

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

|              |   |
|--------------|---|
| Suchabfrage  | <b>24.04.2024</b>                                       |
| Thema        | <b>Keine Einschränkung</b>                              |
| Schlagworte  | <b>Referendum, Wahl- und Abstimmungsverfahren</b>       |
| Akteure      | <b>Minder, Thomas (parteilos/independant, SH) 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

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Referendum, Wahl- und Abstimmungsverfahren, 2012 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Allgemeine Chronik</b>           | 1 |
| <b>Grundlagen der Staatsordnung</b> | 1 |
| Institutionen und Volksrechte       | 1 |
| Volksrechte                         | 1 |
| Wahl- und Abstimmungsverfahren      | 3 |

# Abkürzungsverzeichnis

**SPK-SR** Staatspolitische Kommission des Ständerats  
**SPK-NR** Staatspolitische Kommission des Nationalrats

---

**CIP-CE** Commission des institutions politiques du Conseil des États  
**CIP-CN** Commission des institutions politiques du Conseil national

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Volksrechte

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 26.11.2012  
MARC BÜHLMANN

Der Export einer Schaffhauser Spezialität war das Ziel einer Motion Minder (parteilos, SH) (12.3712). Mit der **Volksmotion** sollte „das partizipative Vakuum“ zwischen der einflussreichen, aber aufwändigen und teuren Volksinitiative und der vergleichsweise schwachen Petition gefüllt werden. Die Volksmotion, die von einer zu bestimmenden Anzahl Bürgerinnen und Bürgern eingereicht werden soll, würde in den Räten den gleichen Prozess durchlaufen wie eine parlamentarische Motion. Das Instrument war in den letzten rund dreissig Jahren in einigen Kantonen und Gemeinden eingeführt worden. Der Bundesrat lehnte die Motion mit der Begründung ab, dass ein Mehr an Volksrechten diese nicht unbedingt stärken würde, sondern eher schwächen, wovon etwa auch das Scheitern der allgemeinen Volksinitiative zeuge. Der Ständerat lehnte die Motion ab. Ebenfalls eine **Erweiterung des Katalogs an Volksrechten** strebte eine 2012 noch nicht behandelte parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion an, die die Einführung eines ebenfalls in den Kantonen weit verbreiteten **fakultativen Finanzreferendums** fordert. Die kantonalen Erfahrungen zeigen, dass die Vetomöglichkeit der Bevölkerung gegen finanzpolitische Vorlagen mit geringeren Ausgaben und Schulden sowie tieferen Steuern einhergeht.<sup>1</sup>

MOTION  
DATUM: 29.02.2016  
MARC BÜHLMANN

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

Die Bedenken von Rechsteiner wurden nur von weiteren 8 Ständerätinnen und -räten geteilt – zu wenig gegen die 36 Befürworterinnen und Befürworter. Einig schien man sich in der Diskussion aber zu sein, dass die Umsetzung der Idee noch viel Konfliktpotenzial habe. Thomas Minder (parteilos, SH) wies etwa darauf hin, dass auch die Kündigung von bestehenden Verträgen berücksichtigt werden müsse. Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte gar Zweifel, dass dieses Projekt dann wirklich bis zum Ende durchhalte. Sie verwahrte sich zudem gegen den Gedanken, dass völkerrechtliche Verträge, über die nicht abgestimmt werde, eine geringere Legitimität hätten.<sup>2</sup>

MOTION  
DATUM: 14.03.2018  
MARC BÜHLMANN

Die Einführung eines **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** ist immer mal wieder Thema in den eidgenössischen Räten. So war etwa eine parlamentarische Initiative der SVP aus dem Jahr 2003 in der Vernehmlassung durchgefallen. Ein paar Jahre später wurden auch die Vorstösse abgelehnt, die im Rahmen der Ablehnung der Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen diskutiert worden waren. Die Begründung damals war, dass das Referendum, das sich gegen den Beschaffungsfonds richtete, eigentlich ein verkapptes Finanzreferendum sei. Ähnlich argumentierte Thomas Minder (parteilos,

