

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Ausländische Straftäterinnen und Straftäter, Grundrechte
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Volksinitiative
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Bühlmann, Marc
Caretto, Brigitte
Frick, Karin
Guignard, Sophie
Hirter, Hans
Hohl, Sabine
Mosimann, Andrea

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Caretti, Brigitte; Frick, Karin; Guignard, Sophie; Hirter, Hans; Hohl, Sabine; Mosimann, Andrea 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ausländische Straftäterinnen und Straftäter, Grundrechte, Volksinitiative, 1987 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1
Grundrechte	1
Kriminalität	9
Institutionen und Volksrechte	10
Volksrechte	10
Sozialpolitik	16
Soziale Gruppen	16
Migrationspolitik	16
Bildung, Kultur und Medien	20
Bildung und Forschung	20
Grundschulen	20
<hr/>	
Parteien, Verbände und Interessengruppen	20
Parteien	20
Grosse Parteien	20

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
BFS	Bundesamt für Statistik
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
EKM	Eidgenössische Migrationskommission

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
OFS	Office fédéral de la statistique
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
CFM	Commission fédérale des migrations

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Strafrecht

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 24.08.2010
MARC BÜHLMANN

Im August kündigte ein Komitee aus der Deutschschweiz die Lancierung einer Initiative an, welche die **Todesstrafe für Sexualstraftaten mit Todesfolge** fordert. Obschon das Begehren bereits einen Tag nach der offiziellen Registrierung durch die Bundeskanzlei wieder zurückgezogen wurde, wirbelte das Anliegen viel Staub auf.¹

Grundrechte

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 22.12.2007
HANS HIRTER

Gegen die Anti-Rassismus-Norm im Strafgesetz (Art. 261bis) wurde nach diversen parlamentarischen Vorstössen nun auch eine **Volksinitiative** lanciert. Das von den Schweizer Demokraten gestartete Begehren mit dem Titel „Für freie Meinungsäusserung – weg mit dem Maulkorb!“ verlangt, dass keine Gesetzesbestimmung die Meinungsäusserungsfreiheit im Rahmen der politischen Auseinandersetzung beschränken darf. Als Übergangsbestimmung postuliert die Initiative die sofortige Streichung des Anti-Rassismus-Artikels im StGB. Bundesrat **Blocher**, der aus seiner Ablehnung dieser Strafnorm nie ein Hehl gemacht hatte, lud im Mai Experten ein, um über deren Abschaffung oder zumindest Einschränkungen zu diskutieren. Im Dezember lehnte der Gesamtbundesrat den Antrag Blochers auf die Ausarbeitung einer Vorlage für eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzesartikels ab.²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 23.09.2013
NADJA ACKERMANN

Das Vermummungsverbot war auch auf kantonaler Ebene ein Thema. Im Kanton Basel-Stadt wurde eine von der Jungen SVP lancierte Initiative für ein **kantonales Vermummungsverbot** vom Parlament für ungültig erklärt. Die Initiative wollte im Übertretungsstrafrecht einen neuen Paragraphen verankern, nach dem das Verdecken des Gesichtes ausserhalb bewilligungspflichtiger Versammlungen, Demonstrationen und Menschenansammlungen bestraft werden sollte.

Mehr Erfolg hatte das Vermummungsverbot im Kanton Tessin. Am 23. September wurde eine von Giorgio Ghiringhelli lancierte Volksinitiative, die nach dem Vorbild Frankreichs und Belgiens die Vermummung im öffentlichen Raum verbieten wollte, von 65,4% der Stimmbürger gutgeheissen. Die avisierte Zielgruppe waren Burka- und Niqabträgerinnen, obwohl diese im Südkanton kaum anzutreffen sind. Ghiringhelli ging es denn auch bewusst um die Prävention. Ob die neue Verfassungsbestimmung zur Anwendung kommen wird, hängt von der ausstehenden Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung ab (vgl. Kapitel 1d).³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 19.12.2014
NADJA ACKERMANN

Am 6. März 2014 lancierte ein überparteiliches Komitee (ohne SVP) unter der Leitung der Guido Fluri Stiftung eine Volksinitiative zur **Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen** («Wiedergutmachungsinitiative»). Gefordert wurde insbesondere eine finanzielle Wiedergutmachung des erlittenen Unrechts durch die Schaffung eines mit CHF 500 Mio. dotierten Fonds. Weiter soll eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Vorfälle geleistet und eine öffentliche Diskussion geführt werden. Mit dem Instrument der Volksinitiative sollen die bereits gestarteten Prozesse der Rehabilitierung, wie sie das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen und der Runde Tisch vorsahen, beschleunigt werden. Kurz vor Weihnachten 2014 konnte das Komitee die Initiative mit über 110'000 Unterschriften einreichen.⁴

Sowohl die Gewährleistung der neuen Tessiner Kantonsverfassung, wodurch das Gesichtsverhüllungsverbot von Bundesrat und Parlament als bundesrechtskonform akzeptiert wurde, als auch das Urteil des EGMR vom Juli 2014, welches das Burkaverbot in Frankreich offiziell als EMRK-konform einstufte, verhalfen der Burka-Kontroverse in der Schweiz zu Aufwind. Anfang 2015 kündigte das Egerkinger Komitee um den Solothurner SVP-Nationalrat Walter Wobmann, das seinerzeit die Minarett-Initiative aus der Taufe gehoben hatte, denn auch an, auf nationaler Ebene eine Initiative für ein Verhüllungsverbot nach Tessiner Vorbild einzureichen, und zwar parallel zu Wobmanns parlamentarischer Initiative mit dem gleichen Anliegen. Obwohl die SPK-NR das Anliegen im April 2015 mit knapper Mehrheit unterstützt hatte, glaubte der Initiator nicht an den Erfolg über den parlamentarischen Weg. Deshalb und nicht zuletzt auch aus wahltaktischen Gründen – im Hinblick auf die bevorstehenden eidgenössischen Wahlen im Oktober 2015 erhoffte sich die SVP einen positiven Effekt von der Initiative, wie der Walliser SVP-Nationalrat Oskar Freysinger unumwunden zugab – trat das Egerkinger Komitee am 29. September 2015 vor die Medien, um die endgültige **Lancierung der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** bekanntzumachen. Der Initiativtext sei bei der Bundeskanzlei eingereicht worden und so bald als möglich wolle man mit der Unterschriftensammlung beginnen, liess das Komitee, dem neben Walter Wobmann weitere SVP-Exponentinnen und -Exponenten sowie Mitglieder der EDU, der Lega und der Schweizer Demokraten angehörten, in der Presse verlauten. Inhalt des Initiativtextes war erstens das Verbot, sein Gesicht im öffentlichen Raum oder an öffentlich zugänglichen Orten (ausgenommen Sakralstätten) zu verhüllen oder zu verbergen, sowie zweitens das Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen. Ausnahmen sollten aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten und klimatischen Gründen sowie aus Gründen des einheimischen Brauchtums gestattet sein, um etwa Mundschutzmasken für Pflegepersonal, Motorradhelme, Kälteschutz beim Wintersport oder Fasnachtsmasken nicht unter Strafe zu stellen. In den Augen der Gegnerinnen und Gegner sollte die Initiative ein Problem lösen, das gar nicht existiere, sei doch die Wahrscheinlichkeit, in der Schweiz einer Burkaträgerin zu begegnen «nicht viel höher als auf dem Mars», wie «La Liberté» karikierend schrieb.

Die Alarmglocken schrillen liess die Initiative unterdessen in der Tourismusbranche, die sich – unter der Frankenstärke und Buchungsrückgängen aus dem Euroraum ächzend – gerade an der steigenden Anzahl zahlungskräftiger Gäste aus den Golfstaaten erfreute. Verböte die Schweiz die Burka, so die Befürchtung, würde diese Klientel zukünftig auf Reisen in die Schweiz verzichten und auch sonst könnte die Schweiz als bisher als offen und tolerant wahrgenommene Destination einen beträchtlichen Imageschaden erleiden und auch andere Touristen abschrecken. Eine prompte Reaktion auf das neuste Projekt des Egerkinger Komitees kam auch aus der Gemeinde Egerkingen (SO): Per Communiqué distanzierte sich der Gemeinderat in aller Form vom Egerkinger Komitee, das sich im Namen auf seinen Gründungsort beruft, und dessen «ideologisch verbrämter Gesinnung», wie der Tages-Anzeiger berichtete, und forderte das Komitee auf, den Namen Egerkingen nicht mehr zu verwenden.

Die Debatte um das Verhüllungsverbot loderte im Nachgang der Terroranschläge von Paris Mitte November 2015 noch einmal heiss auf. Während Kritiker des Burkaverbots befürchteten, durch die Einführung eines solchen könnte die Schweiz vermehrt in den Fokus von Dschihadisten rücken und in der Folge auch Ziel von zukünftigen Attentaten sein, zeigten sich die Initianten in den Medien wenig beeindruckt von den jüngsten Geschehnissen. Selbst durch Drohungen von Fundamentalisten wollten sie sich nicht einschüchtern lassen, denn nach den Anschlägen in Paris sei die Initiative «aktueller denn je»; es gehe letztlich darum, «unsere freiheitliche Gesellschaftsordnung zu schützen», so Wobmann gegenüber der «Schweiz am Sonntag».

