

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage **23.04.2024**

---

Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagnote	<b>Volksrechte, Wahl- und Abstimmungsverfahren</b>
Akteure	<b>Lombardi, Filippo (cvp/pdc, TI) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

---

# Impressum

## Herausgeber

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

## Beiträge von

Ammann, Amando  
Bühlmann, Marc  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksrechte, Wahl- und Abstimmungsverfahren, 2009 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	1
<b>Aussenpolitik</b>	2
Beziehungen zur EU	2

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>APK-NR</b>	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>ASO</b>	Auslandschweizer-Organisation
<b>InstA</b>	Institutionelles Abkommen

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des États
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
<b>CPE-CN</b>	Commission de politique extérieure du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>OSE</b>	Organisation des Suisses de l'étranger
<b>InstA</b>	Accord institutionnel

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Volksrechte

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 25.09.2009  
HANS HIRTER

Bei **Volksinitiativen** kommt es vor, dass die Initianten mit einem vom Parlament beschlossenen indirekten Gegenvorschlag zufrieden sind und ihr Begehren eigentlich **zurückziehen** möchten. Oft enthält dieser Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe die Klausel, dass er nur dann in Kraft treten kann, wenn die Initiative entweder zurückgezogen oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist. Da damit die offizielle Publikation des Gegenvorschlags und der Beginn der Sammelfrist für ein allfälliges Referendum erst nach dem Rückzug erfolgen, sind die Initianten über dessen Schicksal im Ungewissen und verzichten aus diesem Grund manchmal auf einen Rückzug. Ständerat Lombardi (cvp, TI) schlug deshalb in der Form einer parlamentarischen Initiative die **Einführung des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative** vor. Die SPK des Ständerats arbeitete eine entsprechende Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte aus. Da mit der Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ und der als indirekten Gegenvorschlag konzipierten Revision des Gewässerschutzgesetzes ein konkreter Anwendungsfall im Parlament hängig war, drängte sie auf eine rasche Behandlung des Geschäfts. Sie beantragte, dass der Rückzug einer Volksinitiative nur dann gelten soll, wenn der Gegenvorschlag auch wirklich in Kraft tritt. Wird das Referendum ergriffen und der Gegenvorschlag vom Volk abgelehnt, dann findet anschliessend eine Abstimmung über die Volksinitiative statt. In der Vernehmlassung hatten sich FDP und SVP skeptisch gezeigt, der Bundesrat hingegen sprach sich für diese Neuerung aus.

Das **Parlament hiess die Einführung des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative bereits in der Herbstsession gut**. Im Ständerat geschah dies einstimmig. Im Nationalrat stellte die SVP erfolglos einen Nichteintretensantrag, wobei die Begründung allerdings verwirrend war. Gemäss ihrem Sprecher Schibli (svp, ZH) würde diese bedingte Rückzugsmöglichkeit die Rechte des Volkes einschränken, da dieses Anspruch darauf habe, in jedem Fall über eine Initiative abzustimmen. Auch eine Mehrheit der FDP war für Nichteintreten, da die Neuerung die Ausübung der Volksrechte komplizierter gestalten würde. In der Schlussabstimmung verabschiedete der Nationalrat die neuen Bestimmungen mit 106 zu 88 Stimmen; dagegen waren die praktisch geschlossene SVP und eine grosse Mehrheit der FDP. In der kleinen Kammer gab es keine Gegenstimmen.<sup>1</sup>

### Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION  
DATUM: 07.03.2016  
MARC BÜHLMANN

Ein wichtiges Argument, das für die elektronische Stimmabgabe ins Feld geführt wird, ist die Vereinfachung der Partizipation für die fünfte Schweiz. E-Voting ermöglicht es Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, ihre politischen Rechte auszuführen. Nicht selten komme es bei brieflicher Stimmabgabe vor, dass die Unterlagen zu spät bei den Berechtigten im Ausland oder aber bei den Behörden in der Schweiz einträfen – kritisierte etwa Filippo Lombardi (cvp, TI) im Rahmen einer von ihm eingereichten Motion. Er forderte, dass bei den eidgenössischen Wahlen 2019 **alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Möglichkeit haben, elektronisch zu wählen**. Er erinnerte daran, dass Hildegard Fässler-Osterwalder (sp, SG) bereits im September 2011 gefordert habe, dass bei den Wahlen 2015 eine grosse Mehrheit der im Ausland wohnhaften Schweizer Bürgerinnen und Bürger einen elektronischen Kanal haben sollte. Konkret hätten aber lediglich vier Kantone die Möglichkeit von E-Voting angeboten.

In seiner Stellungnahme machte der Bundesrat darauf aufmerksam, dass bei den Wahlen 2015 eigentlich 14 Kantone die Möglichkeit für eine elektronische Wahl für die Schweizerinnen und Schweizer im Ausland angeboten hätten, eine kurz vor den Wahlen entdeckte Sicherheitslücke aber die Einschränkung dieses Angebots bedingt habe. Grundsätzlich gehe die Entwicklung in die richtige Richtung, eine Verpflichtung der Kantone sei aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt. In der Frühjahrsession 2016 folgte der Ständerat der exekutiven Argumentation und lehnte die Motion ohne Diskussion ab.

