Ja sagten lediglich die BDP-Fraktion und die grosse Mehrheit der CVP, der GLP und der Grünen, wobei der Sprecher der Grünen Fraktion, Balthasar Glättli (gp, ZH), sogleich nach der Abstimmung eine Erklärung abgab, man habe sich geirrt und die Motion eigentlich ablehnen wollen.<sup>7</sup>

#### VOLKSINITIATIVE

DATUM: 05.07.2017  
MARC BÜHLMANN

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 aussenpolitischer sowie aussenwirtschaftlicher Auswirkungen an. Sich 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 – begrüßten Parteien, Wirtschaftsverbände und verschiedene Interessenorganisationen den Entscheid.<sup>8</sup>

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 31.12.2017  
MARC BÜHLMANN

Auch 2017 fanden sich in den Medien einige **Überlegungen zum Funktionieren der Demokratie im Allgemeinen und der direkten Demokratie im Besonderen**: Ist die (direkte) Demokratie in Gefahr? Wie sollen Volksinitiativen umgesetzt werden? Wer darf sich in Abstimmungskämpfe einmischen? Macht die direkte Demokratie eine Verschnaufpause?

Nahrung für diese Überlegungen gab unter anderem der Amtsantritt des neuen amerikanischen Präsidenten Donald Trump. Herrschte auf der einen Seite Angst, dass der neue Präsident in einer politischen Krise gefährlich werden könnte, wurde auf der anderen Seite Zuversicht geäußert, dass die Demokratie auch «Stürme» aushalte (Aargauer Zeitung). Dies zeige nicht zuletzt auch die über 180-jährige Erfolgsgeschichte der Schweiz. Zwar gebe es auch hier Fragen, die in Krisensituationen – hervorgehoben wurde insbesondere die Zuwanderung – in direktdemokratischen Abstimmungen nicht immer allen gefallen würden. Dies sei aber vielmehr ein Zeichen der «Lebhaftigkeit» und nicht des Endes der Demokratie.

Ganz andere Töne schlug Christoph Blocher bei seiner traditionellen Albigütli-Rede an. Es finde eine «Entmachtung der Bürger» statt: Die «Unwissenden, die Modernisierungsverlierer, die Unanständigen, die Stilllosen, die Populisten, die Nationalkonservativen und natürlich die SVP» stünden einer politischen Elite gegenüber, die aus Intellektuellen und «Volksverächtern» bestünde, die nicht nur die Volksrechte einschränken wollten, sondern auch immer mehr Geld aus der Bevölkerung pressten. Widerstand sei zwingend. Auch die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative wurde von SVP-nahen Kreisen immer wieder kritisiert und als «Verfassungsbruch» bezeichnet. Die direkte Demokratie sei in Gefahr, gab etwa ein Komitee als Begründung für das letztlich gescheiterte Referendum gegen die Umsetzung des SVP-Begrenzens an.

Dass die Umsetzung von angenommenen Initiativen schwierig ist, zeigte sich auch bei der sogenannten Pädophileninitiative. Mehrere Stimmen wurden laut, die forderten, dass die Initiative nicht gesetzlich konkretisiert werden solle, sondern – wie dies schon bei der Minarettinitiative der Fall gewesen war – lediglich der Verfassungstext als Grundlage für eine direkte Anwendung bzw. eine juristische Auslegung herangezogen werden solle. Damit würde man auch der «zunehmenden Tendenz von grund- und völkerrechtswidrigen Volksinitiativen Einhalt [...] gebieten» begründete etwa Daniel Jositsch (sp, ZH) diesen Vorschlag. Volksinitiativen würden trotz Bedenken zur Umsetzbarkeit angenommen – Hans Rentsch bezeichnete dies in der Weltwoche als «expressive voting», also als symbolischen und emotionalen statt sachlichen Abstimmungsentscheid. Das bringe das Parlament in ein Dilemma, befand auch Beat Vonlanthen (cvp, FR): Wenn es den Spielraum ausnutze und die extremsten Forderungen eines Volksbegehren einschränke um sie grund- und menschenrechtskonform umzusetzen, werde ihm nachher Verfassungsbruch vorgeworfen.

