Ständemehrdebatte im Ständerat bezüglich des Vertragspaketes CH-EU vom 30. September 2026

No. 26.023 (Paket "Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)")

https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=82994 (Ständerat 30.09.2026, dritte (Fortsetzung - Suite) auf Homepage)

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Damit sind die Artikel 1 und 2 des Bundesbeschlusses 1 bis auf die Referendumsfrage materiell bereinigt.
Wir gehen damit zu Artikel 3 bzw. zur Bereinigung der Referendumsfrage über. Wir sprechen hier über vier Konzepte: Das Konzept der Mehrheit der APK-S und der Minderheit der SPK-S (Moser) sieht, dem Bundesrat folgend, das fakultative Referendum vor. Das Konzept der Mehrheit der SPK-S sieht das obligatorische Referendum sui generis vor, was einen neuen Bundesbeschluss 10 zur Folge hätte. Das Konzept der Minderheit der APK-S (Rieder) bedeutet eine Verfassungsänderung ohne parlamentarische Initiative und umfasst einen neuen Bundesbeschluss 11. Ein zweites Konzept der SPK-S beinhaltet eine Verfassungsänderung via die parlamentarische Initiative 26.425. Wir führen nun die Diskussion über die vier genannten Konzepte.

Z'graggen Heidi Ständerat Uri Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Video zum Votum Votum drucken

Z'graggen Heidi (M-E, UR), für die Kommission:

Wir befassen uns mit einem Thema von höchster staatspolitischer Tragweite, nämlich der Frage, ob der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Rahmen der sogenannten Bilateralen III dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll.
Der Bundesrat beantragt, den Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ihre für das Ständemehr zuständig erklärte Kommission, Ihre Staatspolitische Kommission, hat die Frage eines obligatorischen oder eines fakultativen Referendums eingehend und mit grosser Sorgfalt geprüft. Um die Frage fundiert zu beurteilen, hat die SPK am 27. März 2026 eine Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. Wir haben dabei bewusst eine interdisziplinäre Expertise beigezogen, die das Staatsrecht, die Geschichtswissenschaft und die Politikwissenschaft umfasste. So konnten wir die verschiedenen Dimensionen dieser Vorlage - die rechtliche, die historische und die demokratiepolitische - vollumfänglich beleuchten. Die Ergebnisse dieser Anhörung haben gezeigt, dass es in den Kernfragen keine einheitliche Expertenmeinung gibt. Ich möchte Ihnen kurz die zentralen Argumentationslinien zusammenfassen.
1. Die Frage der Verfassungsgrundlage für ein Referendum sui generis: Frau Professorin Epiney und Herr Professor Schmid vertraten die Ansicht, dass es für ein Referendum sui generis, also für eine Lösung, bei der das Parlament von sich aus ein obligatorisches Referendum festlegt, keine explizite Verfassungsgrundlage gibt und dass auch keine

hinreichende Praxis für ein Gewohnheitsrecht vorliegt.
2. Der Verfassungscharakter: Herr Professor Glaser hingegen argumentierte, dass die Verfahren zur dynamischen Rechtsübernahme die Initiativ- und Antragsrechte des Parlamentes sowie das Schiedsgerichtsmodell die Unabhängigkeit des Bundesgerichts einschränken würden. Damit erhielte der Bundesbeschluss de facto Verfassungscharakter, was ein obligatorisches Referendum zwingend machte.
3. Die historische Perspektive und die Machtverteilung: Hier brachte der Historiker Professor Oliver Zimmer eine entscheidende Perspektive ein. Er zeigte auf, dass die Änderungen der Abkommen eine problematische Verlagerung der gesetzgeberischen Macht vom Parlament hin zur Verwaltung und zu den Gerichten bedeuten. Aus dieser institutionellen Sicht ist ein obligatorisches Referendum absolut angezeigt, um diese Machtverschiebung demokratisch abzusichern.
4. Die Auseinandersetzung mit Artikel 121a der Bundesverfassung: Bezüglich der Zuwanderung gibt es gegensätzliche Einschätzungen. Während Professor Glaser und Professor Schmid warnten, dass Änderungen des Personenfreizügigkeitsabkommens zu mehr Zuwanderung führen könnten und somit nicht konform mit Artikel 121a Absatz 4 der Bundesverfassung seien, vertrat Frau Professorin Epiney die Ansicht, dass die Neuerungen primär bestehende Aufenthaltsrechte betreffen und dass kein Konflikt mit der Verfassung bestehe.
5. Die demokratiepolitische Abwägung: Abschliessend analysierte der Politologe Professor Adrian Vatter die Auswirkungen des Ständemehrs. Er zeigte auf, dass die demografische Entwicklung das Ständemehr zu einer immer grösseren Hürde mache.
Zum Wendepunkt und zur Erkenntnis in der Kommission: Diese fundierten und differenzierten Ausführungen führten in der Kommission zu sehr intensiven Diskussionen. Es wurde deutlich, dass ein einfacher Konsens nicht möglich ist. Es kristallisierten sich schliesslich drei Positionen heraus: Die Position basierend auf Artikel 121a der Bundesverfassung, die Position für ein Ständemehr sui generis und die Position, die dem Antrag des Bundesrates folgt, also dem Antrag auf ein fakultatives Referendum.
Nachdem wir diese Positionen und die Botschaften des Bundesrates eingehend geprüft hatten, kam die SPK-S mit 7 zu 6 Stimmen mit Stichentscheid der Präsidentin zum Schluss, dass die Genehmigungen der Stabilisierungsabkommen zwingend in der Bundesverfassung geregelt werden müssen. Nur so können die Unklarheiten bezüglich der Verfassungsmässigkeit des Freizügigkeitsabkommens rechtssicher beseitigt werden. Um dieser Herausforderung zu begegnen, haben wir die parlamentarische Initiative 26.425 lanciert; ein Entscheid, den ich als Präsidentin mittels Stichentscheid herbeigeführt habe.
Unser Ziel ist es, auf Verfassungsstufe durch drei Massnahmen Klarheit zu schaffen:
1. Es soll eine neue Übergangsbestimmung eingefügt werden, die die Genehmigung der Abkommen explizit in der Verfassung vorsieht.
2. Artikel 121a der Bundesverfassung soll präzisiert werden, um klarzustellen, dass das Verbot von Verträgen, die gegen die Steuerung der Zuwanderung verstossen, hier keine Anwendung findet.
3. Die Schubert-Praxis soll hier verankert werden.
Wir stehen mit diesem Vorhaben nicht alleine. Ich kann Ihnen mitteilen - Sie wissen es ja bereits -, dass unsere Schwesterkommission, die SPK-N, unsere Initiative ausdrücklich unterstützt. Mit 15 zu 10 Stimmen hat die SPK-N der Ausarbeitung dieser Verfassungsänderung zugestimmt, um die rechtliche Sicherung und die Legitimation durch Volk und Stände zu gewährleisten. Die SPK-N sieht ein Referendum sui generis als einfacheren Weg und hat uns gebeten, diese Alternative vertieft zu prüfen. Dies ist eine Aufgabe, die wir ernst genommen haben und nachher noch ausführen werden. Um das Verfahren abzusichern, hat die SPK-N zudem mit 15 zu 10 Stimmen eine eigene, gleichlautende Initiative eingereicht. Damit war die politische Basis in beiden Räten gelegt.
Schliesslich möchte ich kurz auf die Zuständigkeiten eingehen. Es gab - Sie wissen es, wir