Eine Motion Guldemann (sp, ZH) mit einer sehr ähnlichen Forderung (Mo. 15.4139) wurde wohl auch aufgrund des ständerätlichen Entscheids vom Motionär im September 2016 zurückgezogen.<sup>2</sup>

Nachdem sich das Konsortium aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) 2015 aufgrund des Entscheides des Bundesrats, dass das verwendete System nicht sicher sei, aufgelöst hatte, bestanden 2016 auf dem **E-Voting**-Markt noch zwei Systeme. Dem «Genfer System (CHvote)» gehörten neben dem Kanton Genf auch die Kantone Basel-Stadt, Bern und Luzern an. Dem 2015 neu von der Post angebotenen System hatte sich der Kanton Neuenburg angeschlossen. Beide Systeme ermöglichten die individuelle Nachprüfung der korrekt abgegebenen Stimmen. Angestrebt wird von beiden Systemen allerdings eine universelle Verifizierbarkeit: Ein Kanton muss überprüfen können, ob das Wahlergebnis stimmt.

Die beiden Anbieter buhlten aktiv um die Konsortiums-Kantone, von denen nicht wenige ihre Experimente mit dem elektronischen Abstimmen weiterführen und ihren Auslandschweizerinnen und -schweizern weiterhin die Möglichkeit von E-Voting bieten wollten. Anfang 2016 entschied sich der Kanton Freiburg für das System der Post. Im Oktober gaben der Kanton St. Gallen und im November der Kanton Aargau dem Genfer System den Zuschlag. Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn und Zürich holten 2016 verschiedene Offerten ein.

Die Auflösung des Konsortiums hatte der Entwicklung von E-Voting einen ziemlichen Dämpfer versetzt. Der Bundesrat selber korrigierte sein ursprüngliches Ziel, bis 2015 E-Voting für alle Auslandschweizerinnen und -schweizer einzuführen. Als Antwort auf eine Motion Lombardi (cvp, TI) erwähnte die Regierung, dass wohl sogar eine Umsetzung für 2019 schwierig werden dürfte – ein Datum, das von der ASO, der Auslandschweizer-Organisation, mit einiger Vehemenz gefordert worden war.

Noch keine Versuche mit E-Voting – der Föderalismus lässt grüssen – hatten die restlichen 12 Kantone gestartet. In sieben Kantonen (darunter Basel-Landschaft, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Uri) bestanden immerhin die Rechtsgrundlagen für eine mögliche Einführung von E-Voting. Im Kanton Waadt beschloss das Parlament einstimmig, den Termin für erste Tests nach hinten zu verschieben. In den restlichen fünf Kantonen, darunter Appenzell Ausserrhodon und Zug waren noch nicht einmal rechtliche Grundlagen für elektronisches Wählen und Abstimmen eingeführt worden. Allerdings forderte der Kanton Zug vom Bund verbindliche Grundlagen, bevor man Geld in die Hand nehme.

In der Tat war die Landesregierung daran, mit einer Roadmap das Projekt E-Voting neu aufzugleisen. In einer Umfrage wurden die Kantone nach ihren entsprechenden Bedürfnissen gefragt. Ziel des Bundes war es, dass bis Ende 2019 in zwei Dritteln der Kantone E-Voting eingeführt ist.

Die Bundeskanzlei bewilligte zudem die Gesuche der Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Neuenburg, Freiburg und Genf für E-Voting für Auslandschweizerinnen und -schweizer bei Abstimmungen (rund 57'000 Stimmberechtigte). Die Kantone Genf und Neuenburg durften zudem für 30 Prozent der kantonalen Stimmbewölkerung Abstimmen per Internet einrichten (ca. 97'000 Stimmberechtigte). Die Bundeskanzlei wird bei jeder Abstimmung die Systeme auf ihre Sicherheit hin überprüfen.<sup>3</sup>

## Aussenpolitik

### Beziehungen zur EU

Im März 2019 reichte Filippo Lombardi (cvp, TI) eine Motion ein, welche die Intention hatte, die **gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens** zu gewährleisten. Für den Fall, dass der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU unterzeichnen sollte, brauche es eine eindeutige Regelung der dynamischen Übernahme von EU-Recht, damit das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen garantiert sei, begründete der Motionär seinen Vorstoss. Ständerat Lombardi erhoffte sich durch diese Motion auch, dass durch ein frühzeitiges Mitspracherecht die demokratische Legitimation und Akzeptanz des Abkommens gesteigert und die parlamentarischen Kompetenzen geklärt werden würden.