Im Rahmen der Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform III wurde die Frage diskutiert, wer in Abstimmungskämpfen Empfehlungen abgeben darf. Mehrere kantonale Finanzdirektoren warben in einem Inserat für ein Ja zur Steuerreform. Die Frage, ob sich die Kantone an der Finanzierung dieser Inserate beteiligten, wurde zwar

abschlägig beantwortet, trotzdem sei es heikel, dass sich amtliche Stellen in Abstimmungskämpfe einmischten, kritisierte etwa der Tages-Anzeiger. Es wurde dabei auch auf ein Bundesgerichtsurteil verwiesen, das die Stellungnahme von Ostschweizer Regierungsräten zum Nachrichtendienstgesetz gerügt hatte.

Das Nein zur USR III wurde teilweise auch unter dem Aspekt einer Korrekturwirkung der direkten Demokratie diskutiert. Der Entscheid sei als Kurskorrektur eines Projektes einer rechtsbürgerlichen Mehrheit aus SVP und FDP im Nationalrat zu verstehen. Die direkte Demokratie habe «das Misstrauen quasi im Blut», interpretierte etwa der Zürcher Wirtschaftshistoriker Tobias Straumann im Blick den Abstimmungsausgang.

Eben diese direkte Demokratie «halte Winterschlaf», bilanzierte die Solothurner Zeitung mit Blick auf den Umstand, dass im Jahr 2017 über keine einzige Volksinitiative abgestimmt wurde und sogar der Abstimmungstermin Ende Jahr entfiel. Dies sei wohl aber nur eine Verschnaufpause, befänden sich doch eine Reihe neuer Volksbegehren in der Pipeline. Nicht weniger als fünf neue Anliegen wurden im Herbst – wohl auch im Hinblick auf die Wahlen 2019 – lanciert. Dass die Initiative zur «arme électorale» werde, wie die Tribune de Genève titelte, sei zu verhindern, zum Beispiel durch Erhöhung der Unterschriftenzahl, gab Yannick Buttet (cvp, VS) im gleichen Blatt zu Protokoll. Experten gaben allerdings zu bedenken, dass wohl vor allem kleine und finanzschwache Organisationen unter einer solchen Änderung der Spielregeln zu leiden hätten.

Zu den potenziellen künftigen Abstimmungsvorlagen wird vermutlich auch ein Referendum über die Armeeflugzeugbeschaffung gehören. Armeeminister Guy Parmelin hatte nämlich beschlossen, den Planungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit begeben sich der SVP-Bundesrat auf demokratisches Neuland, urteilte der Tages-Anzeiger. Es handle sich hier quasi um die Einführung eines Finanzreferendums auf nationaler Ebene.

Bereits ihren Schatten voraus warf die Selbstbestimmungsinitiative der SVP, die den Vorrang des Landesrechts in der Verfassung verankern will und 2018 in den Räten debattiert werden wird. Was geschehen soll, wenn eine Volksinitiative angenommen wird, die gegen Völkerrecht oder bestehende Verträge verstösst, sei in der Tat nicht geregelt aber im Rahmen der Überlegungen zu Ungültigkeitsgründen von Volksinitiativen schon virulent diskutiert worden, fand Andrea Caroni (fdp, AR).<sup>9</sup>

STUDIEN / STATISTIKEN  
DATUM: 31.12.2017  
MARC BÜHLMANN

Seit 1983 war es nie mehr vorgekommen, dass in einem Jahr über kein einziges **Volksbegehren** abgestimmt wurde. Dies war allerdings **2017** wieder der Fall. Zu diesem Umstand beigetragen hatte nicht nur der in den letzten Jahren zu verzeichnende leichte Rückgang der Zahl lancierter Initiativen – in den Medien war nach der «Initiativenflut» eine eigentliche «Initiativenflaute» beklagt worden –, sondern auch, dass im Jahr 2017 gleich drei Begehren zurückgezogen wurden (2016: 1). Im Falle der «Rasa-Initiative», mit der die Masseneinwanderungsinitiative wieder aus der Verfassung hätte gestrichen werden sollen, war lange unklar, ob sie nicht doch an die Urne gelangen wird. Bei der «Wiedergutmachungsinitiative» hatte das Parlament in Form des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 einen indirekten Gegenvorschlag verabschiedet, der die Initianten zufrieden stellte. Der Bauernverband schliesslich zog seine Initiative «für Ernährungssicherheit» zurück, weil das Parlament eine Verfassungsänderung als direkten Gegenvorschlag ausgearbeitet hatte, der mittels obligatorischem Referendum Ende September 2017 angenommen wurde.