haben es hier im Rat diskutiert - unterschiedliche Auffassungen bei der APK-N und der SPK-N über die Zuständigkeit der Kommissionen. Diese Differenzen wurden in einer intensiven Debatte hier im Ständerat bereinigt. Der Rat hat klar festgehalten, dass er die Zustimmung der SPK-N als richtige Grundlage ansieht. Damit waren die verfahrenstechnischen Unklarheiten vom Tisch, und wir hatten grünes Licht für die Ausarbeitung einer eigenen parlamentarischen Initiative.
Ich komme nun zum Kern. Die SPK-S hat die parlamentarische Initiative 26.425 in eine konkrete Vorlage gegossen, die die Kommission mit 7 zu 6 Stimmen angenommen hat. Herzstück ist die Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung. Besonders wichtig ist, dass wir vorsorglich einen Eventualantrag gestellt haben, der ein obligatorisches Referendum sui generis dem fakultativen vorziehen würde. Ebenso wesentlich ist, dass wir mit grosser Mehrheit beschlossen haben, dass die Umsetzungsgesetzgebung nicht dem Referendum unterstehen würde. Damit stellen wir sicher, dass die Abkommen und die Begleitmassnahmen, etwa zum Lohnschutz, ein untrennbares Paket bilden und nicht in einer späteren, isolierten Abstimmung gefährdet werden können.
Bezüglich der Schubert-Praxis, die ebenfalls Teil der parlamentarischen Initiative ist, verfolgen wir einen Zweistufenplan. Wir werden diesen Teil in einer separaten, zweiten Vorlage behandeln, um ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren zu ermöglichen und die Qualität der Regelung zu sichern. Die erste Debatte dazu führen wir im Herbst in unserer Kommission. Nach der Verabschiedung des Berichtes in der Kommission, der Vernehmlassung sowie der Stellungnahme des Bundesrates werden wir die Vorlage allenfalls in der Frühjahrssession dem Ständerat vorlegen können.
In seiner Stellungnahme vom 12. August 2026 lehnt der Bundesrat die parlamentarische Initiative 26.425, "Verfassungsanpassung betreffend die Bilateralen III", ab und beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten. Er hält am fakultativen Referendum fest, da dies der bewährten Praxis der Bilateralen I und II entspreche, und vertritt die Ansicht, dass die Abkommen die verfassungsmässige Ordnung wahren sowie keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz bewirken. Auch bezüglich Artikel 121a der Bundesverfassung ist die Regierung überzeugt, dass die Auswirkungen auf die Zuwanderung, insbesondere durch die Anpassungen im Freizügigkeitsabkommen, quantitativ vernachlässigbar seien und dass die eigenständige Steuerung der Schweiz gewahrt bleibe. Zudem warnt der Bundesrat davor, durch eine Verfassungsrevision einen staatspolitischen Präzedenzfall zu schaffen, der das ordentliche Verfahren für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge dauerhaft verändern könnte.
Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat diese detaillierte Stellungnahme zur Kenntnis genommen. Die Kommission bleibt aber in der Mehrheit bei der Überzeugung, dass angesichts der materiellen Tragweite für die direkte Demokratie und den Föderalismus und angesichts des Konflikts mit der Verfassung betreffend die Zuwanderung der Weg über die Verfassungsänderung der einzige ist, der die notwendige Rechtssicherheit und die demokratische Legitimation garantiert. Eine Minderheit unterstützt den Bundesrat.
Ich habe als Präsidentin in der Kommission den Stichentscheid zur Erarbeitung einer Übergangsbestimmung bzw. zum Ständemehr mit voller Überzeugung getroffen. Dieser Entscheid ist die Konsequenz einer tiefgehenden staatspolitischen Analyse. Die zentrale Frage, vor der wir stehen, ist simpel, aber fundamental: Genügt das einfache Volksmehr, also ein fakultatives Referendum, oder brauchen wir die Zustimmung von Volk und Ständen? Der Bundesrat argumentiert rein formal: Da das Paket keinen EU-Beitritt im Sinne von Artikel 140 der Bundesverfassung darstelle, sei ein Ständemehr nicht vorgeschrieben. Doch ich bin überzeugt, dass wir dieses Paket nicht nach seiner äusseren Bezeichnung beurteilen dürfen, sondern es nach seiner materiellen Wirkung bewerten müssen. Wir haben es hier mit einer Sui-generis-Situation zu tun. Auch wenn es formal nicht um einen Beitritt geht, ist die Wirkung der Verträge so grundlegend, dass das einfache Volksmehr nicht ausreicht. Warum? Dieses Paket greift tief in unsere Gesetzgebungskompetenzen, in die Kompetenzen