Wie man das Burkaverbot schon vor dem offiziellen Inkrafttreten wirkungslos machen könnte, zeigte sich derweil im Kanton Tessin, dessen Regelung Pate für das nationale Verbot gestanden hatte: Der französisch-algerische Unternehmer Rachid Nekkaz kündigte im Dezember in Locarno (TI) medienwirksam an, alle Bussen für Burka- oder Nikabträgerinnen im Tessin – ungeachtet deren Höhe – zu übernehmen.⁵

Die Veröffentlichung des Ergebnisses der Vorprüfung durch die Bundeskanzlei Mitte März 2016 war für das Egerkinger Komitee der Startschuss zur **Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»**, deren Text sich am Tessiner Verhüllungsverbot orientierte. Die dazugehörige medienwirksame Inszenierung auf dem Bundesplatz, bei der einige Komitee-Mitglieder als verummte Chaoten und Burkaträgerinnen – zum Teil mit Sprengstoffgürtel-Attrappe – verkleidet posierten, hatte für das Komitee ein juristisches Nachspiel. Im Kanton Bern gilt seit 1999 ein Vermummungsverbot bei unbewilligten Demonstrationen, weshalb die Stadt Bern das

Komitee wegen «Kundgebung ohne Bewilligung» mit 500 Franken büsste, wie die Aargauer Zeitung berichtete. Da die eidgenössischen Räte sich später aber gegen die Aufhebung der parlamentarischen Immunität Walter Wobmanns – Präsident des Komitees und Nationalrat – entschieden, musste die Busse nicht bezahlt werden. Einige Monate nach Anlaufen der Unterschriftensammlung, im Sommer 2016, vereinnahmte der Zürcher SP-Regierungsrat Mario Fehr die Schlagzeilen zur Burka-Debatte, indem er sich als prominenter Vertreter des linken Lagers zu den bisher hauptsächlich rechtsbürgerlichen Befürwortern eines Verhüllungsverbots gesellte. Burkas gehörten nicht in die Schweiz, denn in einer liberalen Gesellschaft zeige man das Gesicht, zitierte ihn die Presse. Erwartungsgemäss löste er mit dieser «Provokation», wie die NZZ seinen öffentlichen Positionsbezug gegen die Parteilinie nannte, weit über seine eigene Partei hinaus einen Sturm der Entrüstung aus. Linke wie Liberale warfen ihm ein seltsames Verständnis von Liberalismus vor. Doch es zeigte sich auch, dass die SP in dieser Frage keineswegs geeint war. Mit Pierre-Yves Maillard (sp, VD) und Anita Fetz (sp, BS) sprachen sich in den Tagen darauf zwei weitere SP-Aushängeschilder gegen die Burka in der Schweiz aus und auch bei der Parteibasis erfreute sich Fehr – nicht nur, aber auch wegen seiner Haltung in der Burka-Frage – grosser Beliebtheit, erklärte der Zürcher SP-Präsident Daniel Frei. Christian Levrat (sp, FR), Präsident der SP Schweiz, betonte gegenüber «La Liberté» unterdessen, dass die Burka aus der Schweiz verschwinden müsse, aber die Initiative der SVP der falsche Weg sei. Einig waren sich die Beteiligten letztlich darin, dass die Debatte über das Burkaverbot parteiintern noch geführt werden müsse.

Damit war die SP jedoch nicht allein; gespalten zeigten sich in der Burka-Frage auch die FDP, die CVP und sogar die SVP, deren Nationalräte Claudio Zanetti (svp, ZH) und Alfred Heer (svp, ZH) zu den prominentesten Gegnern des Burkaverbots gehörten. Handkehrum sprachen sich nach dem «Bekenntnis» Fehrs auch immer mehr bürgerliche Politikerinnen und Politiker öffentlich für ein Burkaverbot aus, auch wenn dieses ihrer Meinung nach nicht in die Verfassung gehöre, sondern vielmehr auf Gesetzesebene oder kantonal geregelt werden solle. Den «rasanten Meinungsumschwung» im bürgerlichen Lager beäugte Initiant Walter Wobmann eher skeptisch und brachte den Vorwurf des politischen Opportunismus aufs Tapet. Nichts zur Entkräftung dieses Vorwurfs beitragen konnten die Ende August publizierten Resultate einer repräsentativen Umfrage von «Le Matin Dimanche» und der Sonntagszeitung, wonach 71 Prozent der befragten Stimmberechtigten ein Verhüllungsverbot in der Schweiz befürworteten. Fast alle (96%) der befragten SVP-Wählerinnen und -Wähler sprachen sich dafür aus; bei den anderen bürgerlichen Parteien BDP, CVP und FDP äusserten sich rund drei Viertel positiv zu einem Verbot. Die Wählerschaften der GLP und der SP zeigten sich mit 54 bzw. 47 Prozent Zustimmung gespalten, während die Basis der Grünen als einzige klare Ablehnung signalisierte. Eine weitere Umfrage im Auftrag der «Schweiz am Sonntag», deren Ergebnisse drei Wochen später veröffentlicht wurden, bestätigte diese Tendenz, wenn auch in leicht abgeschwächter Form. Hier sprachen sich schweizweit rund 61 Prozent der Befragten für ein Verhüllungsverbot aus, ältere deutlich stärker als jüngere.

Als Alternative zum Burkaverbot in der Verfassung, das allenfalls Signalwirkung habe, aber keine Probleme löse, erneuerte CVP-Präsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) unterdessen die Idee eines Religionsartikels in der Verfassung. Es müsse eine grundsätzliche und breitere Diskussion darüber stattfinden, «welche Werte in unserer Gesellschaft für alle gelten sollen» und «wie unsere Rechtsordnung gegen fundamentalistische Ideologien durchgesetzt werden» könne, so Pfister gegenüber dem St. Galler Tagblatt. Der Aargauer SP-Nationalrat Cédric Wermuth griff die Idee Pfisters auf und präsentierte in der «Schweiz am Sonntag» einen Entwurf für einen solchen Religionsartikel, den er als «Koalitionsangebot an die progressiven Kräfte – nicht nur, aber auch im Islam» bezeichnete. Der Vorschlag sah Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung für alle religiösen Gemeinschaften bei gleichzeitiger Verpflichtung derselben auf die Werte der Bundesverfassung vor und gründete in der Hoffnung, durch die staatliche Anerkennung des Islams dessen fundamentalistische Strömungen zurückzudrängen. Da ein solcher Toleranzartikel jedoch einerseits die Abschaffung des Minarettverbots bedeutete und andererseits viele neue Fragen nach tolerablen und intolerablen Glaubensäusserungen aufwürfe, räumten ihm die Medien keine allzu grossen Erfolgchancen ein. Auch von Seiten christlicher und muslimischer Religionsgemeinschaften äusserten sich kritische Stimmen zu diesem Vorhaben.

Zur Halbzeit der Sammelfrist, Anfang 2017, gab Initiant Walter Wobmann in der Presse bekannt, sein Komitee habe bereits 70'000 Unterschriften beisammen und schaue somit zuversichtlich dem Ablauf der Frist Mitte September entgegen. Derweil zeichnete sich auch immer deutlicher ab, dass ein indirekter Gegenvorschlag mit einem Verbot auf Gesetzesstufe durchaus denkbar sein würde und dass ein solcher bei vielen v.a. bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern wohl auf Unterstützung zählen

könnte. Darauf liess sich Wobmann im «Blick» zitieren: Falls der Inhalt des Gegenvorschlags deckungsgleich zu jenem der Volksinitiative wäre, werde man den Rückzug der Initiative in Betracht ziehen.

Anfang September 2017, also noch vor Ablauf der Sammelfrist, präsentierte der Ausserrhoder FDP-Ständerat Andrea Caroni bereits ein Nein-Komitee zum Verhüllungsverbot, für dessen Co-Präsidium er Vertreterinnen und Vertreter aus allen Fraktionen gewinnen konnte. Zu seinen Mitstreitenden zählten gemäss «Sonntags-Blick» SVP-Nationalrat Claudio Zanetti, die Zürcher Nationalrätinnen Tiana Angelina Moser von der GLP, Barbara Schmid-Federer von der CVP und Rosmarie Quadranti von der BDP sowie die Ständeräte Hans Stöckli (sp, BE) und Robert Cramer (gp, GE). Caroni nannte die Initiative des Egerkinger Komitees «Symbolpolitik», die ein «Scheinproblem» lösen wolle. Es gehe den Initianten nicht um Frauenrechte, sondern um den «Kulturkampf gegen den Islam». Ausserdem verletze ein nationales Verbot den Föderalismus; eine Entscheidung sollte jeder Kanton für sich treffen, präsentierte er seine Argumente im «Sonntags-Blick». Initiant Wobmann kommentierte die Gründung des Gegenkomitees laut «Blick» mit der Bemerkung, Caroni verfüge über «spezielle Hirnwindungen». Unverständlich sei für ihn auch, was in seinen Parteikollegen Zanetti gefahren sei, dass er sich so vehement gegen die Initiative engagiere.⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.10.2017
KARIN FRICK

Einen Tag vor Ablauf der Sammelfrist Mitte September 2019 gab das Egerkinger Komitee in den Medien bekannt, die benötigten 100'000 Unterschriften für die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» beisammen zu haben und die Initiative pünktlich am 15. September bei der Bundeskanzlei einreichen zu wollen. Dies sei dem Komitee durch einen «massiven Schlusspurt» gelungen, so Initiant Walter Wobmann (svp, SO) gegenüber der Basler Zeitung. Kurz zuvor war bekannt geworden, dass das Initiativkomitee mit einer massiv erhöhten Zahl an ungültigen Unterschriften zu kämpfen hatte. Mitte Oktober bestätigte die Bundeskanzlei sodann das **Zustandekommen der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** mit 105'553 gültigen Unterschriften.

Während sich emanzipierte Frauen und Feministinnen aller Couleur in den Medien um die Frage stritten, ob die Burka verboten gehört oder nicht, sprach sich die Bundeshausfraktion der CVP als erste mehrheitlich für das Verhüllungsverbot aus, wie Parteipräsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) in der Presse bekanntgab, obgleich das Verbot nicht unbedingt in der Verfassung verankert werden müsse. Auch ihre Basis stehe hinter dem Verbot, so Pfister weiter. Die SP arbeitete indessen an einem Gegenentwurf zur Stärkung der Frauenrechte. Es bestehe Handlungsbedarf, nicht nur familiäre und berufliche, sondern auch gesellschaftliche Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen, und zwar nicht nur, aber auch bei Ausländerinnen, zitierte der Tages-Anzeiger die Berner SP-Nationalrätin Nadine Masshardt. Dazu soll der Gleichstellungsartikel in der Verfassung ausgeweitet werden. Darüber hinaus wollte der Entwurf der SP die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau zum expliziten Ziel der schweizerischen Aussenpolitik erklären. Für Initiant Wobmann war dieser Vorschlag «an den Haaren herbeigezogen» und ohne Bezug zur Initiative. Die Frage, ob die Gleichstellung von Migrantinnen allgemein stärker gefördert werden müsse, müsse in einem anderen Kontext diskutiert werden, liess er im Tages-Anzeiger verlauten. Ebenfalls der Initiative mit einem Gegenvorschlag gegenüberzutreten wollte gemäss der Sonntags-Zeitung Justizministerin Simonetta Sommaruga, wobei sie den Fokus jedoch auf das Verbot des Verhüllungszwangs zu legen plante.⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.12.2017
KARIN FRICK