Allerdings dürfte es in den folgenden Jahren kaum mehr ausschliesslich zu Abstimmungswochenenden ohne Volksinitiativen kommen, waren doch 2017 zwölf Begehren abstimmungsreif bzw. beim Bundesrat oder im Parlament hängig (2016: 8). Zudem hatten die Komitees in diesem Jahr für vier Initiativen (2016: 8) die nötigen Unterschriften in der 18-Monate-Frist zusammengebracht, nämlich für die Initiative «für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub», die «Transparenz-Initiative» sowie die Initiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Auch die «Pflegethemen-Initiative» war 2017 zustande gekommen, also noch im gleichen Jahr, in dem sie vom Schweizerischen Berufsverband für Pflegefachpersonal (SBK) lanciert worden war.

Darüber hinaus wurden im Jahr 2017 für zwölf Begehren Unterschriften gesammelt (2016: 7). Neben den bereits 2016 lancierten Initiativen «für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» und «Fair-Preis-Initiative» wurden also im Berichtsjahr zehn neue Volksinitiativen lanciert (2016: 6), fünf davon innerhalb eines Monats, was in einigen Medien und bei Politikerinnen und Politikern die Angst vor einer neuerlichen Initiativenflut heraufbeschwor – insbesondere, weil im Jahr vor den Wahlen wohl noch zahlreiche Parteien wieder Initiativen als Wahlkampfvehikel einreichen würden. Yannick Buttet (cvp, VS) sprach sogar von einem Systemfehler, da Initiativen immer mehr als Blockadeinstrumente gebraucht würden. Interessant waren freilich die Forderungen

der neu lancierten Begehren. Drei liessen sich dem Gesundheitswesen zuschreiben (die oben erwähnte «Pflegethemen», die Initiative «Organspende fördern» und die Initiative für die «Organisationsfreiheit der Kantone für die Krankenversicherung»), drei stammten von Umwelt- bzw. Tierschutzkreisen («Trinkwasser-Initiative», «Atomkraftwerke abschalten» und «Tier- und Menschenversuchsverbot»), zwei von links («99 Prozent-Initiative» und «Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten») und eines von rechts («Zuerst Arbeit für Inländer»). Das zehnte neu lancierte Begehren, die Initiative für ein «von den Krankenkassen unabhängiges Parlament» richtete sich gegen die Krankenkassenlobbys im Parlament und stammte von demselben Komitee wie die Initiative, mit welcher gefordert wurde, dass die Kantone in der Organisation der Krankenkassen frei sind. Bekannte Köpfe in diesem Komitee waren Pierre-Yves Maillard (VD, sp) und Mauro Poggia (GE, mcg), ehemals Nationalräte und aktuell Regierungsräte in den Kantonen Waadt und Genf. Dass das Sammeln von 100'000 Signaturen in 18 Monaten nach wie vor kein Kinderspiel ist, zeigten die beiden Initiativen, die 2017 gescheitert waren (2016: 1): Die Initiativen «Stopp den Auswüchsen von Via sicura» und «Ja zur Bewegungsmedizin». <sup>10</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 13.03.2018  
MARC BÜHLMANN

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 einreiche, weil er Angst vor einer Annahme der Initiative an der Urne habe. Es gehe ihm vielmehr um das inhaltliche Anliegen, das er mit den Initianten teile: Die konkrete Regelung des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht. Allerdings schlug er selber vor, auf den Gegenvorschlag zu verzichten – und diesen vorerst zu schubladisieren –, wenn die Initianten ihr Begehren nicht zu dessen Gunsten zurückziehen würden. Die Materie sei für sich genommen schon komplex genug. Wenn gleich zwei Vorlagen an die Urne kämen, sei dies dem Verständnis des Themas wohl eher abträglich.

