

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Reformen der Volksrechte</b>
Akteure	<b>Jositsch, Daniel (sp/ps, ZH) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</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: Reformen der Volksrechte, 2017 - 2021*. 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

# 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

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 31.12.2017  
MARC BÜHLMANN

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

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

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

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

Im Rahmen der Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform III wurde die Frage diskutiert, wer in Abstimmungskämpfen Empfehlungen abgeben darf. Mehrere kantonale Finanzdirektoren warben in einem Inserat für ein Ja zur Steuerreform. Die Frage, ob sich die Kantone an der Finanzierung dieser Inserate beteiligten, wurde zwar abschlägig beantwortet, trotzdem sei es heikel, dass sich amtliche Stellen in Abstimmungskämpfe einmischten, kritisierte etwa der Tages-Anzeiger. Es wurde dabei auch auf ein Bundesgerichtsurteil verwiesen, das die Stellungnahme von Ostschweizer Regierungsräten zum Nachrichtendienstgesetz gerügt hatte.

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

Eben diese direkte Demokratie «halte Winterschlaf», bilanzierte die Solothurner

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

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

Bereits ihren Schatten voraus warf die Selbstbestimmungsinitiative der SVP, die den Vorrang des Landesrechts in der Verfassung verankern will und 2018 in den Räten debattiert werden wird, was geschehen soll, wenn eine Volksinitiative angenommen wird, die gegen Völkerrecht oder bestehende Verträge verstösst, sei in der Tat nicht geregelt aber im Rahmen der Überlegungen zu Ungültigkeitsgründen von Volksinitiativen schon virulent diskutiert worden, fand Andrea Caroni (fdp, AR).<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 08.09.2020  
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der **Ständerat als Erstrat** über die Vorlage des Bundesrats, mit der durch eine Verfassungsänderung ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingeführt werden soll. Eintreten war umstritten. Für die Kommission nahm Andrea Caroni (fdp, AR) Stellung, der mit einer Motion am Ursprung der Vorlage gestanden hatte. Er pries diese als optimale Ergänzung zum bereits bestehenden obligatorischen Staatsvertragsreferendum an. Dieses sei unvollständig, weil es lediglich den Beitritt zu supranationalen Organisationen regle. Es gebe aber Staatsverträge, welche die Verfassung ebenfalls beeinflussten, ohne einen Beitritt zu verlangen. Das neu geschaffene Instrument könne diese Lücke schliessen und der Bundesrat habe es geschafft, klare Kriterien für die Anwendung zu definieren. Betroffen seien Verträge, die zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringen, und solche, die materiell Verfassungsrang haben – also wenn Grundrechte, der Föderalismus oder die Organisation der Bundesbehörden tangiert werden. Dieses neue Referendum würde die Legitimität eines Vertrags stärken, wobei die Zahl solcher Abstimmungen gemäss Caroni gering bleiben werde.

Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte Nichteintreten. Der Zürcher SP-Ständerat begründete seinen Antrag damit, dass eine neue Regelung nicht notwendig sei. Es gebe gar kein Problem, das einen neuen Verfassungsartikel rechtfertigen würde. Dem widersprach Daniel Fässler (cvp, AI): Weil die internationale Vernetzung zunehme, werde auch der Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht zunehmen, betonte er. Deshalb sei es wichtig, hier frühzeitig eine gute Regelung zu finden. Eine 28 zu 14-Mehrheit beschloss in der Folge Eintreten.

In der Detailberatung scheiterte ein Einzelantrag Rechsteiner (sp, SG), der bei der Präzisierung der Kriterien die «Grundrechte» nicht erwähnt haben wollte. Der St. Galler Ständerat argumentierte vergeblich, dass zahlreiche Verträge unter dieses Kriterium fallen würden, die dann nicht mehr einfach ratifiziert werden könnten, sondern von Volk und Ständen abgesegnet werden müssten. Als Beispiel nannte er die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenkonvention. Die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter verneinte jedoch, dass diese Beispiele unter die neue Bestimmung fallen würden. Abgelehnt wurde auch ein Minderheitsantrag Chiesa (svp, TI), der gefordert hätte, dass das Referendum nicht nur die allfällige Verfassungsänderung, sondern auch den Vertrag umfassen müsse. Dadurch sollte vermieden werden, dass eine Verfassungsänderung faktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte, weil man den Vertrag ja schon eingegangen wäre. Die Mehrheit wandte sich gegen dieses Ansinnen, weil es auch die Möglichkeit geben müsse, die Umsetzung eines Vertrags auf Gesetzesstufe zu regeln, wie die Justizministerin ausführte.