des Bundesrates, in unsere Rechtsprechung und in die Rechte der Kantone ein. Besonders kritisch sehe auch ich die Vereinbarkeit mit Artikel 121a der Bundesverfassung. Dort ist die eigenständige Steuerung der Zuwanderung verankert. Wenn wir uns durch die dynamische Rechtsübernahme europäischer Regeln bei der Personenfreizügigkeit so eng binden, stellt sich die dringende Frage: Wie viel eigenständige Steuerung bleibt uns dann überhaupt noch? Eine solche Aushöhlung einer Verfassungsnorm verlangt nach einer besonderen demokratischen Legitimation. Deshalb erachte auch ich den Weg der parlamentarischen Initiative als zielführend.
Wenn man die Fakten zusammenzieht, wird klar: Wir erleben eine faktische Teilintegration der Schweiz in den EU-Rechtsraum. Wir übernehmen die Pflichten und die Regeln, aber wir erhalten nicht die politischen Mitwirkungsrechte eines Mitgliedstaates, wir haben kein gleichberechtigtes Mitentscheidungsrecht. Wir verlieren Gestaltungsspielraum in der Bundesversammlung, und wir unterstellen auch hier das Bundesgericht in wesentlichen Fragen - ohne die Schubert-Praxis - der Rechtsprechung des EuGH. Dazu kommt ein systemisches Risiko: Durch die dynamische Rechtsübernahme und die Drohung mit Ausgleichsmassnahmen gerät unsere direkte Demokratie unter Druck. Eine Volksabstimmung bliebe zwar formell möglich, doch die politische Freiheit würde durch die Gefahr wirtschaftlicher oder unverhältnismässiger Sanktionen massiv eingeschränkt.
Angesichts dieser tiefen Eingriffe in unsere Kompetenzordnung halte ich die Forderung nach einem obligatorischen Referendum für zwingend. Das Ständemehr ist in unserem System der Ausdruck unseres bundesstaatlichen Gleichgewichts und der Schutzschild für die Stellung der Kantone. Wenn Grundfragen unserer politischen Selbstbestimmung berührt werden, genügt das einfache Volksmehr nicht.
Aus all diesen Gründen - verfassungsrechtlich, demokratiepolitisch und im Sinne unseres Föderalismus - ist das Ständemehr für dieses Paket eine Notwendigkeit. Die Beratungen in der Kommission waren, wie es bei einer Frage dieser Tragweite zu erwarten ist, sehr intensiv, teilweise auch kontrovers. Ich möchte heute nicht jedes Detail dieser Debatten wiedergeben, da dies den Rahmen sprengen würde. Doch gerade diese Auseinandersetzungen haben gezeigt, wie wichtig eine fundierte Legitimation ist. Um die verschiedenen Perspektiven, die unsere Beratungen in der Kommission geprägt haben, nun im Detail zu vertiefen, gebe ich das Wort natürlich zunächst Ihnen zurück, Herr Präsident.
Für die Mehrheit der Kommission wird Ständerätin Petra Gössi zum Ständemehr sui generis sprechen. Ständerätin Moser wird die Minderheit der Kommission vertreten, welche dem Bundesrat folgt, und Ständerat Andrea Caroni wird die Mehrheit der Kommission bei der parlamentarischen Initiative vertreten.

Gössi Petra Ständerat Schwyz FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Gössi Petra (RL, SZ), für die Kommission:

Nachdem wir in der SPK-S am 27. März öffentliche Anhörungen durchgeführt hatten, haben wir uns am 29. Juni vertieft ein zweites Mal mit dieser Referendumsfrage beschäftigt. In dieser Kommissionssitzung hat zwar die Debatte um die parlamentarische Initiative 26.425, über die wir nachher noch diskutieren werden, mehr Zeit beansprucht als die Debatte um das Referendum sui generis, aber die Argumente, die für ein Referendum sui generis sprechen, fanden mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung ebenfalls eine Mehrheit. In der Kommission wurde dies als Eventualantrag verstanden, falls die parlamentarische Initiative 26.425 keine Mehrheit finden würde. Ich spreche heute aber aufgrund der Fahnenlogik zeitlich vor dem Mehrheitssprecher der parlamentarischen Initiative.
Mit 10 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen hat die Kommission zudem beschlossen, dass der