Thomas Minder zählte in der Verteidigung seines Minderheitenantrags zur Annahme der Volksinitiative eine Reihe von aktuellen Vorstössen auf, in denen das Parlament Beschlüsse fasse, die im Widerspruch zu bestehendem internationalem Recht stünden:

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

In der Folge äusserten sich 17 Ständerätinnen und -räte zur Vorlage, wobei sich die Argumente mehr oder weniger wiederholten: Die Initiative sei konfus und widersprüchlich; der SVP wurde vorgeworfen sich damit nicht gegen fremde Richter, sondern gegen das eigene Bundesgericht zu wenden. Betont wurde zudem die Gefährdung schweizerischer Wirtschaftsinteressen. Die Verlässlichkeit der Schweiz würde bei einer Annahme des Begehrens auf dem Spiel stehen. Völkerrecht helfe zudem insbesondere Kleinstaaten, 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 Einhaltung 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.<sup>11</sup>

Der Ständerat beugte sich als Erstrat über die parlamentarische Initiative zur **Kündigung von Staatsverträgen**. Nebst dem Entwurf für ein Bundesgesetz galt es auch einen weiteren Entwurf zu einem Bundesbeschluss zu diskutieren, da auch der Bundesrat dem Parlament einen themenspezifischen Vorschlag unterbreitete. Inhaltlich verlangten beide Entwürfe praktisch das Gleiche, nämlich einen Parallelismus der Zuständigkeiten (actus contrarius): Wer für den Abschluss eines Vertrags zuständig ist, soll auch für dessen Änderung und dessen Kündigung zuständig sein. Die Kommission schlug dabei einen materiellen Parallelismus vor, mit dem die Zuständigkeit je nach Bedeutung eines Aktes geregelt wird. Andrea Caroni (fdp, AR) führte als Sprecher der SPK-SR in der Ratsdebatte als Beispiel aus, dass Verträge bei ihrem Abschluss sehr wichtig sein können, mit der Zeit aber an Bedeutung verlieren können. In diesem Fall müsste der Vertragsabschluss von der Bevölkerung beschlossen werden, eine allfällige Kündigung könnte aber der Bundesrat vornehmen.

Im Prinzip war die Regierung mit diesem Vorschlag einverstanden. Anders als die SPK-SR wollte sie die Änderung aber nicht in ein Gesetz giessen, sondern beantragte eine Verfassungsänderung. Dies begründete der Bundesrat damit, dass bezüglich der Kündigung von Verträgen, für die er alleine zuständig sei, ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht entstanden sei. Die geplante Kompetenzverschiebung von der Regierung zum Parlament, bzw. durch Ausbau der Volksrechte hin zur Stimmbewölkerung, müsse folglich mittels obligatorischem Referendum beschlossen werden. Caroni bestritt in seinen Ausführungen sowohl das Gewohnheitsrecht als auch die Kompetenz des Bundesrats zur Kündigung von Verträgen und beantragte Eintreten auf die Kommissionsvorlage sowie Nichteintreten auf die Vorlage der Regierung.

Justizministerin Simonetta Sommaruga versuchte den Vorschlag des Bundesrates zu retten, indem sie sich für Transparenz einsetzte. Es sei in der Tat wichtig, zu regeln, wer für die Kündigung von Verträgen zuständig sei. Es sei zwar auch in der Lehre nicht klar, ob die Zuständigkeit beim Parlament oder bei der Regierung liegen müsse, und augenscheinlich habe man hier unterschiedliche Auffassungen. Die geplante Regelung müsse aber explizit und transparent sein, was nur der Fall sei, wenn sie in der Verfassung festgehalten werde.

Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter waren freilich anderer Meinung und beschlossen mit 4 zu 34 Stimmen (2 Enthaltungen), nicht auf den bundesrätlichen Entwurf einzutreten. Die Vorlage der SPK-SR wurde hingegen behandelt und nach einigen Präzisierungen, bei denen man den Anträgen der Justizministerin folgte, mit 34 zu 4 Stimmen in der Gesamtabstimmung gutgeheissen. Damit ging das Geschäft an den Nationalrat.<sup>12</sup>