Mitte Dezember 2017 gab der Bundesrat den Medien bekannt, dass er die **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** ablehne, ihr aber mit einem indirekten **Gegenvorschlag** begegnen möchte. Die Initiative für ein nationales Verbot sei abzulehnen, weil die Kantone selber entscheiden können sollten, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollen oder nicht. So hätten die Kantone Tessin und St. Gallen ein solches Verbot befürwortet, während es in Zürich, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt und Glarus abgelehnt worden sei. Diesen unterschiedlichen Befindlichkeiten gelte es Rechnung zu tragen. Der Bundesrat erkenne jedoch, dass die Gesichtsverhüllung problematisch sein könne, und zwar zum einen, wenn jemand zur Verhüllung gezwungen werde, und zum anderen im Kontakt mit den Behörden. Er wollte sich dieser Problematik daher mit einem indirekten Gegenvorschlag annehmen, der Regelungen auf Gesetzesebene vorsehe, ohne den Kompetenzbereich des Bundes zu überschreiten. Konkret solle es im Strafgesetzbuch ausdrücklich verboten werden, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Zudem solle der Kontakt mit Bundesbehörden und Bundesrecht vollziehenden Behörden unter Androhung von

Strafe unverhüllt erfolgen müssen. Der Bundesrat beauftragte das EJPD mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage bis Ende Juni 2018. Bei den Initianten vermochte der Vorschlag des Bundesrats wenig Eindruck zu erwecken; er sei «schwammig» und entspreche nicht dem Anliegen der Initiative, so Walter Wobmann (svp, SO) gegenüber der Basler Zeitung. Das Komitee halte an der Initiative fest und blicke der Abstimmung nach wie vor zuversichtlich entgegen. Die SVP lehnte den bundesrätlichen Vorschlag ebenfalls als «wirkungslos» ab, wie in der Presse zu lesen war. Auf wenig Gegenliebe stiess der Vorschlag indes auch bei den Grünen. Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH) bezeichnete ihn gegenüber der Basler Zeitung als «falsch und überflüssig», weil Nötigung ohnehin strafbar sei, und machte ihm in der Aargauer Zeitung den gleichen Vorwurf wie der Initiative selbst, nämlich sich «Stimmungsmache gegen Muslime in der Schweiz» beizutragen. Positiver äusserten sich die CVP und die SP zur Stossrichtung des Bundesrates, wenngleich sich die SP weiter auf ihren eigenen direkten Gegenentwurf zur Verbesserung der Gleichstellung der Frauen konzentrieren wollte. SP-Nationalrat Cédric Wermuth (sp, AG) bedauerte im Tages-Anzeiger, dass der Bundesrat sich nicht getraut habe, «die Debatte neu auszurichten», und dass der Gegenvorschlag «keine Antwort auf das Unbehagen» liefere, das hinter der Initiative stehe. Von verschiedenen Seiten wurde der bundesrätliche Vorschlag auch als nicht oder nur schwer umsetzbar kritisiert, da Frauen, die gezwungen werden, sich zu verschleiern, dies eher nicht bei der Polizei zur Anzeige bringen würden. Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR), der bereits ein Gegenkomitee zur Initiative gegründet hatte, begrüßte dagegen den Vorschlag des Bundesrates. Er sei zwar nicht «das Ei des Kolumbus», eröffne aber die Möglichkeit für eine gezielte Debatte über die Probleme im Zusammenhang mit der Gesichtshüllung und über allfällige Lösungen, so Caroni gegenüber «Le Temps». ⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 29.01.2018
KARIN FRICK

Wäre sie Ende 2017 zur Abstimmung gestanden, hätten der **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** drei Viertel der Schweizer Stimmbevölkerung zugestimmt, so die Resultate einer erneuten Umfrage im Auftrag von «Le Matin Dimanche» und der Sonntags-Zeitung, die im Januar 2018 veröffentlicht wurden. Demnach hätten 60 Prozent der Befragten die Initiative sicher annehmen wollen, während ihr 17 Prozent eher zugestimmt hätten. 20 Prozent hätten sicher oder eher nein gesagt und 3 Prozent hatten keine Meinung. Ebenfalls eine Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung befürwortete zum gleichen Zeitpunkt ein Kopftuchverbot an Schulen, das von der CVP im Zuge der Burka-Diskussion zur Debatte gestellt worden war. 51 Prozent der Befragten sprachen sich klar und 18 Prozent eher für ein solches aus. Demgegenüber waren 29 Prozent (eher) dagegen. Der Vorschlag der SP, muslimische Gemeinden unter der Voraussetzung, dass sie sich zu einem gemässigten Islam bekennen und transparent organisieren, staatlich anzuerkennen, fand in derselben Umfrage keine klare Mehrheit. 48 Prozent äusserten sich dazu (eher) positiv, 42 Prozent (eher) negativ. Die Initianten des Verhüllungsverbots gaben sich in der Presse mit den Resultaten der Umfrage zufrieden; für die Leute sei klar, dass man in der Öffentlichkeit sein Gesicht zeige, wurde Walter Wobmann (svp, SO) vom «Corriere del Ticino» zitiert. Umgekehrt vermochten die Resultate die Initiativgegner jedoch nicht in Aufruhr zu versetzen. Viele Initiativen starteten mit einer hohen Zustimmung in der Bevölkerung, bevor sich die Debatte ausgleiche, mahnte auch der Genfer SVP-Nationalrat Yves Nidegger gegenüber der «Tribune de Genève» noch zur Vorsicht.

Ende Januar 2019 fassten schliesslich die SP-Frauen – «einstimmig, aber wenig enthusiastisch», wie die NZZ schrieb – die Nein-Parole zum Verhüllungsverbot. An ihrer Jahrestagung rangen sie mit der Frage, ob man als Feministin eine Initiative des Egerkinger Komitees unterstützen dürfe. Mehrheitlich lehnten sie zwar die Burka als Ausdruck der Unterdrückung der Frau ab, sahen die Initiative aber nicht als den richtigen Weg, zumal Musliminnen damit in der Verfassung mit einem Stigma behaftet würden. Stattdessen wollten sie auf die von der SP gestartete «Offensive für Gleichstellung und Feminismus» setzen, um die Gleichstellung muslimischer Migrantinnen zu gewährleisten, berichtete die NZZ. ⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.03.2019
KARIN FRICK

Mit seiner **Botschaft** vom 15. März 2019 beantragte der Bundesrat dem Parlament die eidgenössische **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** zur Ablehnung und gleichzeitig seinen indirekten Gegenvorschlag in Form des Bundesgesetzes über die Gesichtshüllung zur Annahme. Er ging mit den Initianten insofern einig, als die Gesichtshüllung in der Öffentlichkeit den demokratischen Grundwerten der Offenheit und des Austauschs zuwiderlaufe und die Gesichtshüllung aus religiösen Gründen fundamentalistischen Strömungen im Islam zuzurechnen und als

Integrationsverweigerung zu deuten sei. Darüber hinaus merkte er jedoch an, dass vollverhüllte Personen in der Schweiz «äusserst selten» zu sehen seien und es sich meistens um Touristinnen handle, «die nicht eigentlich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt des Landes beitragen». Ein generelles Verhüllungsverbot erachtete der Bundesrat daher als unverhältnismässig, zumal ein Verbot auch die Gefahr berge, dass sich betroffene Frauen zuhause einschliessen und dadurch zusätzlich isoliert würden. Das Argument, die Initiative ziele genauso auf Vermummungen, um Kriminalität und Vandalismus am Rande von Demonstrationen zu begegnen, liess die Regierung ebenso wenig gelten, da Vermummungsverbote auf kantonaler Ebene bereits in Kraft seien. Des Weiteren kritisierte der Bundesrat die abschliessende Aufzählung der Ausnahmen, die keinen Spielraum für touristische Interessen, für Möglichkeiten zur gewaltfreien Demonstration oder für wirtschaftliche Tätigkeiten lasse. Nicht zuletzt sei die Initiative auch mit Umsetzungsschwierigkeiten verbunden, da es einerseits allgemein schwierig sei, Bekleidungs Vorschriften im öffentlichen Raum durchzusetzen und der Bund andererseits keine umfassende Kompetenz erhalte, sondern die Regeln mit den Kantonen gemeinsam, jeweils gemäss ihren verfassungsmässigen Zuständigkeiten, umsetzen müsste. Die zweite Forderung der Initianten, niemand dürfe zur Gesichtsverhüllung gezwungen werden, erachtete die Regierung als bereits erfüllt, da ein solcher Zwang schon heute unter den Nötigungstatbestand von Art. 181 StGB falle. Als Hauptargument ging aus der bundesrätlichen Medienmitteilung jedoch klar der Eingriff in die Autonomie der Kantone hervor: Traditionell regelten in der Schweiz die Kantone den öffentlichen Raum, weshalb sie selber über die Frage des Verhüllungsverbots entscheiden sollten.

Zur Rechtfertigung des Gegenvorschlags brachte der Bundesrat vor, er anerkenne, dass die Gesichtsverhüllung in gewissen Situationen problematisch sein könne, namentlich wenn jemand dazu genötigt werde – was aber ohnehin schon strafbar sei, weshalb der Bundesrat, auch in Reaktion auf die Vernehmlassung, diesen Teil in der Zwischenzeit aus seinem Gegenvorschlag gestrichen hatte – oder wenn eine Behörde eine Person identifizieren müsse. Dieses zweite Problem werde durch das Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung gelöst, indem es für solche Situationen unter Androhung von Strafe eine Pflicht zur Enthüllung des Gesichts festschreibe. Das neue Gesetz trage so zur Vermeidung von Spannungen bei und stelle sicher, dass die Behörden ihre Aufgaben erfüllen können. Die kantonale Autonomie werde damit nicht tangiert, da sich die neuen Regeln nur auf Behörden auswirkten, die ihre Aufgaben gestützt auf Bundesrecht wahrnehmen.