SH), der mit seiner Ende 2017 eingereichten Motion einen neuerlichen Anlauf wagte. Die Vorstösse für eine Volksabstimmung zu den Olympischen Winterspielen oder für eine Grundsatzabstimmung zur Beschaffung eines neuen Kampffjets seien «Pro-Forma-Finanzreferenden», so Minder. Es sei nicht einsichtig, weshalb das Parlament bestimmte Infrastruktur- und Investitionsprojekte in Bundesgesetze kleide, um ein Referendum zu ermöglichen, andere aber nicht. Hier verwies der Schaffhauser Ständerat neben der Gripen-Beschaffung auch auf die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels und die Kohäsionsmilliarde. Diese beliebigen ad-hoc Entscheidungen des Parlaments stünden der direkten Demokratie aber schlecht an. Diese müsse vielmehr «vorhersehbaren und rechtsgleichen Spielregeln gehorchen», so Minder. In seiner Begründung zum Vorstoss wollte Minder zwar keine konkreten Beträge für eine mögliche Referendumsergreifung festlegen, zeigte aber auf, dass sich im relativen Vergleich mit den Kantonshürden für den Bund ein Betrag in der Höhe von CHF 250 Mio. als mögliche Schwelle ergeben würde, bei der ein fakultatives Finanzreferendum ergriffen werden könnte. Dies wäre gleichbedeutend mit etwa zehn Projekten pro Jahr, die dem Finanzreferendum unterstellt wären. Diese Projekte würden vorwiegend die Armee, die Entwicklungszusammenarbeit und den Strassenverkehr betreffen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er verwies auf die mehrheitlich ablehnende Haltung bei der Vernehmlassung zur erwähnten parlamentarischen Initiative der SVP und machte geltend, dass es mit einem solchen neuen Instrument nicht nur zu Verzögerungen käme, sondern dass der Bund auch die Flexibilität in finanzpolitischen Fragen verlieren würde. Die Regierung wies zudem darauf hin, dass ein Finanzreferendum nicht mittels Gesetzesänderung (wie von der Motion gefordert), sondern mittels Verfassungsänderung eingeführt werden sollte. Der Ständerat behandelte den Vorstoss Minder in der Frühjahrsession 2018. Der Vorschlag von Peter Hegglin (cvp, ZG), den Vorstoss an die SPK-SR zur Vorprüfung zuzuweisen, stiess in der kleinen Kammer auf offene Ohren. Er habe durchaus Sympathien für die Idee, so der Zuger. Aber auf nationaler Ebene gebe es andere Instrumente, die für eine Budgetdisziplin sorgten, so etwa die Schuldenbremse oder das Zweikammersystem. Die Kommission solle die Thematik auch deshalb vertieft ausloten, weil die vom Bundesrat aufgeworfene Frage, ob ein fakultatives Finanzreferendum via Gesetzes- oder Verfassungsänderung eingeführt werden müsste, von Bedeutung sei.<sup>3</sup>