Die **Kampagne rund um die Selbstbestimmungsinitiative** lief eigentlich schon seit der Lancierung des Begehrens Anfang 2015. Diverse Parteien und verschiedene Organisationen hatten sehr früh ihren Widerstand angekündigt. Schon im März 2015 hatte der Tages-Anzeiger getitelt «Alle gegen die Volkspartei»: Wirtschaftsverbände hatten Sorgen um Handelsverträge geäussert, Staatsrechtlerinnen und Staatsrechtler hatten einen Angriff auf die Menschenrechte befürchtet, Rechtshistorikerinnen und Rechtshistoriker hatten die Idee der «fremden Richter» bemüht, verschiedentlich war eine Instrumentalisierung des Initiativrechts moniert worden und vor den eidgenössischen Wahlen im Herbst 2015 hatte die Frage zur Beziehung von Völkerrecht und Landesrecht «unter Politikern für Polemiker und rote Köpfe» gesorgt (NZZ) – und das alles noch bevor die Initiative überhaupt zustande gekommen war. Die SVP wollte nach eigenem Ermessen Klarheit und Sicherheit hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht herstellen, was freilich von den Gegnerinnen und Gegnern als «falsches Versprechen» (NZZ) oder «initiative simpliste» (Le Temps) bezeichnet und bestritten wurde. Rückenwind brachte die Initiative wohl auch ihrem Erfinder Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der während seines Ständeratswahlkampfes im Kanton Zürich für das Begehren geworben hatte.

Die Medienberichterstattung über die Selbstbestimmungsinitiative riss natürlich auch während ihrer parlamentarischen Behandlung 2017 und 2018 nicht ab. Diskutiert wurde dabei unter anderem auch schon früh über den Abstimmungstermin. Ob die SVP im Wahljahr 2019 von der Initiative profitieren könne oder nicht, hänge vor allem vom Arbeitstempo des Parlaments und davon ab, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet würde oder nicht, berichtete die Presse. In den Medien wurden derweil auch verschiedentlich Fälle beschrieben, bei denen Gerichte internationalen Verträgen den Vorrang vor Verfassungsbeschlüssen gegeben hatten. Insbesondere die Ausnahmen, die in Einzelfällen bei der Anwendung des Ausführungsgesetzes zur Ausschaffungsinitiative gemacht wurden, waren ja auch Stein des Anstosses für die Selbstbestimmungsinitiative gewesen. Ob die Schweiz nun «Musterschülerin» sei (Tages-Anzeiger), die in

voraussetzendem Gehorsam handle, oder sich als Vertragspartnerin an internationale Abkommen halten müsse, wie in der Presse ebenfalls argumentiert wurde, – die Diskussionen hielten die Selbstbestimmungsinitiative im Gespräch.

Bereits vor Abschluss der parlamentarischen Verhandlungen lancierten die Gegnerinnen und Gegner der Initiative Ende Mai 2018 mittels einer Medienkonferenz offiziell den Abstimmungskampf – obwohl dann noch nicht entschieden war, wann das Anliegen an die Urne kommen sollte. Unter dem Namen «Schutzfaktor M» – M stand bei der bereits 2013 ins Leben gerufenen Organisation für Menschenrechte – und der Bezeichnung «Allianz der Zivilgesellschaft» hatten sich laut Basler Zeitung über hundert Organisationen – darunter etwa der katholische Frauenbund, Pink Cross, Behinderten- und Jugendverbände oder Helvetas – und Tausende Einzelpersonen zusammengeschlossen. Vor der Presse bezeichneten verschiedene Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen das SVP-Anliegen als «Selbstbeschneidungs-Initiative» oder «Anti-Menschenrechts-Initiative». Die ungewohnt frühe Organisation der Gegnerschaft sei mit der Bedeutung der Initiative zu erklären, aber auch damit, dass der «Abstimmungskampf kein Spaziergang» werde, so der Tages-Anzeiger. Darauf weise auch eine im März 2018 durchgeführte Umfrage hin, die zeige, dass 43 Prozent der Befragten die Initiative sicher oder eher annehmen würden und 48 Prozent dagegen oder eher dagegen seien.

