

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

**Dossier: Renforcement des droits populaires (initiative populaire
générale, référendum facultatif en matière de droit international)
(2003)**

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Citations préféré

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Renforcement des droits populaires (initiative populaire générale, référendum facultatif en matière de droit international) (2003), 2000 – 2009*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 07.06.2025.

Sommaire

Volksabstimmung über den Ausbau der Volksrechte (Pa.Iv. 99.436)	1
Bundesgesetz zur Einführung der allgemeinen Volksinitiative (06.053)	3
Motion zur Regelung von fakultativen Staatsvertragsreferenden (04.3203)	3
Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (Pa.Iv. 06.458)	4

Abréviations

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

Volksabstimmung über den Ausbau der Volksrechte (Pa.Iv. 99.436)

Droits populaires

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 26.07.2000
HANS HIRTER

Die damit befassten Subkommissionen der SPK beider Räte beschlossen, wie die im Sommer 1999 gescheiterten Pläne des Bundesrats für eine Reform der Volksrechte weiter verfolgt werden sollen. Auf die für das damalige Scheitern verantwortliche Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum soll ebenso verzichtet werden wie auf eine Verkürzung der Sammelfristen. Festhalten möchte man jedoch an der Einführung einer „**allgemeinen Volksinitiative**“. Damit könnte eine Forderung in allgemeiner Form eingebracht werden, über die genaue Formulierung und die Frage, ob das Anliegen auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe zu behandeln sei, würde dann das Parlament entscheiden.¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 02.04.2001
HANS HIRTER

Die SPK-SR konkretisierte ihre früher geäusserte Absicht, wenigstens die kaum umstrittenen Anliegen aus dem im Rahmen der Verfassungstotalrevision gescheiterten „Reformpaket Volksrechte“ weiter zu verfolgen. Mit einer parlamentarischen Initiative beantragte sie die Einführung der „**allgemeinen Volksinitiative**“, deren Ziele auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe realisiert werden können. Ist das Parlament mit der als Anregung formulierten allgemeinen Initiative einverstanden, arbeitet es eine entsprechende Vorlage auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe aus, welche dann dem obligatorischen resp. bei einem Gesetz dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Sind die Initianten mit der Umsetzung ihrer Idee durch das Parlament nicht zufrieden, sollen sie sich beim Bundesgericht beschweren dürfen. Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, findet darüber eine Volksabstimmung statt. Im Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag des Bundesrats soll es dem Parlament aber in diesem Fall erlaubt sein, einer allgemeinen Initiative noch vor dem Volksentscheid einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Damit könnte verhindert werden, dass sich die Stimmberechtigten zweimal (zuerst zur Initiative und später dann noch zum Gegenvorschlag) an die Urne begeben müssen. Als zweite Neuerung schlug die SPK eine **Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums** auf alle Abkommen vor, die wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Gesetzen verpflichten. Bisher waren nur Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, welche eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Die SPK des Ständerats, welche ja seinerzeit einer Heraufsetzung der Unterschriftenzahl zugestimmt hatte, wollte auch jetzt nicht ganz auf die Erschwerung des Initiativrechts verzichten. Sie beantragte eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von achtzehn auf zwölf Monate.²

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 15.06.2001
HANS HIRTER

Der Bundesrat war grundsätzlich mit diesen Neuerungen einverstanden. Er unterstützte aber einen Antrag der Kommissionminderheit, dass analog zum Referendumsrecht auch eine **Volksinitiative** (inkl. die neue allgemeine Volksinitiative) **von acht Kantonen eingereicht** werden kann. Bei der Unterschriftenzahl vertrat er ebenfalls eine etwas andere Position als die SPK: Damit das neue Instrument der allgemeinen Volksinitiative auch benutzt wird, soll es mit einer Unterschriftenzahl von bloss 70'000 attraktiver sein als die normale Volksinitiative. Parallel dazu beantragte er, die für ein Referendum erforderliche Unterschriftenzahl auf 70'000 heraufsetzen.³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 18.09.2001
HANS HIRTER

Der **Ständerat** beriet die Vorlage in der Herbstsession. Er stimmte der Einführung der allgemeinen Volksinitiative zu. Hingegen sprach er sich knapp gegen eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen auf zwölf Monate aus; die erforderliche Unterschriftenzahl wurde gemäss dem Antrag der SPK auch für die allgemeine Volksinitiative auf 100'000 festgelegt. Der Bundesrat vermochte sich mit seinem Antrag durchzusetzen, neu auch den Kantonen das Recht auf die Einreichung einer Volksinitiative zu erteilen. Erfolgreich war der Bundesrat ebenfalls mit seinem Antrag, dass bei völkerrechtlichen Verträgen, welche zwingende Rechtsreformen verlangen, die einzelnen Revisionen im Sinne einer Paketlösung dem Referendum entzogen werden können; dem fakultativen Referendum unterstellt wäre dann nur noch der Vertrag an sich. Die Möglichkeit, dass das Parlament einer allgemeinen Volksinitiative sofort einen Gegenvorschlag gegenüberstellen und gleichzeitig mit der Initiative dem Volk unterbreiten kann, wurde in dem Sinne präzisiert, dass dies nur bei vom Parlament