Stabilisierungsteil und die dazugehörige Umsetzungsgesetzgebung ein Paket bilden. Zweck ist - das wurde von der Kommissionspräsidentin bereits ausgeführt -, dass die vorgesehenen Begleitmassnahmen nicht losgelöst vom Abkommen mit der EU angenommen oder abgelehnt werden können. Dafür wurde neu ein Bundesbeschluss 10 formuliert, der zum Tragen käme, wenn Sie dem Referendum sui generis zustimmten. Sie finden diesen Bundesbeschluss auf Seite 14 der Fahne. Dieser Mechanismus wurde von der parlamentarischen Initiative auch für das Referendum sui generis übernommen.
Hier noch eine kurze Klammer zuhanden der Materialien, weil das auch in der Kommissionsbesprechung explizit gesagt wurde: Es war selbstverständlich unbestritten, dass dieses Vorgehen keinen Einfluss auf eine allfällige spätere Gesetzgebung hat. Jedes Gesetz kann selbstverständlich später im normalen Gesetzgebungsprozess wie üblich geändert werden.
Die SPK-S hat das Verfassungsreferendum und das Referendum sui generis nicht gegeneinander ausgemehrt. Deshalb kann ich Ihnen auch keine Präferenz für das eine oder andere Referendum mitteilen. Wir wollten dem Rat explizit die Auswahlmöglichkeit belassen. Sie werden in der Abstimmungskaskade die Möglichkeit haben, sich für das Referendum sui generis und danach in einer separaten Abstimmung auch für die parlamentarische Initiative 26.425 auszusprechen. Laut der Fahne werden die verschiedenen Referendumsmöglichkeiten zwar ausgemehrt. Da es sich bei der parlamentarischen Initiative aber um ein separates Verfahren handelt, kann über die parlamentarische Initiative in einem nächsten Schritt zusätzlich in einer von der Fahne losgelösten Abstimmung entschieden werden.
Ich komme nun zu den Argumenten, die in der öffentlichen Anhörung und in der Kommissionsdebatte für ein obligatorisches Referendum sui generis vorgebracht wurden. Zuerst äussere ich mich zur Frage der Zulässigkeit. In der Vergangenheit wurde bisher dreimal auf das ungeschriebene obligatorische Staatsvertragsreferendum abgestellt: beim Beitritt zum Völkerbund 1920, beim Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1972 und bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt 1992. In der Botschaft zum vorliegenden Geschäft schreibt der Bundesrat in Kapitel 4.2.2.1.3 auf Seite 1036, dass "dieses Vorgehen" - damit ist das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis gemeint - "in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, wenn der völkerrechtliche Vertrag einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt, namentlich die verfassungsmässige Ordnung tangiert oder eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bewirkt." Der Bundesrat kommt - anders als die Mehrheit der SPK-S - zwar zum Schluss, dass es sich vorliegend nicht um einen verfassungsmässigen Eingriff handelt; deshalb verneint er auch das Referendum sui generis. Die Existenz des Referendums wird aber auch vom Bundesrat nicht bestritten.
In der Kommission wurde zudem an frühere Aussagen in diesem Rat erinnert. Es wurde ausgeführt, dass der damalige Kommissionssprecher bei der Totalrevision der Bundesverfassung gesagt habe, die Bundesversammlung solle in ausserordentlichen Fällen weiterhin das Recht haben, besonders wichtige Staatsverträge Volk und Ständen vorzulegen. Das wurde als Ventil bezeichnet, und es wurde ausgeführt, dass der Verzicht auf eine ausdrückliche Regel kein qualifiziertes Schweigen sei. Des Weiteren wurde darauf verwiesen, dass das Nichteintreten des Nationalrates auf die Vorlage 20.016, "Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter", dieses Instrument nicht abgeschafft habe, sondern es im Verlauf der Debatte von den Räten bestätigt wurde. So hielt auch die Botschaft des Bundesrates vom 15. Januar 2020 zu diesem Geschäft bereits im Einleitungstext fest, dass dieses Referendumsrecht "nach verbreiteter Meinung heute schon Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts" sei. Die Mehrheit der SPK-S ist somit klar der Auffassung, dass das obligatorische Staatsvertragsreferendum Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts ist und nach wie vor Bestand hat.

Nun komme ich aber zum Verfassungscharakter des Pakets, hier geht es ja um den Kern der Sache. Bei der Frage nach dem Verfassungscharakter wurden drei Elemente in den Vordergrund gestellt, zuerst die dynamische Rechtsübernahme. Über dieses Argument haben wir heute Vormittag schon hinlänglich diskutiert. Sie haben in dieser Diskussion auch bereits die gesamte Bandbreite der Stellungnahmen in der SPK-S gehört, ich fasse trotzdem nochmals kurz zusammen. Aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung, einschlägige Rechtsakte zu übernehmen, liegt das Initiativrecht bei der EU-Kommission und damit ausserhalb der schweizerischen Institutionen und des Volkes. Änderungsanträge sind faktisch nicht möglich. Wer Einfluss nehmen will, muss unsere heute bekannten Verfahren ändern und auf den verschiedensten Ebenen beispielsweise Mitwirkungsverfahren installieren; das haben Sie heute Vormittag gehört. Bei einem Nein drohen Ausgleichsmassnahmen. Bei der Integrationsmethode, etwa beim Freizügigkeitsabkommen, fällt nach der Zustimmung durch die Schweiz die eigene Umsetzungsgesetzgebung weg. Das bedeutet, dass die Legislative Kompetenzen abgibt. Dieser Mechanismus verändert das heutige Gesetzgebungsverfahren und die Feinmechanik von Volksabstimmungen.
Dann komme ich zum nächsten Punkt, dem Schiedsgerichtsmodell unter Einbezug des EuGH. Diesbezüglich wurde als Argument vorgebracht, dass Urteile des Bundesgerichts Anlass für ein Streitbeilegungsverfahren werden können, was zu Spannungen bei der richterlichen Unabhängigkeit führen könnte.
Ich komme zur föderalistischen Dimension. Es war grundsätzlich unbestritten, dass das Vertragswerk kantonale Kompetenzen betrifft. Deshalb gelangten die Befürworter des Referendums sui generis zur Auffassung, die Kantone sollten mitentscheiden können, wenn sie in einer solchen Weise betroffen sind.
Dann komme ich noch zur staatspolitischen Dimension. Es wurden beispielsweise die Legitimation und das Vertrauen insgesamt erwähnt. Die Zustimmung von Volk und Ständen führt zu einer breiteren Legitimation des Stabilisierungsteils als das fakultative Referendum. Mit Blick auf die weitreichende Bedeutung des Abkommens und die Beständigkeit, die ein solches Vertragswerk auch für die Zukunft haben sollte, wurde die grössere Legitimation begrüsst, die die Mehrheit von Volk und Ständen bringt. Es wurde auch auf die Gründungsgeschichte des modernen Bundesstaates und die Ventilwirkung verwiesen, welche das Ständemehr schon 1848 hatte. Diese dürfte auch heute noch vorhanden sein. Es wurde zu guter Letzt auch noch auf ein praktisches Risiko hingewiesen, nämlich auf die Kompass-Initiative. Falls das Paket im fakultativen Referendum angenommen und später die Kompass-Initiative mit Volks- und Ständemehr angenommen wird, könnten wir gezwungen sein, über bereits geltende Verträge erneut abzustimmen. Professor Glaser sprach in diesem Zusammenhang von einer Situation, die möglicherweise dem Brexit ähnlich wäre.
Die Argumente in ihrer Gesamtheit haben die Mehrheit der Kommission überzeugt. Deshalb hat sie sich, ich habe das eingangs bereits gesagt, mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung dafür ausgesprochen, das Vertragswerk dem ungeschriebenen obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, falls der Weg über die Verfassungsänderung nicht zustande kommen sollte. Damit zieht sie das Volks- und Ständemehr dem fakultativen Referendum vor.
Was waren die Argumente der Minderheit gegen ein Referendum sui generis? Ich erwähne sie kurz, auch wenn nachher die Sprecherin der Minderheit sie vertieft darlegen sollte. Als Hauptgründe gegen ein Referendum sui generis wurden genannt: keine Verfassungsgrundlage; unklare Kriterien und die Gleichheit der Stimmen; ein Präjudiz, aber auch Rechtsunsicherheit; die bisherige Praxis und die politische Realität der Kantone. Ich verzichte vorliegend, wie gesagt, auf eine weitere Begründung, da wir das nachher sicher in aller Tiefe noch hören werden.
Die Meinung der Minderheit deckt sich mit der Haltung des Bundesrates. In seiner Stellungnahme vom 12. August 2026 zur parlamentarischen Initiative hat der Bundesrat diese Haltung bekräftigt. In seinem Antrag auf Nichteintreten auf die Vorlage hält er nämlich