Anfang Juli entschied der Bundesrat dann, die Abstimmung auf den frühest möglichen Zeitpunkt, den 25. November 2018, festzulegen. Anfang Oktober startete die SVP mit ihrem Abstimmungskampf, der zumindest hinsichtlich der verwendeten Bilder und verglichen mit früheren Kampagnen zur Minarett-, Ausschaffungs- oder Masseneinwanderungsinitiative etwa vom Sonntags-Blick als «völlig harmlos» bezeichnet wurden. Auf einem in orange gehaltenen Hintergrund hielten Personen ein Schild mit einem Ja «zur direkten Demokratie» und «zur Selbstbestimmung» in die Kamera. Das Logo der Partei war nicht sichtbar. Man habe die Botschaft bewusst simpel halten wollen. Eine aggressive Kampagne sei nicht nötig, weil die Botschaft klar sei, zudem wolle man einen sachlichen Abstimmungskampf führen, gab Kampagnenchef Thomas Matter (svp, ZH) zu Protokoll.

Die Gegnerschaft fuhr für ihre Kampagne schwereres Geschütz auf: So liess Economiesuisse 18 Frachtcontainer auf den Bundesplatz stellen mit dem Hinweis, dass darin 387 Tonnen Exportgüter Platz hätten, was der Menge entspreche, die von der Schweiz aus alle 10 Minuten in die Welt verkauft werde. Diese Ausfuhren seien aber bei einem Ja zur Selbstbestimmungsinitiative gefährdet. Nur dank zahlreicher internationaler Abkommen, die bei einem Ja alle auf der Kippe stünden, gehöre die Schweiz zu den 20 grössten Volkswirtschaften weltweit. Das «Gesicht der Operation Libero» (Blick), Flavia Kleiner, sprach von der «krassesten Initiative, über die wir je abgestimmt haben», mit ihr werde der Rechtsstaat fundamental angegriffen. Eine in den Medien häufig zu vernehmende Stimme gehörte Helen Keller, der Vertreterin der Schweiz am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Auch für sie entsprach die Initiative einem Angriff auf den Rechtsstaat und die Menschenrechte. Sie argumentierte, dass das Volksbegehren nicht hätte für gültig erklärt werden dürfen und fürchtete sich bei einer Annahme vor einer «Katastrophe», wie die Weltwoche ausführte. Plakate der Gegnerinnen und Gegner zeigten eine Kreissäge, die verschiedene Begriffe (z.B. Frauenrechte, Kinderrechte, Behindertenrechte) durchtrennte, verbunden mit dem Slogan «Nein zur Selbstbeschneidungsinitiative der SVP». In der Weltwoche wurden die Plakate als «krasser Ausdruck» von «Volksverachtung» bezeichnet, mit der die «antidemokratische Gesinnung der Selbstbestimmungsgegner» sichtbar werde. Volksentscheide würden mit «Kettensägenmassaker[n]» gleichgesetzt.

Auch auf Social Media hatten die Gegnerinnen und Gegner der Initiative «die Nase vorn» (Weltwoche). Mit einem Film zeigten sie als antike Soldaten verkleidete Mitglieder der SVP (Roger Köppel [ZH], Andreas Glarner [AG] und Magdalena Martullo-Blocher [GR]), die in einem Trojanischen Pferd versteckt das Bundesgericht entmachten wollten. Ein grosses Holzpferd wurde dann auch kurz vor dem Abstimmungstermin auf dem Berner Bahnhofplatz präsentiert.

Die SVP – allen voran Christoph Blocher – verteidigte die Initiative mit dem Argument, dass die direkte Demokratie schleichend ausgehebelt werde. Bei der Abstimmung stünden nichts weniger als die Volksrechte auf dem Spiel. «Damit die Leute noch etwas zu sagen haben», müssten sie Ja stimmen, so der vom Blick als «SVP-Übervater» bezeichnete Blocher. Der alt-Bundesrat betrachtete die Selbstbestimmungsinitiative zudem als Vehikel, mit dem der EU-Rahmenvertrag verhindert werden könne. Sehr

häufig trat auch Hans-Ueli Vogt vor die Medien, um «seine» Initiative zu verteidigen. Auch der «Architekt» des Begehrens, so die Aargauer Zeitung, argumentierte mit der Verteidigung der direkten Demokratie. Das Parlament setze angenommene Initiativen mit Verweis auf internationale Verpflichtungen nicht so um, wie dies von der Stimmbevölkerung verlangt werde. Mit der Initiative werde der Stellenwert der direkten Demokratie hingegen wieder gestärkt.