Weil der Gegenvorschlag mit der Volksinitiative unvereinbar ist, wird er nur in Kraft treten können, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt wird. Initiant Walter Wobmann (svp, SO) gab in der Presse indes bekannt, man werde die Initiative nicht zurückziehen. Der «nebulöse» Gegenvorschlag des Bundesrates bringe nichts; der Initiative schrieb er dagegen grosse Erfolgchancen zu.¹⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 26.09.2019
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2019 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** sowie mit dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates, dem **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**. In der ausführlichen Debatte über die Symbolik der Gesichtsverhüllung und deren Vereinbarkeit mit in der Schweizer Gesellschaft zentralen Werten war der Grundtenor parteienübergreifend derselbe: Man sei nicht für die Burka, denn sie sei tatsächlich Ausdruck eines fundamentalistischen Islams und der Unterdrückung der Frau und als solcher in der Schweizer Gesellschaft problematisch. Ausserhalb der SVP-Fraktion setzte sich dennoch keine Kantonsvertreterin und kein Kantonsvertreter für die Annahme der Initiative ein, da sie mehrheitlich nicht als Lösung des Problems gesehen wurde. Ein solches Verbot taue nicht, da das – allseits anerkannte – Problem nicht rechtlicher, sondern gesellschaftlicher Natur sei, wie Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) argumentierte: «Wir können nicht mit dem Gesetz gewissermassen am gesellschaftlichen Grashalm ziehen [...]». Mit 34 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen empfahl der Ständerat die Initiative zur Ablehnung und versenkte einen Minderheitsantrag Minder (parteilos, SH)/Föhn (svp, SZ) auf Empfehlung zur Annahme. Der bundesrätliche Gegenvorschlag hatte unterdessen in der SPK-SR zwei Änderungen erfahren, die die Ständekammer beide stillschweigend genehmigte. Erstens soll nicht nur, wer sich wiederholt der Aufforderung zur Enthüllung widersetzt, mit Busse bestraft werden, sondern generell, wer sich dieser Aufforderung widersetzt. Zweitens wurde ein neuer Absatz eingefügt, demnach bei Verletzung der Enthüllungspflicht eine allfällig verlangte Leistung verweigert werden kann, sofern das anwendbare materielle Recht eine solche Verweigerung nicht ausschliesst. Das so angepasste Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung nahm der Ständerat mit 35 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen an. Obwohl er nicht restlos zu überzeugen vermochte, führe letztlich nichts am

Gegenvorschlag vorbei, resümierte Werner Luginbühl (bdp, BE).

Schliesslich stimmte die kleine Kammer auch der Fristverlängerung für die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr zu und nahm zur Kenntnis, dass ihre Kommission der Petition für die Ungültigerklärung der Initiative aus Gründen der Einheit der Materie (Pet. 15.2044) keine Folge gegeben hatte. Wie Kommissionssprecherin Pascale Bruderer Wyss (sp, AG) erläuterte, sei die Kommission zum Schluss gekommen, dass der Initiativtext ein einziges Sachthema betreffe, nämlich die Frage nach dem Umgang mit verhüllten Personen in der Öffentlichkeit, und die Einheit der Materie somit gegeben sei.¹¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 12.12.2019
KARIN FRICK

Als **Zweitrat** befasste sich in der Wintersession 2019 der Nationalrat mit dem **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**, das der Bundesrat dem Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» unterbreitet hatte. Über die Initiative selbst wollte die Volkskammer erst nach der Verabschiedung – oder Versenkung – des Gegenvorschlags befinden. Die Mehrheit der vorberatenden SPK-NR hatte ihrem Rat nämlich Nichteintreten auf die Vorlage beantragt. Wie Kommissionssprecher Balthasar Glättli (gp, ZH) dem Ratsplenum schilderte, war diese Mehrheit durch eine Art unheilige Allianz von Initiativbefürwortern und -befürworterinnen einerseits sowie der kategorischen Gegnerschaft eines Verhüllungsverbots andererseits zustande gekommen. Während Erstere den Gegenvorschlag als nicht geeignet ansahen, das Ziel der Initiative zu erreichen, kritisierten Letztere, der Entwurf wolle – nicht anders als die Initiative – ein Problem lösen, das gar nicht existiere, und sei damit genauso unnötig. Trotz des Nichteintretensantrags hatte die Kommission bereits die Detailberatung der Vorlage durchgeführt, um den Prozess im Falle des Eintretens nicht zu verzögern, und den Entwurf um einige Elemente zur Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter ergänzt. Die Eintretensdebatte im Nationalrat wurde von beiden Lagern entsprechend hitzig geführt und förderte manch erstaunliche Argumentationslinie zutage. So warf SVP-Vertreter Andreas Glarner (svp, AG) dem Bundesrat vor, «noch nie in der Geschichte der Eidgenossenschaft» habe es «einen derart untauglichen und unwürdigen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative» gegeben. Gleichzeitig bekräftigten andere Voten derselben Fraktion nicht nur deren Ablehnung des Gegenvorschlags, sondern auch die Absicht, mit der Initiative die gesellschaftliche Stellung der Frauen zu verbessern. Demgegenüber hielten die Grünen in ihrer Ablehnung eines jeglichen Verhüllungsverbots die liberale Staatsordnung der Schweiz hoch und mussten sich von der SP prompt dafür schelten lassen, mit der Ablehnung des Gegenvorschlags eine «riesige Chance [zu] verpassen» (Beat Jans; sp, BS), der von Links-Grün schon so lange angestrebten Gleichstellung in der Gesellschaft näher zu kommen, wie Cédric Wermuth (sp, AG) bemerkte. Den Fraktionen der FDP und der GLP hingegen war der Gegenvorschlag offenbar liberal genug, weshalb sie ihn – wie auch die Mitte-Fraktion – mehrheitlich unterstützen wollten. Mit 94 zu 90 Stimmen bei 5 Enthaltungen fiel der Entscheid des Nationalrats schliesslich knapp für Eintreten.

In der Detailberatung folgte die grosse Kammer dann durchwegs den Anträgen ihrer Kommissionmehrheit und verlieh damit dem Gleichstellungsaspekt der Verhüllungsfrage im Gegenvorschlag mehr Gewicht. So sollen dem Bund im Gleichstellungsgesetz erstens Förderprogramme zur Verbesserung der Gleichstellung zwischen Frau und Mann in der Gesellschaft ermöglicht werden. Zweitens sollen finanzielle Beiträge des Bundes für die Integration gemäss dem Ausländer- und Integrationsgesetz zukünftig ausdrücklich auch insbesondere der Frauenförderung zugutekommen. Drittens soll die Verbesserung der Situation der Frauen in den Zielkatalog des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe aufgenommen werden. Alle drei Änderungen stiessen bei der Ratsmehrheit, nicht aber bei der geschlossenen SVP- sowie der Mehrheit der FDP-Fraktion, auf Zustimmung. Den so neu verstärkt auf Gleichstellung ausgerichteten Gegenvorschlag nahm die grosse Kammer letztlich mit 105 zu 82 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. Zudem verlängerte sie die Frist für die Behandlung der Volksinitiative bis im März 2021 und billigte, dass ihre SPK von der 2016 eingereichten Petition «Für ein Gesichtsverhüllungsverbot» (16.2012) Kenntnis genommen hatte.¹²

Das **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**, indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», befand sich in der Frühjahrsession 2020 in der **Differenzbereinigung**. Damit kamen die vom Nationalrat in den Entwurf eingefügten gleichstellungspolitischen Bestimmungen in der Kantonskammer auf den Prüfstand. Die SPK-SR hatte sich mit den Ergänzungen des Nationalrats grundsätzlich einverstanden gezeigt, sich aber bei zwei der drei neuen Bestimmungen für eine von der Verwaltung vorgeschlagene, redaktionell verbesserte Variante entschieden. Inhaltlich schlug die Kommission ihrem Rat einzig eine kleine Anpassung vor, nämlich dass die Beiträge des Bundes für die Integration nicht nur insbesondere den Frauen, sondern zusätzlich auch den Kindern und Jugendlichen zugutekommen sollen. Dagegen forderte SVP-Ständerat Werner Salzmann (svp, BE) per Einzelantrag die Streichung der drei Bestimmungen zur Förderung der Gleichstellung, weil sie seines Erachtens «unnötig und insbesondere einseitig» seien. Der Ständerat folgte jedoch in allen Belangen mit grosser Mehrheit seiner Kommission und hiess die drei gleichstellungspolitischen Ergänzungen gut. Für die redaktionellen Korrekturen zeigte sich die nationalrätliche Kommission dankbar. Ohne weitere Anpassungen beantragte sie ihrem Rat Zustimmung zur Fassung des Ständerates. Noch in der Frühjahrsession 2020 stimmte die grosse Kammer dem Entwurf in der Gesamtabstimmung mangels Gegenantrags stillschweigend zu. SVP-Nationalrat Gregor Rutz (svp, ZH) wies bei dieser Gelegenheit jedoch darauf hin, dass das Fehlen einer Minderheit nicht als einhelliges Einverständnis zur Vorlage missverstanden werden sollte. Die Probe aufs Exempel steht indes noch aus: Die Schlussabstimmungen konnten aufgrund des Corona-bedingten Ausfalls der dritten Sitzungswoche nicht mehr in der Frühjahrsession 2020 durchgeführt werden. Gemäss Einschätzung der NZZ sei es fraglich, ob der gleichstellungspolitisch aufgerüstete Gegenvorschlag reiche, um die Stimmbevölkerung davon abzuhalten, der Initiative für ein schweizweites Verhüllungsverbot zuzustimmen. Andererseits hätten die Räte mit dem Gleichstellungsaspekt genau jenes Argument für das Burkaverbot adressiert, das auch ausserhalb des rechtskonservativen Milieus verfange. Entscheidend werde also sein, ob die Bevölkerung glaube, dass der Gegenvorschlag «handfeste Folgen» habe, oder ihn als Symbolpolitik betrachte, orakelte die Zeitung.¹⁵

Nachdem die eidgenössischen Räte den indirekten Gegenvorschlag zur **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»**, das Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung, mit der Bereinigung aller Differenzen auf Kurs gebracht hatten – die Schlussabstimmungen standen aufgrund des pandemiebedingten Abbruchs der Frühjahrsession indes noch aus –, beriet der Nationalrat in der Sommersession 2020 die Volksinitiative an sich. Der Ständerat hatte schon im Herbst 2019 über die Initiative debattiert und sie **zur Ablehnung empfohlen**. Die Volkskammer als Zweirat hatte die Diskussion zur Initiative seinerzeit ausgesetzt, bis die Beratungen zum Gegenvorschlag abgeschlossen sein würden, und nahm sie nun ein knappes Jahr später in Angriff. Die SPK-NR beantragte ihrem Rat mit 14 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. In der mehrstündigen, emotionalen Ratsdebatte standen sich das befürwortende – bestehend aus der SVP-Fraktion sowie einem grossen Teil der Mitte-Fraktion – und das gegnerische Lager – bestehend aus allen anderen Fraktionen – unverrückbar gegenüber. Als «Dialog der Gehörlosen» bezeichnete «Le Temps» die Diskussion, in der nur die bereits bekannten, festgefahrenen ideologischen Positionen zu den Frauenrechten und zum «Kulturkampf» («Le Temps») vorgetragen wurden. Die Befürworterseite argumentierte im Kern, das Verhüllungsverbot setze ein klares Zeichen gegen die Unterdrückung der Frau und stärke die offene Gesellschaft sowie die Sicherheit in der Schweiz. Die Gegenseite betonte in erster Linie die Unvereinbarkeit eines solchen Verbots mit der liberalen Gesellschaftsordnung. 91 Wortmeldungen später entschied der Nationalrat mit 114 zu 76 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Für die Initiative standen neben der geschlossenen SVP-Fraktion zwei Drittel der Mitte-Fraktion sowie zwei Stimmen aus der FDP- (de Quattro/fdp, VD; Dobler/fdp, SG) und eine aus der GLP-Fraktion (Chevalley/glp, VD) ein. Abschliessend billigte die Volkskammer, dass ihre Kommission die Petition 15.2044 für die Ungültigkeitserklärung der Initiative aus Gründen der Einheit der Materie zur Kenntnis genommen hatte. Wie Kommissionssprecher Damien Cottier (fdp, NE) im Ratsplenum erläuterte, war die Kommission der Ansicht gewesen, dass die Volksinitiative die Einheit der Materie wahre, indem sie ein einziges Thema, nämlich das Verbot der Gesichtsverhüllung in der Öffentlichkeit, betreffe.