gleichzeitig fest, dass die Abkommen die Voraussetzungen für ein obligatorisches Referendum sui generis nicht erfüllen.
Meine persönliche Stellungnahme habe ich bereits beim Eintreten bekannt gegeben, ich verzichte hier deshalb darauf.
Ich bitte Sie abschliessend, der Mehrheit der SPK-S zu folgen. Wie gesagt, heute ist es möglich, das Referendum sui generis und auch die parlamentarische Initiative mit Verfassungsänderung zu verabschieden. Im weiteren Verlauf müssten sich dann die Räte auf eine Art des Referendums einigen.

Sommaruga Carlo Ständerat Genf Sozialdemokratische Fraktion (S)

Video zum Votum Votum drucken

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission:

La Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a examiné en profondeur la question du référendum applicable à la partie "stabilisation" des Bilatérales III. Elle a procédé également à des auditions, certes pas publiques, mais étendues, et elle a également publié le résultat de ces auditions avec les documents qui lui ont été remis. La commission a aussi entendu le Conseil fédéral, demandé des éclaircissements juridiques et transmis son appréciation à la Commission des institutions politiques (CIP) dans un corapport plus.
La majorité de la CPE-E vous propose de suivre le Conseil fédéral : les accords doivent être soumis au référendum facultatif. C'est d'abord la solution prévue explicitement par notre Constitution. L'article 140 réserve le référendum obligatoire pour les traités internationaux d'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale. Les Bilatérales III ne réalisent aucune de ces deux conditions. Elles contiennent en revanche d'importantes dispositions fixant des règles de droit. Leur approbation relève donc de manière évidente du référendum facultatif conformément à l'article 141 de la Constitution. Ce référendum peut d'ailleurs, il faut le rappeler, être demandé par huit cantons s'ils le désirent.
Ceci dit, les gouvernements cantonaux ont également pu faire pleinement connaître leur position. Réunis en assemblée plénière extraordinaire le 24 octobre 2025, les gouvernements cantonaux ont soutenu le paquet des accords par 21 voix contre 4 et 1 abstention, cela a déjà été dit. Sur la question précise du référendum, 15 cantons se sont prononcés pour le référendum facultatif, 10 pour le référendum obligatoire et un canton s'est abstenu. Cette prise de position interdit donc de dire que les cantons n'ont pas pu s'exprimer.
La deuxième question est celle de la mise en oeuvre d'un référendum obligatoire sui generis. La base juridique d'un tel référendum obligatoire est contestée. Les professeurs entendus par la commission, qui sont rejoints par l'écrasante majorité des professeurs de droit constitutionnel et de droit public en Suisse - il n'y a pas une controverse aussi large qu'on veut bien le dire à ce sujet - estiment que la Constitution en vigueur, de 1999, ne donne pas au Parlement la faculté de soumettre de son propre chef un traité au référendum obligatoire, et qu'une pratique coutumière suffisante fait défaut.
L'Office fédéral de la justice rappelle, dans une note qui nous a été remise, que les trois précédents invoqués pour justifier le référendum sui generis - la Société des Nations en 1920, l'accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne en 1972 et l'Espace économique européen en 1992 - sont trop rares et trop différents pour constituer une règle générale d'un droit coutumier. L'Office fédéral de la justice a également examiné l'hypothèse où l'on admettrait malgré tout un tel référendum, par analogie avec la révision constitutionnelle. Son champ serait alors extrêmement étroit, et il faudrait que le traité écarte manifestement un élément fondamental de notre Constitution : les droits politiques dans le