abgelehnten Volksinitiativen möglich sein soll.⁴

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 04.10.2002
HANS HIRTER

Der Nationalrat behandelte als Zweitrat die Verfassungsänderungen zur Einführung der „**allgemeinen Volksinitiative**“ und zur **Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums** auf alle Abkommen, die wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Gesetzen verpflichten. Die vom Ständerat vor einem Jahr neu in das Reformpaket aufgenommene Kantonsinitiative, die von acht Kantonen eingereicht werden kann, wurde vom Nationalrat mit 86:60 Stimmen gestrichen. Die SVP-Fraktion beantragte erfolglos, auf die allgemeine Volksinitiative zu verzichten, da damit das sonst bei Volksinitiativen verlangte Ständemehr umgangen werden kann (wenn das Parlament eine Umsetzung auf Gesetzesebene beschliesst). Keinen Erfolg hatte auch die SP, die zusammen mit dem Bundesrat für eine Unterschriftenzahl von 70'000 statt 100'000 plädierte. Gescheitert ist die SP auch mit ihrem Versuch, das als „Mini-Reform“ charakterisierte Vorhaben doch noch etwas auszulockern: der Nationalrat lehnte sowohl die Einführung der ausformulierten Gesetzesinitiative, wie sie in allen Kantonen ausser dem Jura besteht, als auch das neue Instrument der Volksmotion für die Aussenpolitik ab. Mit letzterem hätten 10'000 Stimmberechtigte dem Parlament beantragen können, den Bundesrat zu beauftragen, in internationalen Gremien bestimmte Anliegen zu vertreten. In der Gesamtabstimmung stimmte die Linke der Reform der Volksrechte gleichwohl zu. Im Gegensatz dazu lehnten die SVP und die Liberalen die Vorlage geschlossen ab. In der zweiten Runde der Differenzbereinigung verzichtete der Ständerat knapp (19:16 Stimmen) auf die Kantonsinitiative. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 102:67 Stimmen an. Die Hauptopposition kam aus der SP-Fraktion. Diese hatte aus Protest gegen die ihrer Ansicht nach zu hohe Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative (100'000) Nein gestimmt. Dagegen gestimmt hatten auch die Liberalen, während sich die Grünen der Stimme enthielten; im Ständerat gab es sieben Gegenstimmen.⁵

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 09.02.2003
HANS HIRTER

Die Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen zur Einführung der „**allgemeinen Volksinitiative**“ und zur **Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums** fand am 9. Februar statt. Die Kampagne vermochte keine hohen Wellen zu werfen. Von der SP und der GP wurde die Vorlage wie bereits im Parlament bekämpft, da sie die Ausgestaltung der allgemeinen Volksinitiative mit den verlangten 100'000 Unterschriften als zu wenig attraktiv betrachteten. Das bürgerliche Lager war gespalten: Die FDP und die CVP empfahlen zwar Zustimmung, Parlamentarier aus ihren Reihen wirkten aber auch beim Kontra-Komitee mit und einige Kantonalsektionen der FDP gaben die Nein-Parole aus. Die SVP und die Liberalen lehnten die Reform ab, wobei ihr Hauptargument die potentielle Umgehung des Ständemehrs bei der Umsetzung einer Initiative auf Gesetzesebene war.

Bundesbeschluss über den Ausbau der Volksrechte

Abstimmung vom 9. Februar 2003

Beteiligung: 29%

Ja: 934'005 (70,4%) / 20 6/2 Stände

Nein: 393'638 (29,6%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: FDP (6*), CVP, SD, FP, EDU; SBV.

– Nein: SP (1*), SVP (4*), LP, GP, EVP; SGB.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Bei einer sehr niedrigen Stimmbeteiligung von 29% stimmte das Volk der Reform der Volksrechte mit einem **Ja-Stimmenanteil von 70%** deutlich zu. In allen Kantonen wurde die Reform angenommen: am deutlichsten in Freiburg mit 77%, am schwächsten in Schaffhausen mit 56%. Die Vox-Analyse ergab, dass der Vorlage von den Stimmberechtigten keine grosse Bedeutung zugemessen worden war. Unterschiede im Stimmverhalten gab es kaum; insbesondere hatten die Linke und die SVP ihre eigene Anhängerschaft mit ihrer Nein-Parole nicht zu überzeugen vermocht. Zur niedrigen Stimmbeteiligung (sie war bisher nur zweimal noch schlechter gewesen) hatte auch beigetragen, dass neben dieser Vorlage nur noch eine kaum bestrittene Revision des Krankenversicherungsgesetzes zur Abstimmung kam.⁶