In den Schlussabstimmungen zwei Tage darauf wurde der Bundesbeschluss, mit dem das Parlament die Volksinitiative zur Ablehnung empfahl, im Nationalrat mit 113 zu 77 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen, wobei die befürwortenden und ablehnenden Stimmen dieselben geblieben waren wie bei der inhaltlichen Beratung.

Der Ständerat stimmte dem Bundesbeschluss mit 36 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu; hier bestand die Opposition aus der geschlossenen SVP-Fraktion und CVP-Vertreter Beat Rieder (cvp, VS).

Weil sie aufgrund des Sessionsabbruchs nicht mehr in der Frühjahrsession 2020 stattgefunden hatten, standen auch die **Schlussabstimmungen zum Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung** in der Sommersession 2020 auf der Agenda der eidgenössischen Räte. Den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» nahm der Nationalrat mit 104 zu 85 Stimmen bei 9 Enthaltungen an. Während sich die Mitte-Fraktion hier grossmehrheitlich dafür aussprach, stimmten neben der geschlossenen SVP- eine breite Mehrheit der Grünen Fraktion sowie einige Angehörige der FDP- und der Mitte-Fraktionen dagegen. Der Ständerat verabschiedete das Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung mit 35 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen, wobei auch hier alle SVP- und zwei Mitte-Stimmen ablehnend waren.¹⁴

Kriminalität

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 01.02.2008
HANS HIRTER

Im Februar reichte die SVP ihre **Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“** mit über 200'000 Unterschriften ein. Diese verlangt, dass bei einer Reihe von mehr oder weniger schweren Delikten, aber auch bei missbräuchlichem Bezug von Sozialleistungen, Ausländer ungeachtet der Art ihrer Aufenthaltsbewilligung und der Dauer ihrer Landesanzwesenheit zusätzlich zur Strafe aus der Schweiz ausgewiesen werden. Die FDP reagierte darauf, indem ihre Nationalratsfraktion eine parlamentarische Initiative einreichte, welche zwar auch den Verlust des Aufenthaltsrechts für straffällige Ausländer verlangt, aber nur bei Verurteilungen wegen schwerer, detailliert aufgezählter Delikte.¹⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.12.2012
NADJA ACKERMANN

Um die Umsetzung ihrer 2010 in der Volksabstimmung angenommenen Ausschaffungsinitiative sicherzustellen, lancierte die SVP 2012 die Folgeinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (**Durchsetzungsinitiative**)“. Diese enthält eine detaillierte Liste mit Delikten, für welche ein Ausländer aus der Schweiz ausgewiesen werden muss sowie eine zweite Aufzählung von Straftaten, welche zu einer Ausschaffung führen, wenn der Delinquent innerhalb der letzten zehn Jahre bereits zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden ist. Der Initiativtext hält auch fest, dass die Bestimmungen nur dem zwingenden Völkerrecht, d.h. dem Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie dem Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen, nachgeordnet sei. Die Initianten konnten die Initiative nur fünf Monate nach Sammelbeginn bei der Bundeskanzlei einreichen.¹⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.11.2013
NADJA ACKERMANN

Der Bundesrat verabschiedete im November die Botschaft zur Ende 2012 eingereichten Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (**Durchsetzungsinitiative**)“, welche den Artikel 121 der Bundesverfassung konkretisieren und damit die Ausschaffungsinitiative direkt anwendbar machen will. Die Regierung empfahl die Initiative aus mehreren Gründen zur Ablehnung. Zum einen widerspräche die Initiative dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit, weil im Einzelfall nicht geprüft werden könne, ob ein Landesverweis eine geeignete, notwendige sowie zumutbare Massnahme darstelle. Zum anderen verunmögliche die Annahme der Initiative die völkerrechtskonforme Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, da sie den Bestimmungen über den Landesverweis ausdrücklich Vorrang gegenüber dem Völkerrecht einräumt. Schliesslich stünde es der Schweiz nicht zu, zu definieren, was unter zwingendem Völkerrecht zu verstehen sei. Die von den Initianten vorgeschlagene Definition wäre enger als der völkerrechtliche *ius-cogens*-Begriff. Damit verstiesse sie gegen das zwingende Völkerrecht, was wiederum ein Ungültigkeitsgrund für Volksinitiativen nach Art. 139.3 BV darstellte. Aus diesem Grund beantragte der Bundesrat denn auch, die Initiative als teilungültig zu erklären. Überhaupt sah der Bundesrat keine Notwendigkeit für die Durchsetzungsinitiative. Er hatte im Sommer des Berichtjahres einen Entwurf für die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative an das Parlament überwiesen. Damit läge er gut im Zeitrahmen von fünf Jahren, welchen die 2010 angenommene Initiative vorgäbe.¹⁷

Im Anschluss an die Debatte über die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative hatte der Nationalrat auch die Botschaft zur 2012 eingereichten **Durchsetzungsinitiative** zur Umsetzung der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative zu behandeln. Dabei folgte er mit 131 zu 51 SVP-Stimmen dem Antrag des Bundesrates und empfahl die Volksinitiative, die einen direkt anwendbaren Deliktкаталог von Ausschaffungsgründen in der Bundesverfassung verankern will, zur Ablehnung und erklärte den Teil betreffend die enge Definition von zwingendem Völkerrecht für ungültig. Zum einen widerspreche die Durchsetzungsinitiative dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und zum anderen sei sie unnötig, weil zurzeit der Vorschlag des Bundesrates zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative vorliege. Falls der Ständerat den Beschlüssen bezüglich der Ausschaffungsinitiative des Nationalrats folge, wäre der Rückzug der Durchsetzungsinitiative möglich, stellte SVP-Präsident Brunner in Aussicht. Um den Initianten den Rückzug der Initiative zu ermöglichen, beschloss der Ständerat einstimmig, die Schlussabstimmung über die Durchsetzungsinitiative bis zu einem allfälligen Referendum gegen das Gesetz zur Ausschaffung krimineller Ausländer aufzuschieben. Zuvor schloss sich die kleine Kammer jedoch dem Nationalrat an und erklärte jenen Teil der Initiative für ungültig, der den Umfang des zwingenden Völkerrechts festlegen wollte. Ein Minderheitsantrag für die Ungültigkeitserklärung der ganzen Initiative aufgrund der Durchbrechung der Gewaltentrennungsabläufe und ihres Charakters als „Gesetzesinitiative“ fand mit 27 zu 16 Stimmen keine Mehrheit. Die Ungültigkeitsgründe seien in der Verfassung klar festgeschrieben, deren Änderung würde also zuerst eine Verfassungsänderung bedingen, lautete das Argument.¹⁸

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

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

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

Die Regelung des Verhältnisses zwischen Völker- und Landesrecht war zwar auch im Parlament aufgrund einiger Vorstösse diskutiert worden, mit ihrer Idee, das Landesrecht über das Völkerrecht zu stellen und im Falle eines Normenkonflikts internationale Verträge neu zu verhandeln oder zu kündigen und damit notfalls gar die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Kauf nehmen zu wollen, stand die SVP in der Parteienlandschaft allerdings ziemlich alleine auf weiter Flur.¹⁹

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

fakultativen Referendum unterstanden hätten.

Gegen das Volksbegehren hatte sich schon früh Widerstand geregt. Bereits im Juni 2016 hatte die Organisation «Schutzfaktor M» zu einer Medienveranstaltung eingeladen, an der vor der Selbstbestimmungsinitiative gewarnt worden war. Die Möglichkeit, Staatsverträge durch Volksinitiativen ausser Kraft zu setzen, komme einer Verabsolutierung der Demokratie gleich, was gefährlich sei, gab etwa Heinrich Koller, der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Justiz, zu Protokoll. Alt-Bundesrichter Niccolò Raselli (sp) warnte vor einer «Anti-Menschenrechts-Initiative», da die Gefahr einer Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention bestehe. Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) – der mittlerweile in den Nationalrat gewählte Kopf hinter der Initiative – wehrte sich gegen den Vorwurf, dass die SVP gegen die Menschenrechte sei; sie stosse sich lediglich an den immer häufiger auftretenden Eingriffen des Menschenrechtsgerichtshofes in Strassburg in das Schweizer Recht.²⁰

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 – begrüsst Parteien, Wirtschaftsverbände und verschiedene Interessenorganisationen den Entscheid.²¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 13.03.2018
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrsession 2018 behandelte der Ständerat die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»**. Die Debatte wurde vom Schweizer Fernsehen direkt übertragen. Robert Cramer (gp, GE), Sprecher der RK-SR, erörterte zunächst die ablehnende Position der Kommission, die sich unter anderem auch auf die Anhörung verschiedener Rechtsprofessorinnen und Rechtsprofessoren stütze, welche einhellig der Meinung seien, dass die Initiative mehr Probleme verursache, als sie löst. Die momentane Situation lasse den obersten Gerichten den nötigen Spielraum für eine Abwägung zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Es sei in den Augen der Experten nicht angebracht, die beiden Normen gegeneinander auszuspielen, da internationales Recht, das in der Schweiz angewendet werde, genauso legitim und demokratisch abgestützt sei wie das Landesrecht selbst. Cramer erklärte, dass die Kommission auch verschiedene Akteure aus der Wirtschaft angehört habe,

wobei die Stellungnahmen auch hier einhellig gegen die Initiative ausgefallen seien. Die Kommission sei auch deshalb mit 12 zu 1 Stimmen zum Schluss gekommen, dem Rat die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Allerdings gebe es zwei Minderheitenanträge: Zum einen lege Andrea Caroni (fdp, AR) – unterstützt von vier Kommissionsmitgliedern – einen Gegenvorschlag vor, zum anderen empfehle Thomas Minder (parteilos, SH) die Initiative zur Annahme.