Der Bundesrat beantragte im Mai die Annahme der Motion. Neuerungen im EU-Recht hinsichtlich der Marktzugangsabkommen würden zwar die Mitspracherechte von Parlament, Kantonen und Volk grundsätzlich nicht beeinträchtigen, erklärte er. Im Rahmen des Verhandlungsmandats habe man aber bereits die Überprüfung einer stärkeren Mitsprache des Parlaments und der Kantone beim Abschluss des

institutionellen Abkommens eingeleitet. Ausserdem werde man im Falle einer Unterzeichnung des Abkommens prüfen, inwiefern die Partizipationsrechte im Rahmen der Umsetzung gestärkt werden könnten.

Im Juni gelangte das Geschäft in den Ständerat, wo Damian Müller (fdp, LU) einen Ordnungsantrag – zur Zuweisung der Motion an die zuständige Kommission zur Vorprüfung – stellte. Ständerat Müller begründete den Antrag mit der kurz zuvor erfolgten Annahme einer ähnlichen Motion der WAK-SR. Die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit und die Relevanz des Themas machten seiner Meinung nach die Zuweisung sinnvoll. Dagegen wehrte sich der Urheber der Motion zwar, weil diese inhaltlich mehr umfasse als die WAK-Motion, doch sein Drängen fand nicht genug Gehör. Der Ständerat sprach sich mit 23 zu 16 Stimmen für den Ordnungsantrag aus.<sup>4</sup>

**MOTION**  
DATUM: 03.12.2020  
AMANDO AMMANN

Nach Filippo Lombardis (cvp, TI) Ausscheiden aus dem Ständerat übernahm dessen Parteikollege Beat Rieder (cvp, VS) die Motion über die **gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens**. Die APK-SR, der das Geschäft zur Vorberatung überwiesen worden war, vertagte den Beschluss dazu im Januar 2020, da das Institutionelle Rahmenabkommen (InstA) zu dem Zeitpunkt noch nicht «konkret zur Diskussion» stand. Im November 2020 veröffentlichte sie einen Kommissionsbericht, in dem sie zum Schluss kam, dass bei einer Annahme des InstA eine schnelle und starke Einbindung des Parlaments im Rahmen des gestaltenden Mitspracherechts («decision shaping») die Akzeptanz der dynamischen Rechtsübernahme verbessern würde. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Kantonen bei der Erarbeitung von EU-Recht müsse gestärkt werden. Die Kommission empfahl die Motion einstimmig zur Annahme, lehnte aber gleichzeitig den Antrag der APK-NR ab, eine gemeinsame Subkommission zur Erarbeitung konkreter Mitwirkungsrechte einzurichten.

In der Wintersession 2020 kam die Motion in den **Ständerat**, wo nach der klaren Empfehlung in der vorberatenden Kommission erwartungsgemäss wenig Diskussionsbedarf herrschte. Kommissionssprecher Rieder erklärte, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments in der gegenwärtigen Lage beschränkt seien und nur die Möglichkeit der Information und der Konsultation der beiden APK vorgesehen sei. Auch der im InstA vorgesehene gemischte parlamentarische Ausschuss, der sich durch Resolutionen und Berichte in den Rechtsprozess einbringen könnte, genüge nach Ansicht der Kommission nicht. Obwohl Rieder betonte, dass man mit der Annahme der Motion nicht für oder gegen das Rahmenabkommen stimme, löste die Motion bei der Fraktion der SVP kritische Reaktionen aus. So betonten sowohl Marco Chiesa (svp, TI) wie auch der parteilose Thomas Minder (parteilos, SH), dass die Motion in der Praxis keine Bedeutung habe, weil das Rahmenabkommen vom Volk nicht gewünscht sei. Da jedoch niemand gegen mehr Mitspracherecht für Kantone, Volk und Parlament stimmen wollte, wurde die Motion stillschweigend angenommen.<sup>5</sup>

1) AB SR, 2009, S. 694 ff., 919 f. und 1003; AB NR, 2009, S. 1627 ff. und 1827; BBI, 2009, S. 6655 ff.; BBI, 2009, S. 3591 ff. und 3609 f. (BR).

2) AB SR, 2016, S. 87 ff.

3) LZ, 22.2.16; TA, 23.2.16; CdT, 2.4.16; SO, 10.4.16; BU, 30.4.16; LZ, 23.7.16; NZZ, TA, 6.8.16; SGT, 11.8.16; AZ, 18.8.16; TG, 13.9.16; ZGZ, 16.10.16; SO, 6.11.16; TG, 7.11.16; NZZ, 11.11.16; So-Bli, 13.11.16; LT, 17.11.16; LT, NZZ, TG, 3.12.16; LZ, 16.12.16

4) AB SR, 2019, S. 550 ff.

5) AB SR, 2020, S. 1210 ff.; Bericht APK-SR vom 2.11.20; Medienmitteilung APK-SR vom 14.1.20; Medienmitteilung APK-SR vom 3.11.20