domaine de l'accord, le coeur de la répartition des compétences ou la garantie institutionnelle essentielle. À elle seule, l'importance politique d'un accord ne suffit pas. Or, les Bilatérales III, malgré ce que dit la rapporteuse de la CIP, ne franchissent pas ce seuil. La reprise du droit pertinent de l'Union européenne dans notre ordre juridique n'est pas automatique. Les décisions suisses sont prises selon nos procédures constitutionnelles, le Parlement conserve ses compétences, et les droits populaires demeurent applicables. Dans la mesure où aucun élément fondamental de notre Constitution n'est écarté, les conditions d'un éventuel référendum sui generis ne sont pas réunies.
Le précédent relatif aux accords d'association à l'espace Schengen-Dublin confirme cette appréciation. En 2004, lors de l'examen des Bilatérales II, le conseiller national Christoph Mörgeli avait proposé de soumettre les accords d'association à Schengen et à Dublin au référendum obligatoire sui generis. De fait, l'usage du référendum obligatoire correspondait à sa volonté. Le Conseil national avait rejeté cette proposition, par 120 voix contre 57. Or, Schengen-Dublin prévoyait déjà une reprise dynamique du droit européen, avec un mécanisme bien plus rigide que celui des Bilatérales III : avec un refus du développement de Schengen-Dublin, l'association prenait fin, ou prend fin, à l'issue de la procédure prévue par l'accord. Pour les accords d'accès au marché des Bilatérales III, on l'a dit, un refus suisse peut entraîner des mesures de compensation proportionnées, mais non une fin automatique. Il n'y a donc aucun argument juridique, ni même politique, qui justifierait de rompre aujourd'hui avec la pratique retenue pour Schengen-Dublin. Ce précédent montre aussi que le choix du référendum a des conséquences réelles. Schengen-Dublin a été accepté par 54,6 pour cent des voix lors d'un référendum facultatif. Le professeur Adrian Vatter a exposé devant la CIP-E que, compte tenu de la répartition actuelle de la population entre les cantons, il fallait environ 55 pour cent des voix populaires pour obtenir également la majorité des cantons. Cela illustre clairement le poids de la double majorité et finalement le veto posé par une minorité de la population.
J'aimerais rappeler que le peuple s'est d'ailleurs déjà prononcé sur l'extension du référendum obligatoire applicable aux traités. L'initiative populaire de l'Asin en 2009, "Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !)", visait notamment à soumettre au référendum obligatoire les traités qui, selon le chiffre 2 proposé dans l'initiative, "obligent la Suisse à reprendre des futures dispositions fixant des règles de droit dans les domaines importants" ou - selon le chiffre 4 - "entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs, ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs." Le 17 juin 2012, cette initiative a été rejetée par 75,28 pour cent des votants et, il faut le souligner, par tous les cantons. Ce résultat n'interdit pas de proposer une révision de la Constitution. Cependant, il est contraire à tous les principes du droit et de la bonne foi de changer les règles uniquement pour un cas particulier et en plus en plein milieu de la partie.
J'en viens enfin à la proposition de la minorité Rieder et à l'article 121a de la Constitution. Cette proposition repose sur l'idée que le protocole modifiant l'Accord sur la libre circulation des personnes serait incompatible avec l'interdiction de conclure des traités empêchant la Suisse de gérer l'immigration de manière autonome. Notre collègue propose de résoudre ce conflit supposé au moyen de deux arrêtés liés. Le premier inscrirait une dérogation à l'article 121a dans une disposition transitoire de la Constitution. Il serait obligatoirement soumis au peuple et aux cantons. Si cette modification était acceptée, l'arrêté approuvant les accords serait ensuite publié et pourrait faire l'objet d'un référendum facultatif. Voilà le fondement juridique et le mécanisme démocratique de sa proposition. Ce n'est pas un référendum sui generis, c'est un référendum specialis, une révision constitutionnelle suivie, le cas échéant, de la possibilité d'un second vote.
La majorité de la CPE-E rejette les prémices du mécanisme. Elle estime que la modification négociée ne retire pas à la Suisse sa capacité de gérer l'immigration au sens de l'article 121a. Les chiffres présentés en commission sont éclairants : dans la pratique actuelle,