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

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

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

Die Ständeräte der SVP sprachen sich für eine Annahme der Initiative aus, weil laut Werner Hösli (svp, GL) die «Macht des Volkes» geschützt werden müsse; gemäss Peter Föhn (svp, SZ) der zunehmenden Aushöhlung der Bundesverfassung durch internationale Bestimmungen Einhalt geboten werden müsse; oder der Politikverdrossenheit begegnet werden müsse, die – so Alex Kuprecht (svp, SZ) – auch deshalb wachse, weil «die Menschen das Gefühl haben [...], dass die da oben in Bern sowieso machen, was sie wollen» – etwa bei der Umsetzung angennommener 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.²²

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.²³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.06.2018
MARC BÜHLMANN

Bei den Schlussabstimmungen der beiden Räte zeigte sich wenig überraschend das gleiche Bild wie bei den jeweiligen Debatten. Der Ständerat hiess den Bundesbeschluss über die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** mit der Empfehlung zur Ablehnung des Volksbegehrens mit 38 zu 6 Stimmen ohne Enthaltungen gut. Die sechs Stimmen stammten von den fünf SVP-Ständeräten sowie von Thomas Minder (parteilos, SH). Und auch im Nationalrat lehnte die geschlossene SVP-Fraktion den Bundesbeschluss ab, kam aber mit 68 zu 129 Stimmen (keine Enthaltungen) nicht dagegen an.²⁴

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Migrationspolitik

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 04.10.2010
ANDREA MOSIMANN

Gut drei Monate später, am 4. Oktober eröffneten der Bundesrat und die SVP zeitgleich den **Abstimmungskampf**. Dieser wurde mit harten Bandagen geführt: Die SVP bewarb ihre Initiative gleich mit zwei Kampagnen. Einerseits pries sie mit den bereits bei früheren Abstimmungen verwendeten Plakaten mit vier weissen Schäfchen, die ein schwarzes Schaf aus der Schweiz werfen, ein Ja zur Initiative an. Andererseits warb sie zusammen mit der EDU und der LEGA gegen den direkten Gegenvorschlag des Parlaments. Das einprägsame Plakatsujet: ein unrasierter Ausländer im weissen Unterleibchen und mit silberner Kette um den Hals, die Augen mit einem schwarzen Balken abgedeckt unterlegt mit dem Text „Ivan S., Vergewaltiger – bald Schweizer?“. ²⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 05.10.2010
ANDREA MOSIMANN

Für den **Gegenvorschlag** setzten sich der Bundesrat sowie FDP, CVP, BDP und GLP ein. Die Landesregierung und die Mitteparteien waren der Ansicht, der Gegenvorschlag nehme die Hauptanliegen der Initiative für eine einheitlichere und konsequentere Praxis bei der Wegweisung von straffälligen Ausländern auf und biete zusätzlich den Vorteil, dass bei der Umsetzung Konflikte mit der Verfassung und dem Völkerrecht vermieden werden. Allerdings standen für diese Kampagne nur bescheidene Mittel zur Verfügung; die Wirtschaftsverbände wollten keine finanziellen Beiträge leisten, weil sie die Ausschaffung krimineller Ausländer nicht als wirtschaftspolitisch relevante Frage erachteten.²⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.10.2010
ANDREA MOSIMANN

Für ein **zweifaches Nein** setzte sich auch ein **linksgrünes Komitee** ein, welches die beiden Vorlagen als unnötig sowie als nicht mit der Rechtsgleichheit vereinbar erachtete. Nicht in diesem Komitee vertreten war die SP. An ihrem Parteitag Ende Oktober hatte sie zwar ebenfalls zu beiden Vorlagen die Nein-Parole beschlossen, allerdings herrschte in der SP Uneinigkeit, wie man die Initiative am besten bekämpfen solle. Zehn Kantonalparteien (AG, AR, BE, BL, BS, NW, SH, SO, SZ, TG) wichen von der Parolenfassung der Mutterpartei ab und beschlossen zur Bekämpfung der Initiative ein Ja zum Gegenvorschlag. Der Zürcher SP-Nationalrat Daniel Jositsch gründete zusammen mit einer Minderheit aus SP-Parlamentariern ein Nein-Ja-Komitee.²⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 22.10.2010
ANDREA MOSIMANN

Mitte Oktober publizierte die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen einen **Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit**. Laut dieser Untersuchung ist die Zahl der weggewiesenen Ausländer infolge Straffälligkeit stark angestiegen. Während im Jahr 2007 350 bis 450 Ausländer weggewiesen wurden, erhöhte sich die Zahl 2008 auf 615 und 2009 auf mindestens 750 Personen. Dies entsprach beinahe der vom Bundesamt für Migration genannten Zahl von 800 bei Annahme des Gegenvorschlags. Die Kommission sah sich durch diese Zahlen in ihrer Einschätzung bestätigt, dass die bestehenden Gesetzesbestimmungen ausreichten, um kriminelle Ausländer wegweisen zu können. Sie lehnte sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ab.²⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 29.10.2010
ANDREA MOSIMANN

Die **EU-Kommission** mischte sich zwar nicht direkt in den Abstimmungskampf der Schweiz ein, sie stellte aber klar, dass die EU eine automatische Ausschaffung, wie sie die Initiative fordert, nicht akzeptieren würde. Ausweisungen von EU-Bürgern dürften aufgrund der bilateralen Verträge auch in der Schweiz nur dann erfolgen, wenn die Behörden in aufwendigen Einzelfallprüfungen zeigen könnten, dass die Straftäter eine ernste Bedrohung für die Sicherheit im Gastland darstellten. Zum gleichen Schluss kam auch ein von der FDP in Auftrag gegebenes Gutachten von Tobias Jaag, Professor für Europarecht an der Universität Zürich.²⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.11.2010
ANDREA MOSIMANN

In der Volksabstimmung vom 28. November konnte die SVP einen Sieg feiern: 52,9% der Stimmbürger und 17,5 der 23 Stände sprachen sich für die **Ausschaffungsinitiative** aus. Der Gegenvorschlag hatte mit einem Nein-Stimmenanteil von 54,2% keine Chance; sämtliche Kantone lehnten ihn ab. Zum ersten Mal wurde damit eine Initiative im Bereich der Ausländerpolitik angenommen. Wie üblich in Ausländerfragen unterschieden sich die Abstimmungsergebnisse zwischen der Deutsch- und der Westschweiz deutlich: Mit Ausnahme des Kantons Wallis lehnten alle Westschweizer Kantone das Volksbegehren ab, in der Deutschschweiz sagte nur Basel-Stadt nein. Markanter als der „Röstigraben“ waren allerdings die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen. So hat beispielsweise der Kanton Zürich die Ausschaffungsinitiative mit 50,8% angenommen, in der Stadt wurde sie hingegen mit 64,5% Nein-Stimmen abgelehnt. Der Kanton Bern hat ebenfalls Ja gesagt (53,7%), die Stadt hingegen lehnte mit 55,6% Nein-Stimmen ab. Während im Kanton Sankt Gallen das Volksbegehren mit knapp 60% befürwortet wurde, stimmten in der Stadt bloss 50,7% Ja. Die EU und einzelne Mitgliedstaaten tadelten die Schweiz für das Abstimmungsergebnis. Sie gaben ihr zu verstehen, dass sie damit ihren Aussenseiterstatus zementiere und ihre Glaubwürdigkeit als verlässlicher Vertragspartner in Frage stelle. Kritik gab es auch vom Europarat und vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die den neuen Verfassungstext für völkerrechtswidrig halten, da bei automatischen Ausschaffungen kein Schutz vor Folter und Verfolgung gewährleistet sei.

Abstimmung vom 28. November 2010

Beteiligung: 52,6%
Volksinitiative:
Ja: 1'398'360 (52,9%) / 15 5/2 Stände
Nein: 1'243'325 (47,1%) / 5 1/2 Stände
Gegenentwurf:
Ja: 1'189'186 (45,8%) / 0 Stände
Nein: 1'407'743 (54,2%) / 20 6/2 Stände

Parolen:
Volksinitiative:
Ja: SVP, SD, EDU, Auto-Partei, Lega.
Nein: FDP, CVP, SP, EVP, CSP, PdA, GP, GLP, BDP; SGB, TravS.
Gegenentwurf:
Ja: FDP, CVP, EVP, GLP, BDP.
Nein: SP (10)*, SVP, CSP, PdA, GP, SD, EDU, Auto-Partei, Lega; SGB (1)*, TravS.
* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Stichfrage:
für die Volksinitiative: SVP, SD, EDU, Auto-Partei, Lega.
für den Gegenentwurf: FDP, CVP, SP, EVP, PdA, GLP, BDP; SGB, TravS.³⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.12.2014
SOPHIE GUIGNARD

Fâchée par les débats parlementaires sur la mise en œuvre de son initiative "pour le renvoi des étrangers criminels", qui selon elle ne respectent pas la volonté du peuple, l'UDC a lancé une seconde initiative, dite de "**mise en œuvre**". Déposée dûment signée en décembre 2012 à la chancellerie, l'initiative prévoit d'inscrire dans la Constitution des dispositions directement applicables de mise en œuvre de l'initiative. Ainsi, les étrangers condamnés pour certaines infractions seraient expulsés du pays pour une durée allant de cinq à quinze ans, l'expulsion en elle-même étant indépendante de la sévérité de la sanction. En raison de la non prise en compte des dispositions non impératives du droit international ainsi que de la définition restrictive de ses

dispositions impératives, le Conseil fédéral a déclaré l'initiative comme partiellement invalide. De plus, il a recommandé le refus du reste du texte en raison des entorses au principe de proportionnalité qu'entraînerait l'acceptation de cette initiative, ainsi que de l'avancée parallèle de son propre projet de mise en oeuvre. Suite au débat au Conseil national sur la modification des codes pénal et militaire, l'UDC s'est dite prête à retirer l'initiative "de mise en oeuvre" si le Conseil des Etats suit la ligne de son homologue. Avant même que la chambre haute ne se prononce sur la modification des codes pénal et militaire, le Conseil national a refusé à 131 voix contre 51 l'initiative de mise en oeuvre en mars de l'année sous revue. Les députés ont décidé de biffer de ce texte la disposition limitant la définition du droit international à "l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler la personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée". Cette version du texte a alors été acceptée à 110 voix contre 51. Le Conseil des Etats a également opté pour l'invalidation partielle de l'initiative concernant la définition restrictive du droit international, tout en recommandant à 36 voix contre 4 de refuser l'initiative dans son entier. Le débat qui a mené à de vives discussions sur les fondements de la démocratie directe, notamment par rapport au respect de la volonté du peuple face aux processus d'invalidation des initiatives populaires, a été suspendu dans l'attente du vote final au sujet de la modification du code pénal et du code militaire. C'est en 2015 que ces deux projets seront soumis au vote final.