Bundesgesetz zur Einführung der allgemeinen Volksinitiative (06.053)

Droits populaires

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 20.11.2004
HANS HIRTER

Gegen Jahresende gab der Bundesrat einen Gesetzesvorentwurf für die Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **Allgemeinen Volksinitiative** in die Vernehmlassung.⁷

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 22.07.2005
HANS HIRTER

Der Ende 2004 in die **Vernehmlassung** gegebene Vorentwurf für die legislative **Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative** stiess auf wenig Verständnis. Er sei viel zu kompliziert, ja sogar unverständlich. Dies hat seinen Grund vor allem in den vielen Kombinationen und Konstellationen der Entscheidungsfindung, die bei diesem neuen Volksrecht auftreten können.⁸

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 19.12.2006
HANS HIRTER

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf für die legislative Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **allgemeinen Volksinitiative** war mehrheitlich negativ ausgefallen. Trotzdem legte der Bundesrat im Mai dem Parlament seinen Vorschlag für entsprechende Teilrevisionen von Bundesgesetzen vor (BG über die politischen Rechte, Parlamentsgesetz und Bundesgerichtsgesetz). Die Vielzahl der bei der Behandlung einer derartigen Initiative möglichen Entscheidungsschritte, welche durch das System von zwei gleich berechtigten Parlamentkammern noch komplexer werden, erlaubte es dem Bundesrat nicht, die Vorlage gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wesentlich zu vereinfachen. Nachdem sich die SPK des Nationalrats davon hatte überzeugen lassen, dass eine einfachere Lösung nicht möglich ist, beschloss sie mit 13 zu 11 Stimmen, Nichteintreten zu beantragen. Gleichzeitig einigte sie sich mit der SPK des Ständerats darauf, eine Vorlage zur Aufhebung des Verfassungsartikels über diese allgemeine Volksinitiative vorzubereiten. Der Nationalrat folgte der Mehrheit seiner Kommission und entschied sich mit 136 zu 13 Stimmen für Nichteintreten.⁹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 03.11.2007
HANS HIRTER

Die Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **allgemeinen Volksinitiative** ist gescheitert. Als Zweitrat beschloss auch der Ständerat Nichteintreten auf den Vorschlag des Bundesrats. Die SPK des Nationalrats gab in der Folge den Vorschlag zur Aufhebung des Verfassungsartikels über diese allgemeine Volksinitiative in die Vernehmlassung (06.458).¹⁰

Motion zur Regelung von fakultativen Staatsvertragsreferenden (04.3203)

Droits populaires

MOTION
DATE: 06.10.2005
HANS HIRTER

Der Nationalrat hatte im Vorjahr eine Motion überwiesen, welche eine 2003 eingeführte Verfassungsbestimmung konkretisiert. Sie fordert, dass **Staatsverträge** mit „wichtigen“ rechtsetzenden Normen oder mit Bestimmungen, deren Umsetzung eine Gesetzesrevision verlangt, **dem fakultativen Referendum unterstellt** werden. Demnach sollen die gleichen Grundsätze gelten wie bei der innerstaatlichen Gesetzgebung: Als wichtig gilt ein Rechtsetzungsakt dann, wenn er nicht an die Exekutive delegiert ist (wie z.B. eine Verordnung). Der Ständerat hiess diese Motion im Berichtsjahr ebenfalls gut, nahm allerdings eine auch vom Bundesrat gewünschte Präzisierung vor. Seiner Meinung nach seien Staatsverträge nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wenn sie nicht wesentliche neue Rechtsetzungsakte beinhalten, sondern nur die Fortsetzung früherer, vor der Ausweitung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 2003 eingeführter Bestimmungen zur Folge haben. Gegen den Widerstand der SVP schloss sich der Nationalrat dieser Präzisierung des Motionstextes an. (Zu der noch im gleichen Jahr eingereichte parlamentarische Initiative der SVP (05.426) für eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendum siehe hier.)¹¹

Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (Pa.lv. 06.458)

Droits populaires

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 19.12.2008
HANS HIRTER

Nachdem sich in einer Vernehmlassung fast niemand für die konkrete Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **allgemeinen Volksinitiative** ausgesprochen hatte und sich auch die Räte nicht begeistert gezeigt hatten, beantragte die SPK des Nationalrats die Streichung dieser Verfassungsbestimmung. Der auch vom Bundesrat unterstützte Antrag hat die Rechtsform einer parlamentarischen Initiative und muss, da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, sowohl vom Parlament als auch von Volk und Ständen genehmigt werden. Der Nationalrat stimmte dem Verzicht auf die allgemeine Volksinitiative bei einer Gegenstimme (Lustenberger, cvp, LU) zu; der Ständerat bei einer Enthaltung. Lustenberger begründete seine Opposition damit, dass er als damaliges SPK-Kommissionsmitglied an der Entstehung dieses Instruments beteiligt gewesen war und von ihm immer noch überzeugt sei.¹²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 27.09.2009
HANS HIRTER