Somit nahm der Rat im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage lediglich eine sprachliche Präzisierung vor und schickte das Geschäft nach der GesamtAbstimmung, in der sich 27 Rätinnen und Räte für und 12 gegen den Entwurf aussprachen, an den Nationalrat.<sup>2</sup>

Weil der Nationalrat als Zweitrat in seiner Sondersession im Mai 2021 nicht auf den Entwurf des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingetreten war, gelangte das Geschäft **wieder in die kleine Kammer**. Dort machte sich Andrea Caroni (fdp, AR) als Kommissionssprecher für die Mehrheitsposition der SPK-SR stark, die mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung Festhalten am bereits gefassten Eintretensentscheid beantragte. Die Vorlage stärke die Volksrechte, schaffe mehr Transparenz und erhöhe die Rechtsstaatlichkeit – so Caroni. Das bestehende obligatorische Staatsvertragsreferendum weise Lücken auf und müsse ergänzt werden. Es dürfe nicht dem Gutdünken des Parlaments überlassen werden, welche Verträge obligatorisch von Volk und Ständen gutgeheissen werden sollen, wie dies jetzt eigentlich der Fall sei. In der Schwesterkommission sei vor allem diskutiert worden, mit welcher Regel entschieden werden solle, wann ein Vertrag Verfassungscharakter habe und dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse. Es gebe hier unterschiedliche Stossrichtungen, die, falls Eintreten bestätigt würde, auch im Nationalrat noch einmal diskutiert werden könnten: Mit dem ersten vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz würde beurteilt, ob der Inhalt eines internationalen Vertrags auch innerstaatlich in die Verfassung geschrieben werden würde. Die Bejahung dieser Frage würde ein obligatorisches Referendum nach sich ziehen. Ein neu diskutierter Ansatz würde auf die politische Bedeutung und die Tragweite eines Vertrags abstellen. Nur «Verträge von politisch grosser Tragweite» würden Volk und Ständen zur Beurteilung vorgelegt. Da die neu diskutierten, auf diesen Ansätzen beruhenden Lösungen «verheissungsvoll» seien und aus Sicht der Kommission nach wie vor Handlungsbedarf bestehe, plädierte sie auf Festhalten am Eintretensentscheid.

Für die Kommissionsminderheit ergriff Daniel Jositsch (sp, ZH) das Wort. Er erinnerte daran, dass Verträge, mit denen die Verfassung tangiert würden, nur «alle paar Jahrzehnte einmal» vorliegen würden. Er sehe nicht ein, weshalb das bisherige Vorgehen, mit dem das Parlament ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum *sui generis* beschliesse, geändert werden müsse. Auch sei die Gefahr einer Politisierung von Staatsverträgen geringer, wenn weiterhin das Parlament entscheide, Staatsverträge dem Volk «*sua sponte*» vorzulegen, als wenn jemand darüber befinden müsse, wann von politisch grosser Tragweite gesprochen werden könne.

Zwar machte Paul Rechsteiner (sp, SG) in der Folge auf die recht deutliche Opposition im Nationalrat aufmerksam, die Nicht-Eintreten auch im Ständerat opportun mache, sowohl Daniel Fässler (mitte, AI) als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter warben aber dafür, der SPK-NR und dem Nationalrat noch einmal eine Chance für weitere Reflexionen zu diesem wichtigen Thema zu verschaffen. Dies schien die Mehrheit der kleinen Kammer ebenso zu sehen. Mit 29 zu 10 Stimmen (2 Enthaltungen) wurde Festhalten beschlossen und das Geschäft noch einmal zurück in die Volkskammer geschickt.<sup>3</sup>

---

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

2) AB SR, 2020, S. 676 ff.

3) AB SR, 2021, S. 955 ff.