**MOTION**  
DATUM: 24.09.2018  
MARC BÜHLMANN

Nur wenige Tage nachdem der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen zum gleichen Thema keine Folge gegeben hatte, empfahl auch die Mehrheit der SPK-SR mit 5 zu 3 Stimmen (2 Enthaltungen) die Einführung des **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** zur Ablehnung. Der Ständerat hatte die Motion Minder (parteilos, SH) zu diesem Thema in der Frühjahrsession zur Vorprüfung an die SPK-SR verwiesen. Die Kommission nahm zwar zur Kenntnis, dass das Instrument auf kantonaler Ebene gut funktioniere, begründete ihre ablehnende Haltung aber damit, dass die eidgenössische Ebene mit den Kantonen nicht zu vergleichen sei. In den Kantonen würde mit dem Finanzreferendum über Infrastrukturvorhaben abgestimmt, während auf Bundesebene Gesetzesbeschlüsse gefasst würden, die den Bund zu finanziellem Engagement beauftragten. Diese Beschlüsse unterstützten in der Mehrzahl bereits dem Referendum. Zudem sei auf lokaler Ebene die Mehrheit der Stimmbevölkerung von zu finanzierenden Projekten direkt betroffen, während sich Bundesausgaben nur auf eine Region konzentrieren könnten. Im Interesse des nationalen Ausgleichs seien solche Ausgaben aber nötig und sollten nicht mittels Finanzreferendum gesamtschweizerisch zur Disposition gestellt werden können. Die Kommissionsminderheit verwies auf die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen oder die Olympischen Spiele, deren Finanzierungskredite nur mit unschönen Kniffen und speziellen Konstrukten dem Referendum hätten unterstellt werden können. Für solche Ausgaben müsse das Finanzreferendum geschaffen werden.

«Weshalb müssen wir über Kuhhörner abstimmen, aber nicht über 5 Milliarden Franken, die ihr in Bern leichtsinnig ausgebt?» zitierte Finanzminister Maurer «die Stimme des Volkes». Staatspolitisch habe er durchaus Verständnis für solche Fragen und das Anliegen der Motion Minder. Allerdings stelle sich auch die Frage nach dem Funktionieren des Staates. Mit der Ausgabenbremse und der Schuldenbremse seien Parlament und Bundesrat gezwungen, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten. Die eidgenössische Ausgabenpolitik, die auch auf intensiven Diskussionen und Fachwissen basiere, funktioniere also gut – ein Argument, dass Ueli Maurer gegen die wissenschaftlichen Befunde der grösseren Ausgabenbremse durch Kantone mit Finanzreferendum ins Feld führte. Eine Volksabstimmung mit Hilfe eines Finanzreferendums sei vor allem in jenen Bereichen zu erwarten, in denen dann politische und eben nicht mehr sachliche Diskussionen geführt würden. Dies ziehe

nicht nur Verzögerungen nach sich, sondern mache auch die Interpretationen des Abstimmungsergebnisses schwierig. So wünschbar ein Finanzreferendum also staatspolitisch sei, so wenig würde es dem Finanzhaushalt helfen, «denn der ist in Ordnung». Das schien auch die Mehrheit des Ständerats so zu sehen: Mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde die Motion Minder abgelehnt.<sup>4</sup>

#### MOTION

DATUM: 17.09.2020  
MARC BÜHLMANN

Für Beat Rieder (cvp, VS) hatte die Corona-Pandemie verdeutlicht, dass die gesetzlichen Grundlagen fehlen, mit der die Institutionen der direkten Demokratie auch in einer ausserordentlichen Lage funktionieren. Rieder spielte in der Begründung für seine Motion «**Bewahrung der demokratischen Rechte**» auf die Notverordnungen des Bundesrats an, auf deren Grundlage das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden im Rahmen eines Fristenstillstands verboten worden war und die zu einer Verschiebung der geplanten eidgenössischen Abstimmungen von Mai auf September 2020 geführt hatten. Er forderte deshalb von der Regierung, dass sie solche Massnahmen in einem ordentlichen Bundesgesetz regle. Damit die Institutionen auch in Ausnahmesituationen funktionierten, müsse zudem «digitale Kompetenz und digitale Bereitschaft» gefördert werden.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da er im Bereich der Ausübung der politischen Rechte keinen Handlungsbedarf sehe. Vor dem Hintergrund von Covid-19 seien aber die Prozesse der Durchführung von Abstimmungen und Wahlen und der Ausübung der Volksrechte zu überprüfen. Digitalisierung werde zudem vom Bundesrat in der Legislaturplanung als zentrales Anliegen behandelt, somit brauche es dazu keine weiteren Vorstösse mehr.