Für Wirbel sorgte ein Flyer, der von der SVP Mitte August 2018 an alle Schweizer Haushalte verteilt wurde. Darin trat alt-Bundesrätin Micheline Calmy-Rey als Kronzeugin für die Selbstbestimmungsinitiative auf: «Das Schweizer Recht schützt besser als das europäische. Ich bin entschieden dagegen, dass europäisches Recht sämtliche Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU regeln soll», wurde die ehemalige Magistratin zitiert. Diese Aussage hatte Calmy-Rey im Rahmen einer Diskussion um das EU-Rahmenabkommen gemacht. Von der SVP sei sie aber nicht angefragt worden, sie sei schockiert über dieses Vorgehen. SP-Parteipräsident Christian Levrat (sp, FR) sprach in diesem Zusammenhang von «Lügenpropaganda». Auch die «Buh-Rufe» und die «Schimpftiraden» (Aargauer Zeitung), die Bundesrätin Simonetta Sommaruga bei einem Podium in Suhr (AG) über sich ergehen lassen musste, zeugten von der immer aufgeheizteren Stimmung. Nicht nur die von der SVP immer wieder heftig attackierte Justizministerin, sondern auch die Bundesratsmitglieder Doris Leuthard, Alain Berset, Ignazio Cassis und Johann Schneider-Ammann engagierten sich mit verschiedenen Auftritten für die ablehnende Haltung des Bundesrates. Man habe Lehren aus dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative gezogen, bestätigte Simonetta Sommaruga der Aargauer Zeitung, und trete darum als Regierung stärker in Erscheinung.

Ende August zeigte eine Umfrage, dass zu diesem Zeitpunkt 53 Prozent der Befragten Nein zur Initiative gesagt hätten und 45 Prozent Ja. Als aussergewöhnlich wurde von den Befragenden der Umstand gewertet, dass das Ja-Lager über die Zeit nicht kleiner geworden sei; ein Muster, das sonst bei Initiativen im Verlauf einer Kampagne zu beobachten sei. Thomas Matter sprach bei seinem Kommentar zu diesen Zahlen in der Aargauer Zeitung von einem Kampf «David gegen Goliath». Er schätzte den finanziellen Aufwand der Gegnerschaft auf einen «zweistelligen Millionenbetrag». Die Gegnerinnen und Gegner führten eine «Märchenstundenkampagne mit unlimitierten Budgets», urteilte Matter. Die SVP selber habe weniger als CHF 3 Mio. ausgegeben. Eine Analyse von Media Focus ging hingegen aufgrund der gekauften Werbeflächen (Plakate, Inserate, Werbung auf Youtube) davon aus, dass das Befürworterlager mehr ausgegeben hatte als das Gegnerlager. Auch die APS-Inserateanalyse, mit der die Anzahl der in Printmedien geschalteten Inserate betrachtet wird, stellte ein grösseres Engagement der Befürwortenden- als der Gegenseite fest. Zudem schalteten die Befürworterinnen und Befürworter deutlich mehr Inserate als noch bei der Masseneinwanderungs- oder der Durchsetzungsinitiative. Wer wie viel für den Abstimmungskampf ausgab, blieb zwar ein Geheimnis, die Kosten waren aber sicherlich überdurchschnittlich hoch.

Die Gegnerinnen und Gegner warnten aufgrund der Umfrageresultate davor, zu meinen, dass das Rennen bereits gelaufen sei. Demoskopen würden sich oft irren, so etwa der Blick. Als für das Nein-Lager nicht förderlich, wurde zudem die Absicht des Bundesrates bezeichnet, ausgerechnet kurz vor der Abstimmung eine Unterzeichnung des umstrittenen UNO-Migrationspaktes zu prüfen. Die Umfragen hatten zudem gezeigt, dass rund ein Drittel der FDP-Sympathisierenden die Initiative unterstützen würde. Auch die Ja-Parole der Jungfreisinnigen des Kantons Zürich zeige, dass durch den Freisinn ein Riss verlaufe, urteilte der Sonntags-Blick. Diesem wollte Parteipräsidentin Petra Gössi (fdp, SZ) auf Anfrage mit Aufklärung und Mobilisierung der eigenen Basis begegnen – so das Sonntagsblatt weiter.