En mars 2015, le Conseil national a accepté la version finale du texte, par 140 voix contre 57 sans abstentions. Les opposants sont tous issus du groupe UDC, qui dès le début s'était opposé à la suppression de la définition restrictive du droit international. Même scénario au Conseil des Etats lors de la même session, avec cette fois 38 voix pour et 6 voix contre. Une fois encore, les voix opposées proviennent toutes du parti agrarien. Le peuple se prononcera sur la version définitive du peuple lors de la votation populaire de février 2016.³¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.02.2016
SOPHIE GUIGNARD

Le peuple s'est prononcé le 28 février 2016 sur l'**initiative de mise en oeuvre**. Le renvoi des étrangers criminels avait été accepté en votation populaire en 2010. En raison de contradictions avec les textes de loi internationaux, notamment les bilatérales et la convention européenne des droits de l'Homme, le parlement avait proposé une mise en oeuvre qui différerait quelque peu du texte proposé par le parti agrarien. Celui-ci, fâché par le non-respect littéral du texte, a lancé l'initiative dite "de mise en oeuvre", qui proposait, en addition à la version de 2010, un catalogue d'effractions menant à l'automatisme du renvoi. Cette liste, qui va du meurtre au viol, en passant par le cambriolage ou la fraude aux assurances sociales, est en outre complétée par un certain nombre de délits mineurs (infractions au code de la route, lésions corporelles légères, par exemple) pouvant également conduire à l'expulsion en cas de récidive.

La campagne a été marquée par une mobilisation hors du commun, notamment du côté de la société civile. En décembre 2015, trois comités distincts se déclaraient pour le non: les partis bourgeois, secondés par les milieux économiques, une alliance des partis de gauche, du parti écologistes ainsi que des syndicats, ainsi qu'un groupe d'ONG. Les premiers sondages annonçaient un taux de 66% de oui. En décembre, 40 des 46 conseillers aux Etats ont lancé un appel contre l'initiative, les six non-signataires étant 5 conseillers UDC et l'indépendant Thomas Minder. Les milieux économiques, à l'exception de l'USAM se sont engagés pour le non, économiquesuisse annonçant toutefois ne pas vouloir engager de moyens financiers dans la campagne. Au fur et à mesure que le jour de la votation approchait, de plus en plus de milieux ont pris position publiquement contre l'initiative: certains milieux religieux, un groupement de 180 professeur.e.s de droit, ainsi qu'un groupe de personnalités appelé "appel urgent contre l'initiative inhumaine de l'UDC". Les gouvernements cantonaux de Zurich, Soleure, Argovie, Bâle-ville et Berne ont également pris position contre l'initiative.

Les affiches de l'UDC reprenaient leur fameux mouton noir, chassé à coup de pied par un mouton blanc, sis sur une surface rouge à croix blanche. Il a d'ailleurs été reproché aux trois comités initiaux de s'être approprié les codes graphiques de l'union démocratique du centre, sur leurs affiches représentant une botte militaire écrasant le palais fédéral ou encore une boule de démolition tombant sur l'allégorie Helvetia. Ces affiches ont plus tard dans la campagne laissé la place à celle de l'appel urgent, mettant en scène un "non" géant en lettres noires, dans les trois langues.

Si l'UDC s'est retrouvée dans cette campagne seule contre tous, elle a dû également faire face à des dissidences au sein de ses propres rangs. En effet, le conseiller national zurichois Hans-Ueli Vogt a déclaré que l'initiative devait protéger les étranger.e.s issus de la deuxième génération de l'automatisme des renvois. Il a été soutenu par les sénateurs Roland Eberle, Alex Kuprecht et Hannes Germann, mais fortement critiqué par la direction du parti, notamment Christoph Blocher. Il faut d'ailleurs signaler qu'une

augmentation importante des demandes de naturalisation a été observée durant la campagne.

La nature du débat sur la mise en oeuvre a quelque peu différé de celle de l'initiative de 2010, en centrant le débat sur les droits de l'Homme ainsi que le respect des valeurs suisses et de l'Etat de droit. La mobilisation de la société civile plus importante qu'en 2010 peut expliquer cet état de fait. L'UDC s'est quant à elle cantonnée à ses arguments phares, à savoir la sécurité nationale et la primauté du droit suisse sur le droit étranger. Le catalogue des délits proposé par l'union du centre a d'ailleurs été largement utilisé par les opposants à l'initiative, afin de démontrer le caractère de bagatelle de certains délits menant à une expulsion.

A l'issue de la campagne, le non l'a emporté dans les urnes à 58.9% contre 41.1% de oui. Seuls trois cantons et trois demi-cantons se sont prononcés en faveur de l'initiative, à savoir Uri, Schwyz, le Tessin, ainsi qu'Obwald, Nidwald et Appenzell Rhodes Intérieures. L'analyse VOX de la votation met en lumière la plus importante participation depuis la question de l'entrée dans l'espace économique européen en 1992. Une forte mobilisation des milieux de gauche ainsi que des jeunes expliquent cette différence de participation par rapport aux autres votations.

Les choix de votes sont fortement influencés par les appartenances politiques, la grande majorité des votants ayant un parti préféré en ont suivi les mots d'ordre. Si le PLR et le PDC avaient en 2010 fortement plébiscité l'initiative de base, ils en ont très fortement rejeté la proposition de mise en oeuvre six ans après. Un net conflit entre ouverture et traditions marque les choix de vote, les partisans d'une Suisse ouverte sur le reste du monde ayant massivement rejeté l'initiative. De plus, le non augmente avec le niveau de formation des votants, mais pas en fonction de l'âge. Les arguments qui ont influencé le choix des votants sont, parmi les partisans du non, les mêmes que ceux présentés par les comités d'opposition: l'initiative a été jugée trop extrême et disproportionnée, les aspects juridiques de non-respect des Droits de l'Homme ainsi que le court-circuitage du système judiciaire classique ont fortement pesé dans la balance, de même que la menace que l'initiative faisait planer sur les étrangers bien intégrés et les secondos. Chez les personnes favorables à la mise en oeuvre selon la proposition de l'UDC, les arguments principaux étaient le renvoi conséquent des étrangers criminels ainsi que l'importance de l'ordre et de la sécurité.

L'analyse APS des encarts publicitaires publiés dans les journaux témoigne également de l'importance de la mobilisation pour deux des objets proposés en votation populaire le 28 février. En effet, plus de 400 encarts ont été publiés pour l'initiative de mise en oeuvre, 592 pour le tunnel du Gothard, contre 114 pour la spéculation sur les matières premières et seulement 24 pour l'initiative "contre la pénalisation du mariage". Concernant l'initiative de mise en oeuvre, 47% des encarts provenaient des partisans de l'initiative, et 51% de ses opposants, et 2% étaient de nature neutre, quand elles annonçaient un débat public, par exemple. Le contenu des encarts reprend les principaux arguments de la campagne, à savoir l'importance du renvoi effectif des étrangers, statistiques à l'appui, ainsi que l'ordre et la sécurité pour les partisans et le caractère de violation des droits de l'Homme pour les opposants. De plus, de nombreuses personnalités se sont prononcées en leur nom propre contre l'initiative.

Votation populaire du 28 février 2016

Participation: 63.1%

Oui: 1 375 057 (41.1%) / cantons 3 3/2

Non: 1 966 989 (58.9%) / cantons 17 3/2

Mots d'ordre

- oui: UDC

- non: PS, Les Verts, PLR, PDC, succèsuisse, économiesuisse, Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz, Operation Libero, gouvernements des cantons de Zurich, Soleure, Bâle-Ville, Argovie et Berne ³²

L'Initiative populaire pour le renvoi des criminels de sexe masculin a échoué en mai 2016 au stade de la récolte de signatures. Lancée par un comité intitulé "Männer raus!" (les hommes dehors!), l'initiative offrait un contre-pied volontaire à l'initiative pour le renvoi des criminels étrangers de l'UDC, dont le texte est repris quasiment à la lettre. Le comité veut ainsi démontrer le caractère raciste caché de l'initiative UDC qui désigne comme coupables les hommes étrangers alors que ce sont les hommes dans leur ensemble qui commettent l'immense majorité des délits en Suisse, comme le dit le texte de l'initiative Männer raus!, statistiques de l'OFS à l'appui. L'échec de la récolte

de signatures n'est pas reconnu comme tel par Christian Müller, membre du comité d'initiative, qui déclare à la NZZ avoir avant tout voulu créer le débat et dénoncer le racisme, le rôle violent des hommes et les stratégies populistes de l'UDC, selon ses termes. Le comité ne bénéficiant pas des moyens nécessaires pour lancer une initiative populaire et mener une campagne, la publication du texte dans la feuille fédérale était déjà un but en soi.³³

Bildung, Kultur und Medien

Bildung und Forschung

Grundschulen

Certains milieux envisagent l'**extension des disciplines enseignées** à l'école primaire comme nécessaire. C'est notamment le cas du mouvement humaniste, créé en décembre 1986 et présidé par Félix Glutz, puisqu'il a lancé une **initiative populaire «pour l'éducation aux valeurs inhérentes à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dans l'enseignement public et privé»**. Il propose de compléter la Constitution fédérale par un article 27bis faisant de l'enseignement des droits de l'homme une «préoccupation majeure» de l'instruction publique et privée ainsi que de la formation des enseignants.³⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 18.08.1987
BRIGITTE CARETTI

L'**initiative**, lancée en 1987 par le **mouvement humaniste**, visant à enseigner **«les valeurs fondamentales inhérentes à la Déclaration universelle des Droits de l'homme»** dans les écoles publiques et privées, semble vouée à l'échec selon son initiateur Félix Glutz. Il est probable qu'elle ne pourra recueillir un nombre suffisant de signatures dans les délais, faute principalement de l'appui d'une grande organisation. Néanmoins la récolte se poursuivra, ces signatures pouvant, le cas échéant, être utilisées dans le cadre d'une pétition.³⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 01.07.1988
BRIGITTE CARETTI