In der Herbstsession 2020 machte Beat Rieder jedoch eindringlich darauf aufmerksam, dass der Bundesrat nicht Prozesse überprüfen solle, sondern dass das Parlament als Gesetzgeber bestimmen müsse, wie solche Prozesse in Krisenzeiten organisiert werden müssten. Er stellte die rhetorische Frage, was gewesen wäre, wenn Covid-19 wenige Monate früher, während der eidgenössischen Wahlen 2019 ausgebrochen wäre. Bundeskanzler Walter Thurnherr versuchte darauf aufmerksam zu machen, dass der Bundesrat den Fristenstillstand auch deshalb beschlossen habe, weil das Parlament aufgrund des Sessionsabbruchs im März nicht mehr tagte und gemäss geltenden Fristen etwa der Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative nicht mehr hätte debattiert werden können. Für eine Verschiebung von Abstimmungen sei der Bundesrat zudem nicht auf Notrecht angewiesen, sie liege laut dem Bundesgesetz über die politischen Rechte in dessen Kompetenz. Auch Thomas Minder (parteilos, SH) sprach sich gegen eine gesetzliche Regelung eines Fristenstillstands aus, da man so aus einer ausserordentlichen Massnahme eine Regel mache. Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter entschieden sich jedoch mit 32 zu 3 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) sehr deutlich für Annahme der Motion.<sup>5</sup>

### Wahl- und Abstimmungsverfahren

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 26.11.2012  
MARC BÜHLMANN

Verschiedene Resultate der Gesamterneuerungswahlen vom Vorjahr waren Anlass für Vorstösse mit **Reformvorschlägen für die Nationalratswahlen**. Der Umstand, dass erstmals seit 1979 kein Vertreter des französischsprachigen Berner Juras in den Nationalrat gewählt wurde, bewegte den Kanton Bern zur Einreichung einer Standesinitiative (12.314), die eine Zusicherung einer adäquaten Anzahl Sitze für sprachliche Minderheiten in mehrsprachigen Kantonen fordert. Das Begehren war im Berichtsjahr von der SPK-NR und der SPK-SR noch nicht behandelt worden. Eine Motion der FDP-Liberale Fraktion (12.3374) und eine Motion Frehner (svp, BS) (12.3050) forderten ein Verbot von Listenverbindungen. Wahltaktische Überlegungen hätten zu Verzerrungen des Wählerwillens geführt. Frehner (svp, BS) führte in seiner Begründung das Beispiel seines eigenen Kantons an, in welchem die abgewählte grüne Nationalrätin Anita Lachenmeier (gp, BS) zwar etwa dreimal mehr Stimmen als der neu gewählte Markus Lehmann (cvp, BS) erhalten habe, letzterer aber dank der Listenverbindung der CVP mit GLP, EVP und BDP den Sitz erobern konnte. In seiner Stellungnahme wies der Bundesrat darauf hin, dass Listenverbindungen in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich kontinuierlich zugenommen hätten und eine Folge des Sitzzuteilungsverfahrens Hagenbach-Bischoff seien. Vor- und Nachteile dieses bewährten Systems würden sich die Waage halten und eine Änderung sei nicht angezeigt. Die Verzerrungen seien primär Folge der sehr unterschiedlichen Grösse der Kantone als Wahlkreise und ein Verbot von Listenverbindungen käme lediglich einer Symptombekämpfung gleich. Beide Motionen wurden im Berichtsjahr noch nicht behandelt. Eine Korrektur dieser Verzerrung mit Hilfe eines alternativen