Den «Rückenwind», den die Befürworterinnen und Befürworter durch die Debatte um den Migrationspakt noch einmal erhalten hatten, wie der Blick urteilte, versuchten sie kurz vor der Abstimmung dann noch mit «Brachial-Werbung» (Blick) zu verstärken. Auf der Titelseite der Pendlerzeitung «20 Minuten» warb das «Egerkinger Komitee» um Walter Wobmann (svp, AG) und Andreas Glarner (svp, AG) damit, dass mit der Annahme der Selbstbestimmungsinitiative der UNO-Migrationspakt verhindert werden könnte, dass hingegen bei einer Ablehnung die Minarett-Initiative wieder für ungültig erklärt werden würde. Eine Karikatur zeigte zudem Justizministerin Simonetta Sommaruga, die mit der Aussage «Hereinspaziert» an der Grenze Flüchtlinge in die Schweiz bittet. Die heftige und ungewöhnliche lange Kampagne liess für den Abstimmungssonntag eine hohe Beteiligung erwarten.<sup>13</sup>

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<sup>14</sup>

---

1) 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.

2) Pa.Iv. Moret 09.521 und Po. SPK-NR 10.3885: AB NR, 2011, S. 696 ff.; Pa.Iv. Vischer 07.477: AB SR, 2011, S. 849 ff.; Mo. SPK-SR 11.3751: AB SR, 2011, S. 849 ff.; AB NR, 2011, S. 2166 ff.; Mo. SPK-NR 11.3468: AB NR, 2011, S. 2166 ff.; NLZ, 3.1.11; Presse vom 1.4., 14.4., 20.5. und 21.12.11; WW, 20.4.11.

3) Presse vom 21.3.12.

4) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016

5) AB NR, 2016, S. 1158 f.

6) Bericht SPK-NR vom 19.1.17; TG, 19.11.16

7) AB NR, 2017, S. 673 ff.

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

9) AZ, 7.1.17; NZZ, 21.1.17; BU, 25.1.17; TA, 27.1., 31.1.17; Blick, 15.2.17; WW, 30.3.17; LZ, 4.4.17; WW, 31.8.17; TA, 6.9.17; NZZ, 9.9., 14.9.17; NWZ, 20.9.17; TG, 17.10.17; TA, 25.10.17; SZ, 20.11.17

10) Übersicht Volksinitiativen 2017; AZ, 13.7.17; TA, 18.7.17; SGT, SN, 31.7.17; NWZ, 14.9.17; LT, 5.10.17; LZ, 7.10.17; TG, 17.10.17; LZ, 13.12.17; Lib, 23.12.17; AZ, TA, 27.12.17; LT, 28.12.17

11) 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

12) AB SR, 2018, S. 621ff; BBl. 2018, S. 3491 ff.; BBl. 2018, S. 5315 ff.

13) Heidelberger und Bühlmann (2018). APS-Inserateanalyse vom 15.11.2018; NZZ, 10.2.15; LMD, TA, 11.3.15; NZZ, 8.4.15; BaZ, 9.4.15; NZZ, 13.4.15; WW, 30.4.15; AZ, LT, 13.6.15; TA, 29.6.15; NZZ, 15.8., 19.8.15; WW, 20.8.15; NZZ, 3.10.15; AZ, 9.11.15; AZ, TA, 6.7.17; NZZ, 25.7.17; LT, 12.8.17; NZZ, 3.10.17; WW, 5.10.17; TA, 13.10.17; SGT, 14.10.17; WW, 1.2.18; BaZ, 12.3.18; WW, 29.3.18; BaZ, 12.4.18; BaZ, NZZ, 30.5.18; NZZ, TA, 31.5.18; LT, 7.6., 11.6.18; WoZ, 6.9.18; WW, 29.9.18; So-Bli, 30.9.18; WW, 4.10.18; So-Bli, 7.10.18; So-Bli, 14.10.18; Blick, 16.10.18; Blick, WW, 18.10.18; AZ, 20.10.18; WW, 25.10.18; AZ, 27.10.18; So-Bli, 28.10.18; Blick, 1.11.18; AZ, 2.11.18; AZ, Blick, 3.11.18; TA, WW, 8.11.18; AZ, 10.11.18; So-Bli, SoZ, 11.11.18; SZ, 13.11.18; WW, 15.11.18; AZ, 17.11.18; Blick, 22.11.18; AZ, 24.11., 26.11.18

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