Parteien, Verbände und Interessengruppen

Parteien

Grosse Parteien

Ende Juni hielt die SVP eine Delegiertenversammlung in Liestal (BL) ab. Die Delegierten hiessen die **Lancierung der „Ausschaffungsinitiative“** mit 362 zu Null Stimmen gut. Die Initiative fordert das Verfallen des Aufenthaltsrechts von Ausländern, wenn diese wegen Delikten wie vorsätzlicher Tötung, Vergewaltigung, Raub oder Einbruch verurteilt werden. Aber auch bereits ein missbräuchlicher Bezug von Sozialhilfe oder von Leistungen der Sozialversicherungen soll zur Ausschaffung führen. Zudem beschlossen die Delegierten, die Unterschriftensammlung für die Minarettverbotsinitiative eines Komitees um SVP-Nationalrat Ulrich Schlüer (ZH) zu unterstützen.³⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 02.07.2007
SABINE HOHL

Mit der Lancierung der **Durchsetzungsinitiative** Mitte Juni wolle die SVP ihre im Jahr 2010 angenommene Ausschaffungsinitiative konkretisieren, die eine Ausweisung straffälliger Migrant*innen fordert. Die Ankündigung war bisher lediglich Drohgebärde, um eine buchstabentreue Umsetzung der Ausschaffungsinitiative zu erzwingen, für die sich zwei Umsetzungsvorschläge in der Vernehmlassung befanden, mit denen die SVP allerdings nicht einverstanden war. Die Volkspartei pochte auf den Volkswillen, der nur mit einer buchstabentreuen Umsetzung adäquat berücksichtigt werde. In der Presse wurde vermutet, dass das Drohpotenzial auch zu einer härteren Gangart in der Asylpolitik unter den Bürgerlichen geführt habe.³⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.07.2012
MARC BÜHLMANN

Die Anfang Februar mit über 150 000 Unterschriften zustande gekommene **Durchsetzungsinitiative** wurde Ende November vom Bundesrat für teilungültig erklärt. Die Regierung erklärte, dass die im Begehren festgeschriebene Definition von zwingendem Völkerrecht selber gegen zwingendes Völkerrecht verstosse und deshalb nicht als gültig akzeptiert werden könne. Die SVP wollte als zwingendes Völkerrecht „ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen“ definieren. In dieser Definition fehlte dem Bundesrat das Non-Refoulement-Prinzip: ein Verbot der Rückschaffung, wenn im Zielstaat grausame und unmenschliche Behandlung oder Bestrafung drohen. Das Prinzip gilt gemeinhin als zwingendes Völkerrecht. Die SVP ärgerte sich über verschiedene Medienkanäle lauthals über die Erklärung des Bundesrates.³⁸

Einen überraschenden Erfolg konnte die Junge SVP im Kanton Bern feiern. Am 24. November wurde eine Initiative der JSVP angenommen, die eine **Einbürgerung** von Ausländern, die wegen einer Straftat verurteilt wurden, lebenslang verbietet. Nationalrat Ulrich Giezendanner (AG) rief alle kantonalen Sektionen dazu auf, es den Bernern gleich zu tun und kantonale Initiativen zu lancieren. Diese hätten bessere Chancen an der Urne als ein nationales Begehren, das von den linken Städten verhindert würde.³⁹

-
- 1) Presse vom 21. bis 26.8.10
 - 2) BBl, 2007, S. 5987 ff.; NZZ, 2.7.07; Blocher: TA, 24.5. und 25.5.07; BaZ, 19.7.07; NZZ, 22.12.07.
 - 3) BaZ, 27.3.13; NZZ, 16.5., 13.9., 23.9. und 24.9.13.
 - 4) BBl, 2014, S. 2925 ff.; LT, 1.4.14; Lib., 1.4.14; TA, 1.4.14
 - 5) Medienmitteilung EGMR vom 1.7.14; NZZ online vom 1.7.14; NZZ, 28.1.15; AZ, 3.2.15; LT, SGT, 6.3.15; LT, 12.3.15; TA, 25.4., 2.5.15; Blick, 29.9.15; AZ, BaZ, Blick, CdT, LMD, LZ, Lib, NZZ, SGT, TA, 30.9.15; TA, 1.10.15; NZZ, TA, 2.10.15; BaZ, 3.10.15; SO, 4.10.15; AZ, 5.10.15; TA, 12.10.15; SO, 22.11.15; So-Bli, 6.12.15; Blick, NZZ, 11.12.15
 - 6) BBl, 2016, S. 1669 ff.; Blick, LMD, NZZ, 16.3.16; SZ, 29.3.16; AZ, 9.4.16; TA, 30.6.16; NZZ, 11.8.16; AZ, LT, NZZ, TA, TG, 12.8.16; AZ, NZZ, TA, 13.8.16; 24H, LT, NZZ, TG, 15.8.16; 24H, 16.8.16; Lib, TA, 17.8.16; AZ, TA, 20.8.16; 24H, 21.8.16; NZZ, TG, 22.8.16; LT, SGT, 24.8.16; BZ, NZZ, TA, 25.8.16; TA, 27.8.16; SoZ, 28.8.16; AZ, Blick, CdT, TA, TG, 29.8.16; NZZ, TA, TG, 30.8.16; NZZ, 31.8.16; CdT, 1.9.16; AZ, NZZ, 2.9.16; NZZ, TA, 3.9.16; SO, So-Bli, 4.9.16; NZZ, 8.9.16; SGT, TA, 10.9.16; NZZ, SGT, 13.9.16; SO, 18.9.16; NZZ, 19.9.16; LT, 22.9.16; SGT, 24.9.16; NZZ, 29.9.16; AZ, TA, 3.10.16; WW, 6.10.16; BaZ, 31.12.16; LZ, 14.1.17; AZ, 27.1.17; TG, 24.2.17; TA, 25.2.17; AZ, NZZ, TG, 10.3.17; Blick, 31.3., 1.4.17; TA, 6.5.17; LT, 12.5.17; BaZ, 31.8.17; So-Bli, 3.9.17; SGT, 4.9.17; Blick, 5.9.17; APZ, 6.9.17; NZZ, 14.9.17
 - 7) BBl, 2017, S. 6447 f.; BaZ, CdT, NZZ, SGT, TA, TG, 14.9.17; BZ, LMD, 16.9.17; WW, 21.9.17; BU, TA, 14.10.17; LMD, TA, 7.11.17; LT, 29.11.17; BaZ, 14.12.17; LZ, SGT, 15.12.17; NZZ, TA, 16.12.17; SoZ, 17.12.17; BZ, 18.12.17; TG, 20.12.17
 - 8) Medienmitteilung BR vom 20.12.2017; AZ, BU, BZ, BaZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 21.12.17; Blick, 22.12.17
 - 9) NZZ, 29.12.17; SoZ, 7.1.18; APZ, BU, CdT, LT, Lib, SGT, TA, TG, 8.1.18; TA, 10.1.18; BU, 16.1.18; NZZ, TG, 29.1.18
 - 10) BBl, 2019, S. 2913 ff.; Medienmitteilung BR vom 15.3.2019; BaZ, CdT, LT, NZZ, QJ, TG, 16.3.19
 - 11) AB SR, 2019, S. 954 ff.; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 27.9.19
 - 12) AB NR, 2019, S. 2227 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 11.10.19; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, 13.12.19
 - 13) AB NR, 2020, S. 280 f.; AB SR, 2020, S. 22 f.; CdT, LT, NZZ, 4.3.20
 - 14) AB NR, 2020, S. 1015 ff.; AB NR, 2020, S. 1059 ff.; AB NR, 2020, S. 1180; AB SR, 2020, S. 625; BBl, 2020, S. 5507 f.; Medienmitteilung SPK-NR vom 29.5.20; LT, 17.6.20; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 18.6.20
 - 15) TA, 10.9.08; Volksinitiative: BBl, 2008, S. 1927 f. FDP: pa.lv. 08.449
 - 16) BBl, 2012, S. 7371 ff.; BBl, 2012, S. 7371 ff.; BaZ, 18.4.12.
 - 17) Medienmitteilung Bundesrat vom 20.11.13 (Durchsetzungsinitiative).pdf
 - 18) AB NR, 2014, S. 524 ff.; AB SR, 2014, S. 1258 ff.; AB SR, 2014, S. 1287 f.; BaZ, LT, LZ, NZZ, 21.3.14; AZ, BaZ, LZ, NZZ, SGT, TA, 11.12.14
 - 19) BBl, 2015, S. 1965 ff.; SVP-Extrablatt März 2015; NZZ, 11.3.15
 - 20) BBl, 2016, S. 7091 f.; BaZ, 14.6.16; TA, 10.8.16; NZZ, 13.8.16; LT, 31.8.16; BaZ, 18.11.16
 - 21) BBl, 2017, S. 5355 ff.; AZ, BaZ, Lib, TG, 6.7.17
 - 22) 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
 - 23) 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
 - 24) 17.046 Schlussabstimmung NR; 17.046 Schlussabstimmung SR; AB NR, 2018, S. 1190 f.; AB SR, 2018, S. 589
 - 25) Presse vom 5.10.10.
 - 26) Presse vom 5.10.–29.11.10.
 - 27) BaZ, 15.10.10; Blick, 2.11.10; NZZ und TA, 6.11.10.
 - 28) BaZ und SoS, 22.10.10; Eidg. Migrationskommission (2010). Aktuelle Praxis der Wegweisungen.pdf
 - 29) SoZ, 10.10.10 (Stellungnahme der EU-Kommission); BZ und SN, 29.10.10 (Gutachten Jaag).
 - 30) BBl, 2010, S. 5697 f.; Presse vom 29.11.10; TA, 30.11.10 (Reaktionen aus dem Ausland).
 - 31) BO CE, 2014, p.1259 ss.; BO CN 2014, p.525 ss.; FF 2013, p.8493 s.
 - 32) Sciarini, Feddersen, Lanz (2016). Analyse VOX de la votation du 28 février 2016; BaZ, TG, 21.12.15; 24H, 4.1.16; TA, 5.1.16; LT, TA, TG, 12.1.16; TG, 23.1.16; AZ, 25.1.16; SO, 31.1.16; Lib, 8.2., 9.2.16; NF, 13.2.16
 - 33) NZZ, 18.11.14
 - 34) FF, 1987, III, p. 9
 - 35) 24 Heures, 2.7.88.
 - 36) BaZ, 2.7.07.
 - 37) SoZ, 3.6.12; Blick und NZZ, 25.7.12.
 - 38) NZZS, 24.11.13
 - 39) BZ, 28.11.13.