Wahlverfahrens, des so genannten „doppelten Pukelsheim“, schlug eine Motion Minder (parteilos, SH) (12.3711) vor. Mit dem doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren werden Sitze in einem ersten Schritt auf die Parteilisten gemäss nationalem Wähleranteil und erst in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Kantone verteilt. Damit würden nicht nur Listenverbindungen obsolet, sondern auch Verzerrungen des Wählerwillens würden zumindest verkleinert. Diese Idee, die bereits Gegenstand mehrerer früherer erfolgloser Vorstösse (Po. 03.3377 (Genner), Po. 07.3884 (Waber), Pa.lv. 09.410 (Zisyadis)) sowie verschiedener kantonaler Reformen war, fand jedoch weder beim Bundesrat noch in der kleinen Kammer genügend Anhänger. Der Bundesrat wollte erst die Entwicklungen in den Kantonen abwarten, weil die Wahlprozedere möglichst auf allen föderalen Stufen gleich sein sollten. Die ablehnende Haltung gegenüber der Einführung des doppelten Pukelsheim in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Stadt und St. Gallen weise auf eine gewisse Skepsis in der Bevölkerung hin, auch wenn das Verfahren in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen eingeführt worden sei. Eine Motion Girod (gp, ZH) (11.4193) schliesslich griff die Diskussionen um die Informationsbroschüre der Bundeskanzlei anlässlich der Gesamterneuerungswahlen wieder auf. Die mit dem Titel „In der Kürze liegt die Würze“ versehene Wahlbroschüre erklärte mit Hilfe von Vergleichen aus der Gastronomie das Wahlprozedere und stellte die Parteien vor. Der Motionär wollte die Bundeskanzlei verpflichten, Wahlunterlagen zukünftig objektiv zu gestalten und auf klare Information der Wählerschaft zu fokussieren. Die Motion wurde vom Bundesrat abgelehnt, da damit eine 2007 beschlossene Darstellung der Parteien nicht mehr möglich sei. Obwohl die Exekutive die Kritik des Motionärs nicht teilte, versprach der Bundesrat den Anregungen im Hinblick auf eine neue Wahlanleitung für 2015 Rechnung zu tragen.<sup>6</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 11.11.2013  
MARC BÜHLMANN

2012 und 2013 war es in drei Fällen zur Situation gekommen, dass die Räte sich **bei Volksbegehren nicht auf eine Empfehlung einigen** konnten. Ein Patt hatte bei der Bauspar-Initiative und der Initiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ sowie bei der Abzockerinitiative bestanden. Minder (parteilos, SH) stiess sich daran, dass der Bundesrat in allen drei Fällen trotz fehlender parlamentarischer Empfehlung seine eigene Meinung zu den Vorlagen verbreitete. Minder wollte dem mit Hilfe einer im Berichtsjahr eingereichten, aber noch nicht behandelten parlamentarischen Initiative einen Riegel schieben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats empfahl noch Ende Jahr mit 4 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dem Vorstoss keine Folge zu geben, und begründete dies damit, dass der Bundesrat auch und gerade bei fehlender Empfehlung des Parlamentes informieren müsse. Die Kommission verwies dabei auch auf die deutliche Ablehnung der Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“ im Jahr 2008, die eine starke Einschränkung der behördlichen Information verlangt hätte.<sup>7</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 20.03.2014  
MARC BÜHLMANN

Die 2013 von Thomas Minder (parteilos, SH) eingereichte parlamentarische Initiative, die ein **Verbot für Stellungnahmen durch den Bundesrat** zu Volksinitiativen in jenen Fällen forderte, in denen sich Stände- und Nationalrat in ihrer Empfehlung uneinig sind, fand in der kleinen Kammer keinen Anklang. Die Mehrheit der Kantonsvertreter, nämlich 31, stimmte gegen Folge geben und hielt sich dabei an die Empfehlung ihrer SPK-SR, die darauf hinwies, dass bei einem Patt die Regierung sogar die Pflicht habe, die Bevölkerung umfassend zu informieren. Minder vermochte nur drei Ratsmitglieder zu überzeugen. 2012 und 2013 war es bei den beiden Bauspar-Initiativen, und der Abzockerinitiative zu uneinheitlichen Parolen zwischen den Kammern gekommen.<sup>8</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 01.12.2015  
MARC BÜHLMANN