comme l'a rappelé hier encore le Conseil fédéral, 100 à 160 partenaires enregistrés et 7 à 12 enfants sont déjà admis chaque année au titre du regroupement familial. Ces chiffres ne représentent donc pas une prévision d'arrivées supplémentaires dues aux Bilatérales III. Le regroupement facilité d'autres proches resterait soumis à un examen individuel. Les cas comparables observés aujourd'hui se comptent en quelques unités par an.
Comme l'ont rappelé les experts lors des auditions à la CPE-E, la pratique concernant les accords économiques avec les États tiers invite également à ne pas interpréter l'article 121a comme une interdiction absolue de tout droit de séjour nouveau. Les accords avec la Chine, l'Inde et le Kosovo comportent des dispositions relatives à la présence de catégories déterminées de personnes, notamment dans le cadre des prestations de services. Cela génère donc l'arrivée de personnes supplémentaires. Aucun de ces accords n'a été soumis au référendum obligatoire et, surtout, aucun membre de ce Parlement n'en a fait la demande. Leurs dispositions et leur portée ne sont certes pas identiques à l'Accord sur la libre circulation des personnes, mais ces précédents montrent néanmoins que l'existence d'un droit de séjour limité ne suffit pas à elle seule à imposer une modification constitutionnelle et la double majorité.
Lors de la séance du 21 mai dernier, la CPE-E a ainsi opté, par 8 voix contre 5, pour le référendum facultatif et rejeté la proposition défendue par la minorité Rieder. La voie d'un référendum obligatoire sui generis a également été écartée au cours des débats. Enfin, dans un vote consultatif, la CPE n'a pas donné suite à l'initiative de la CIP-E 26.425. Certes, la commission s'est prononcée de manière consultative, dès lors qu'elle n'avait pas la compétence matérielle pour se prononcer, mais cela donne toutefois le sentiment ressenti au sein de la CPE.
Permettez-moi, Monsieur le président, avant de conclure, de répondre en italien à M. Chiesa, puisqu'il a fait des déclarations sur la question du référendum lors du débat d'entrée en matière.
Caro collega Chiesa, in occasione del dibattito d'entrata in materia di lunedì scorso, lei ha rimproverato ai sostenitori del referendum facoltativo di voler cambiare le regole per ottenere il risultato sperato. Ma qui è il bue che dà del cornuto all'asino! Ricordo che le regole vigenti, ossia gli articoli 140 e 141 della Costituzione federale, prevedono il referendum facoltativo per questo tipo di accordo. Chi propone una nuova disposizione costituzionale o vuole imporre un referendum obbligatorio sui generis senza che siano soddisfatte le condizioni è proprio chi, come lei, chiede di cambiare le regole di questa votazione.
Per la Commissione della politica estera, bisogna rispettare la Costituzione nell'applicazione anche quando il risultato politico è incerto.
En conclusion, la majorité de la CPE-E vous invite à appliquer les règles constitutionnelles en vigueur. Les accords relèvent du référendum facultatif. Ils ne remplissent pas les conditions exceptionnelles d'un référendum obligatoire et sui generis. Il n'y a pas de conflit avec l'article 121a de la Constitution fédérale nécessitant une dérogation constitutionnelle.
Je vous invite, au nom de la majorité de la CPE-E, à suivre le Conseil fédéral, à opter pour le référendum facultatif et à écarter toutes les autres options.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Wir setzen die Beratung über die Referendumsfrage fort. Ich erteile Herrn Caroni das Wort zur Erläuterung des zweiten Konzepts der SPK-S betreffend eine Verfassungsänderung über den Weg der parlamentarischen Initiative 26.425.

Caroni Andrea Ständerat Appenzell A.-Rh. FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission:

Die vorliegende parlamentarische Initiative 26.425 ist Ihnen bereits aus der ersten Phase gut bekannt. Unser Rat beauftragte unsere Kommission am 11. Juni mit der Ausarbeitung einer Vorlage. Diese verabschiedete unsere Kommission Ende Juni mit 7 zu 6 Stimmen. Eine Vernehmlassung war nicht nötig. Der Bundesrat beantragt Nichteintreten, eine Minderheit ebenso. Die Kommissionspräsidentin, Kollegin Z'graggen, hat dazu das Wichtige gesagt.
Ziel der parlamentarischen Initiative ist die korrekte verfassungsrechtliche Verankerung der Bilateralen III. Im Kern steht die Forderung, dass diese Verträge mittels einer Verfassungsbestimmung genehmigt werden sollen. Dies hat drei Vorzüge: Erstens kann man der Bedeutung der Verträge damit auf verfassungskonforme Art und Weise gerecht werden. Zweitens löst man den Konflikt mit der bestehenden Verfassung, konkret mit Artikel 121a BV. Drittens kann man, wenn man möchte, später en passant auch die Frage der Schubert-Praxis auf Verfassungsstufe klären.
Zum ersten Punkt, wonach man der Bedeutung der Verträge damit auf verfassungskonforme Weise gerecht werden kann: Wer der Meinung ist - wir haben solche Meinungen heute schon gehört -, dass die Verträge quasi eine verfassungsmässige Bedeutung haben, wie z. B. auch Professor Glaser es in unserer öffentlichen Anhörung ausführte, kann dieser so gerecht werden. Argumente dafür sind der starke Einfluss des Pakets auf unsere Rechtsetzung bis hinunter zu den Volksrechten, aber auch die Streitbeilegung. Man müsste, um der Bedeutung der Verträge gerecht zu werden, also nicht die, wie erwähnt, doch umstrittene Figur des obligatorischen Staatsvertragsreferendums sui generis herbeiziehen, sondern man könnte das entsprechende Verfahren korrekt in der Verfassung abbilden.
Ein solches Referendum sui generis, Sie sehen das bei der Durchsicht der Verfassung, steht dort nirgends. Es wurde in der Geschichte dreimal angewandt, zum ersten Mal in grauer Vorzeit, beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund. Damals gab es noch überhaupt kein Staatsvertragsreferendum; man betrachtete die Frage des Beitritts quasi als Verfassungsfrage. Das zweite Mal wurde es 50 Jahre später angewandt, nämlich 1972 beim Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft. Damals war der Hauptgrund, dass der Bundesrat früh versprochen hatte, es gebe dann sicher eine Abstimmung; am Schluss musste er dieses Versprechen irgendwie einlösen. Das war 1972, bevor man das obligatorische Staatsvertragsreferendum überhaupt kodifiziert hatte - dies geschah erst 1977.
Sie sehen also: Die ersten beiden Anwendungsfälle des obligatorischen Staatsvertragsreferendums sui generis stammen alle aus der Zeit vor dem Festschreiben des obligatorischen Staatsvertragsreferendums in der Verfassung.
Der dritte Anwendungsfall, das wurde auch erwähnt, war die Frage des Beitritts der Schweiz zum EWR. Dort herrschte wiederum eine spezielle Ausgangslage. Es gab nämlich gleichzeitig auch einen Beschluss zur Änderung der Bundesverfassung. In diesem Zusammenhang betrachtete man es als naheliegend, dass man die Frage des Beitritts zum EWR damit nur schon aus diesem Grunde auf eine Stufe setzte. Das geschah ebenfalls noch unter der alten Bundesverfassung.
Zur Frage, ob die Referendumsbestimmung in der Verfassung abschliessend sei oder ob es noch irgendein Notventil gebe, gingen die Voten in den Räten jeweils etwas auseinander. Der Bundesrat sagt, es gebe noch ein Notventil, aber nur in ganz aussergewöhnlichen Situationen. Manche sagen, das Parlament sei hier freier. Einen zusätzlichen Vorteil jedenfalls hat die in der Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative vorgesehene Verfassungsnorm, nämlich eine besonders starke Legitimität dieses Pakets, wenn es denn angenommen wird, bei zugegebenermassen höherer Hürde. Das ist ja genau der Kern eines doppelten Ja, das unsere Verfassung verlangt.
Nun stellt sich die Frage, ob es denn zulässig sei, diesen Weg der Verfassungsrevision zu wählen, wenn bereits das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis umstritten ist.