In der Volksabstimmung vom 27. September waren Volk und Stände damit einverstanden, auf die 2003 in die Verfassung aufgenommene **allgemeine Volksinitiative wieder zu verzichten**. Eine Kampagne fand nicht statt; gegen die Streichung ausgesprochen hatten sich nur die Lega und die PdA. Das Resultat fiel mit einem Ja-Stimmenanteil von 67,9% (1 307 237 Ja gegen 618 664) und keinem einzigen ablehnenden Kanton deutlich aus.

Abstimmung vom 27. September 2009

Beteiligung: 40,4%
Ja: 1 307 237 (67,9%) / 20 6/2 Stände
Nein: 618 664 (32,1%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: SVP, SP, FDP (1)*, CVP (2)*, GP (1)*, EVP, BDP, GLP, CSP, EDU (1)*, FPS, SD; SGV, SBV, Travail.Suisse.

– Nein: Lega, PdA.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen¹³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 01.11.2009
MARC BÜHLMANN

Die **VOX-Analyse zur Abstimmung über die allgemeine Volksinitiative vom 27. September 2009** zeigte für die Abstimmung, die praktisch ohne vorgängige Kampagne durchgeführt worden war, wenig verwunderliche Resultate. Mehr als 50 Prozent der Teilnehmenden konnten keine substantielle Antwort auf die Frage geben, worum es bei der Abstimmung überhaupt ging. Politische Merkmale, also die Parteiensympathie oder die Links-Rechts-Verortung, spielten keine Rolle für den Abstimmungsentscheid. Allerdings zeigte sich das Regierungsvertrauen als erklärungskräftig. Die Autoren der VOX-Studie führten dies darauf zurück, dass in Ermangelung anderer «Elitesignale» die Empfehlung des Bundesrats als einzige «Entscheidungshilfe bei der Meinungsbildung» gedient habe. Eine weitere Stütze für diese Schlussfolgerung dürfte die «aussergewöhnlich hohe Zahl» von Befragten sein, die ihren Stimmentscheid mit der Empfehlung von Parlament und Regierung begründeten. Dass die Befragten vergleichsweise schlecht informiert waren, zeigte sich mitunter daran, dass mehr als ein Fünftel der befragten Nein-Stimmenden nicht mehr wussten, weshalb sie Nein gestimmt hatten, und dass sehr viele Befragte die vorgelegten Argumente nicht bewerten konnten (also mit «weiss nicht» antworteten). Die Autorenschaft der VOX-Analyse fasste zusammen, «dass infolge eines hohen Desinteresses und eines fehlenden Abstimmungskampfes die StimmbürgerInnen vom Entscheidmaterial überfordert waren».¹⁴

1) Bund, 26.7.00.

2) BBI, 2001, S. 4803 ff.; Presse vom 6.4.01.

3) BBI, 2001, S. 6080 ff.; Presse vom 6.4.01.

4) AB SR, 2001, S. 483 ff.

5) AB NR, 2002, S. 397 ff., 1176 ff. und 1703; AB SR, 2002, S. 530 ff., 703 ff. und 937; BBI, 2002, S. 6485 ff.

- 6) BBl, 2003, S. 3111 ff.; Presse vom 10.2.03; Engeli, Isabelle e.a., Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2003, Genf 2003.; Presse vom 6.1. bis 8.2.03. Vgl. v.a. NZZ, 6.1. und 15.1.03.
- 7) NZZ, 10.8. und 20.11.04.
- 8) NZZ, 22.7.05.
- 9) AB NR, 2006, S. 1972 ff.; NZZ, 19.9.06. Siehe dazu auch Andreas Gross in Lib., 5.12.06.; BBl, 2006, S. 5261 ff.; NZZ, 1.6.06.
- 10) AB SR, 2007, S. 219 ff.; AZ, 3.11.07 (Vernehmlassung).
- 11) AB SR, 2005, S. 637 ff.; AB NR, 2005, S. 1461 ff.
- 12) BBl, 2008, S. 2891 ff. und 2907 f. (BR); AB NR, 2008, S. 1333 ff. und 1976; AB SR, 2008, S. 838 f. und 1059; BBl, 2009, S. 13 ff.; AZ, 26.9.08.
- 13) BBl, 2009, S. 8719 ff.; BaZ, 9.9.09; NZZ, 10.9. (Gross, sp, ZH) und 19.9.09 (Müller, fdp, AG und Lustenberger, cvp, LU); Presse vom 28.9.09
- 14) Milic et al. (2009). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 27. September 2009