Obwohl sich beide Räte im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte erst 2014 gegen einen Automatismus für eine **Nachzählung von Volksabstimmungen bei knappem Ergebnis** ausgesprochen hatten, forderte Thomas Minder (parteilos, SH) bereits Mitte 2015 per parlamentarischer Initiative einen solchen einzuführen. Anlass war das knappe Resultat bei der RTVG-Vorlage am 14. Juni 2015, das mit einer Differenz von 0,16% oder 3'649 Stimmen angenommen wurde – das bisher knappste Resultat bei einer eidgenössischen Urnenabstimmung. Minder erwähnte in der Ratsdebatte ein Beispiel aus seiner Wohngemeinde Neuhausen, wo bei rund 5'500 Abstimmenden 65 ungültige Stimmzettel gezählt wurden, wohingegen es in der Stadt Schaffhausen gerade mal einen ungültigen Stimmzettel gegeben habe. Dies sei ein Beispiel dafür, wie sensibel Auszählen sei. Aus diesem Grund müsse bei sehr knappen Resultaten ein Automatismus spielen. Einen solchen gebe es überdies auch in einigen Kantonen, z.B. in Bern, Graubünden, St. Gallen, Zug oder Zürich, wo bei Differenzen



zwischen 0,1 und 0,4% automatisch nachgezählt werde. Minder schlug für die nationale Ebene 0,3% vor.

Die SPK-SR lehnte das Begehren knapp mit 5 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung ab. Die Mehrheit stiess sich am Umstand, dass erst kürzlich über das Anliegen legiferiert worden sei. Die wichtigsten Argumente gegen einen Automatismus seien deshalb nach wie vor die gleichen: Auch eine Nachzählung könne fehlerhaft sein, eine Prozentschwelle sei willkürlich und auch noch so knappe Mehrheitsentscheide seien zu akzeptieren. Man müsse zudem Vertrauen haben in die Arbeit der Zählbüros in den Kantonen und Gemeinden. Die Minderheit machte freilich geltend, dass die Legitimation knapper Entscheide leide, wenn die Stimmbürgerschaft davon ausgehen müsse, dass (knappe) Resultate auch anders hätten ausfallen können. Die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sei zudem im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen sehr rasch erledigt worden; die Frage der knappen Abstimmungsergebnisse sei damals zu wenig gründlich geprüft worden, was man jetzt nachholen könnte. Darauf schien allerdings fast niemand in der kleinen Kammer Lust zu haben: Die Initiative wurde mit 39 zu 2 Stimmen deutlich versenkt.<sup>9</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 11.10.2018  
MARC BÜHLMANN

Mit der in der Presse als «Kuhhandel» bezeichneten Verknüpfung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung wurde auch eine juristische Diskussion laut, die sich um das Thema «**Einheit der Materie**» drehte. Dieser Grundsatz ist ein wichtiger Bestandteil bei der Entscheidung, ob eine Volksinitiative gültig ist oder nicht. Er verlangt, dass zwei verschiedene Sachfragen nicht in ein und der gleichen Abstimmungsvorlage verknüpft werden dürfen, weil sonst die Gefahr besteht, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Präferenzen nicht klar äussern können. Wenn etwa die eine Sachfrage bei einer Person auf Zustimmung, die andere aber auf Ablehnung stösst, kann eigentlich weder ein Ja noch ein Nein in die Urne gelegt werden. Ob und wann «zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht» (BG über die politischen Rechte, Art. 75 Abs. 2), ist freilich Interpretationssache. Die Frage, die sich Thomas Minder (parteilos, SH) stellte und gleich in eine parlamentarische Initiative verpackte, war, ob die Einheit der Materie auch für Behördenvorlagen gelten müsse, die dem Referendum unterstellt sind. In seiner schriftlichen Begründung zu seinem Vorstoss zitierte der Schaffhauser juristische Literatur, die sich darauf stützt, dass es unerheblich sei, wer Urheber einer Abstimmungsvorlage sei, dass der Grundsatz also auch für Bundesbeschlüsse zu gelten habe. Es sei nun aber an der Bundesversammlung zu entscheiden, ob sie dies auch so sehe.

Eine 6 zu 4-Mehrheit (bei 2 Enthaltungen) der SPK-SR sah das in der Tat so und gab der parlamentarischen Initiative Folge. Es sei zwar schwierig, diesen Grundsatz immer einzuhalten, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze sollten aber den gleichen Anforderungen genügen wie Volksinitiativen, weshalb ein entsprechendes Gesetz geprüft werden solle.<sup>10</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 16.08.2019  
MARC BÜHLMANN

Mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen gab die SPK-NR der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) keine Folge. Es sei in der Praxis kaum möglich, zu entscheiden, ob die **Einheit der Materie** bei Erlassen der Bundesversammlung gegeben sei. Ob ein, wie von Minder geforderter, sachlicher Zusammenhang von Teilen einer Vorlage bestehe – immerhin eine Grundlage für den Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative –, könne in der Praxis bei Erlassen nicht «trennscharf» beurteilt werden. Zudem könne eine solche Forderung den Spielraum des Parlaments beim Finden von Kompromisslösungen zu stark einschränken, so die Kommissionsmehrheit bei ihrer Begründung. Eine Vorlage könne per Referendum bekämpft werden, wenn man mit der Verknüpfung unterschiedlicher Themen nicht einverstanden sei. Die starke Kommissionsminderheit war allerdings der Meinung, dass Erlasse gleich behandelt werden sollten wie Volksbegehren. Ungeachtet dessen ging die Initiative anschliessend zurück an die SPK-SR, die ihr bereits Folge gegeben hatte.<sup>11</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 19.02.2020  
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR der zuvor von ihrer Schwesterkommission gutgeheissenen parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) für die Wahrung der **Einheit der Materie** auch bei Erlassen nicht Folgegeben wollte, musste die SPK-SR entscheiden, ob sie dem Ständerat Antrag für Folgegeben stellen wollte.

Mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschied sich die Kommission dagegen und kam damit auf ihren ursprünglichen Entscheid zurück. Man sei zum Schluss gekommen, dass es genügend Spielraum für Kompromisse geben müsse und die Räte die Möglichkeit haben sollten, verschiedene Themen zu verknüpfen, damit ein Konsens gefunden

werden könne. Aufgabe des Parlaments sei es, «gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen». Ein von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenes gesetzlich geregeltes Verbot sei nicht zielführend, weil es verhindere, dass durch Kombination verschiedener Gegenstände möglichst breite Mehrheiten geschaffen werden können. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit der Verknüpfung sachfremder Themen nicht einverstanden seien, könnten sie dies an der Urne kundtun und eine entsprechende Vorlage ablehnen. Interessant war dabei die Begründung hinsichtlich der ursprünglichen Kritik des Vorstosses, nämlich der Gefahr, dass bei Fehlen einer Einheit der Materie die unverfälschte Stimmabgabe nicht möglich sei. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern seien auch im Alltag damit vertraut, Vorteile und Nachteile gegeneinander abzuwägen, betonte die Kommission. Es sei auch bei solchen verknüpften Vorlagen so, dass sie abgelehnt würden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zwar gewisse Vorteile fänden, die Nachteile insgesamt aber überwiegen. Von der Kommission nicht angesprochen wurde jedoch die Frage, weshalb dies bei Gesetzesvorlagen, nicht aber bei Volksinitiativen der Fall sein soll, bei der das Fehlen der Einheit der Materie ja Grund für eine Ungültigerklärung bleibt.<sup>12</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 03.06.2020  
MARC BÜHLMANN

Die SPK-SR beantragte dem Ständerat, die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), die den Grundsatz der **Einheit der Materie** auch für Bundeserlasse forderte, abzulehnen. Dies, nachdem sie das Begehren zuerst gutgeheissen, nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Schwesterkommission aber umgeschwenkt war. Andrea Caroni (fdp, AR) erörterte in der entsprechenden Sommersessions-Debatte 2020 in der kleinen Kammer für seine Kommission diesen Stimmungswandel. In der Bundesverfassung sei explizit vorgesehen, dass der Grundsatz für Verfassungsrevisionen gelte, nicht aber für Bestimmungen des Gesetzgebers. Man habe also bei der Verfassung strenger sein wollen als beim Gesetzgebungsprozess, wo ein gewisser Spielraum bestehen müsse. Die Willensfreiheit sei zudem bei Paketen – also Gesetzesvorlagen mit Verknüpfungen von eigentlich sachfremden Teilen – nicht eingeschränkt. Die Stimmberechtigten könnten sagen, ob sie dieses Paket wollten oder nicht. «Nein» sagen könne zudem auch, wer grundsätzlich gegen Paketlösungen sei. Schliesslich sei das Kriterium der Einheit der Materie «extrem wolkig» und man würde eigentlich immer einen Zusammenhang finden. Man würde Gefahr laufen, dass das Kriterium nicht rechtlich, sondern politisch verwendet würde. Thomas Minder meldete sich anschliessend als Urheber des Vorstosses zu Wort. Es zeige sich, dass nun selbst Juristinnen und Juristen «mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben». Der Bundesrat selber lege kein Gesetz vor, das nicht der Einheit der Materie entspreche. Es sei dem Parlament vorbehalten, eine bundesrätliche Vorlage dann in unterschiedliche Erlasse aufzuteilen, aber diese Ergänzung einer Vorlage mit zahlreichen weiteren Themen sei nicht der Sinn der Sache. Es sei ein «seltsames staatspolitisches Verständnis», wenn Einheit der Materie auf Verfassungsebene gelten solle, «wenn das Volk legiferiert», nicht aber «wenn wir auf Bundesebene legiferieren» – so Minder. Kompromisse seien auch ohne Pakete möglich, wenn diese gesplittet und Kuhhandel sozusagen sequentiell getätigt würden. Eine 28 zu 11 Stimmen-Mehrheit des Ständerats sah dies jedoch wie dessen Kommission und versenkte den Vorschlag.<sup>13</sup>

1) Mo. 12.3712; AB SR, 2012, S. 953 ff.; SN, 12.9.12; NZZ, 27.11.12.

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

3) AB SR, 2018, S. 202; Blick, 15.3.18

4) AB SR, 2018, S. 735 ff.; Bericht SPK-SR vom 23.8.18; NZZ, 25.9.18

5) AB SR, 2020, S. 887 ff.

6) AB NR, 2012, S. 535, zur Mo. 11.4193 (Girod); AB SR, 2012, S. 949 ff. zur Mo. 12.3711 Minder; NZZ, 29.3.12; BZ, 16.5.12; Bund, 30.5.12; NZZ, 27.11.12; Stellungnahme BR vom 15.2.12 zur Mo. 11.4193 (Girod); Stellungnahme BR vom 22.8.12 zur Mo. 12.3374 (FDP-Liberale); Stellungnahme BR vom 23.5.12 zur Mo. 12.3050 (Frehner)

7) Pa.Iv. 13.431; Bericht der SPK-SR vom 11.11.13.

8) AB SR, 2014, S. 369 f.; Pa.Iv. 13.431

9) AB SR, 2015, S. 1134 ff.; Bericht SPK-S vom 16.10.2015

10) 18.436 Pa.Iv. Minder; Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.18; NZZ, 18.8.18

11) Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19

12) Bericht SPK-SR vom 18.2.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 19.2.20; WW, 11.4.19; NZZ, 22.5.19; TA, 29.6.19; NZZ, 17.8.20

13) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20