Ich sage Ihnen, auch namens unserer Kommission: Dies ist klar der Fall. Das kommt auch in der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf der Kommission zum Ausdruck. Unsere Verfassung kennt fast keine Revisionsschranken. Die wenigen bestehenden Revisionsschranken sind Ihnen bekannt: zwingendes Völkerrecht, Einheit der Materie und der Form sowie die sachliche Durchführbarkeit; es gibt keine weiteren. Es gibt also keine Schranke, die sagt, man dürfe einzelne Verträge nicht zum Gegenstand einer Verfassungsrevision machen.
Im weiteren Sinne gibt es hierfür auch schon Präjudizien, allerdings nicht genau in dieser Konstellation. Zur Erinnerung: Der Beitritt der Schweiz zur UNO beispielsweise kam über eine Verfassungsänderung zustande. Man muss sagen, dass er auf eine Volksinitiative zurückging, daher hätte es sowieso eines obligatorischen Referendums bedurft. Er stand jedoch am Schluss als Übergangsbestimmung in der Verfassung. Auch bei der Frage des EWR-Beitritts gab es, wie vorhin erwähnt, eine Verfassungsnorm, die parallel zum Genehmigungsbeschluss daherkam. Man darf so etwas also tun.
Dann kann man sich fragen, ob man generell freiwillig einen Regelungsgegenstand auf eine höhere Normstufe als die verlangte heben darf. Kommt man zum Schluss, dass an sich ein fakultatives Referendum reicht, kann man sich also die Frage stellen, ob man den Regelungsgegenstand einfach auf eine höhere Normstufe heben darf. Dazu kann man sagen: Das tun wir in diesem Hause regelmässig. Es gibt ganz viele Gesetzesbestimmungen, die materiell eigentlich Verordnungscharakter hätten.
Um nur eine solche Bestimmung zu erwähnen: Letzte Woche schrieben wir eine Bankenverordnung ins Gesetz. Auch etwas, was nachweislich immer Verordnungsthema war, nämlich die Unterlegung einer Bank mit Eigenkapital, schrieben wir ins Gesetz. Viele unterstützten das mit dem Gedanken, dass die entsprechende Bestimmung damit besser legitimiert ist; allenfalls könnte man dagegen sogar das Referendum ergreifen. Die Gesetzesform für einen solchen Verordnungsinhalt fanden viele deshalb attraktiv. Auch Beschaffungen von Kampfflugzeugen regeln wir regelmässig in Form von referendumsfähigen Bundesbeschlüssen, obwohl rechtlich sonnenklar ist, dass wir auf Bundesebene kein Finanzreferendum haben und man solche Beschaffungen auch einfach im Rahmen des Budgets beschliessen könnte.
Diese Beispiele sollte bedenken, wer sagt, es sei jetzt quasi ein unzulässiges Plebiszit, dass man hier die Verfassung bemühe. Man darf dies tun. Das ist der erste Punkt. Man kann der Bedeutung gerecht werden, und man darf es tun, und man hat Ähnliches auch schon öfters getan.
Der zweite von drei Vorteilen dieser Verfassungsnorm ist der folgende. Er beantwortet die Frage: Muss man denn nicht sogar eine Verfassungsnorm entwerfen? Auch hier würde ich zustimmend antworten. Wir klären damit nämlich die Frage, ob wir nicht mit der bestehenden Verfassung ein Problem haben, mit Artikel 121a Absatz 4. Unsere Vorlage löst dieses Problem. Sie muss es gar nicht explizit tun. Sie schafft eine neuere, eine jüngere, eine speziellere Verfassungsnorm, und diese würde der bestehenden in dieser Konstellation entsprechend vorgehen. Es gibt sehr starke Gründe, die Ihre Kommission zur Annahme bewogen haben, dass hier ein Konflikt vorliegt. Aus der Anhörung sei Herr Professor Stefan G. Schmid erwähnt. Er hat das herausgeschält und gezeigt - nicht als Einziger, aber bei uns in der Anhörung -, dass Artikel 121a Absatz 4 es verbietet, Verträge abzuschliessen, die der Bestimmung selber widersprechen. Und diese Bestimmung selber verlangt in ihrem Absatz 2 Kontingente und Höchstzahlen. Im vorliegenden Paket werden eben nachweislich neue Freizügigkeitsrechte eingeräumt, und genau das wollte Artikel 121a Absatz 4 nicht.
Wenn Sie sich erinnern: Ich war damals wie viele von Ihnen gegen die sogenannte Masseneinwanderungs-Initiative. Aber sie steht in der Verfassung, und eines ihrer Ziele war, eine Ausdehnung der Personenfreizügigkeit als Mechanismus nicht zulassen. Wir haben nun in diesem Paket eine solche Ausdehnung, und ich räume gleich vorweg schon ein, dass sie, wie sie daherkommt, quantitativ überschaubar ist. Aber qualitativ geht es um verschiedene

Kategorien. Es geht um gleichgeschlechtliche Partner, die man nachziehen kann. Es geht um deren Familiennachzug. Es geht generell um den Familiennachzug ohne ausreichende Wohnung - heute wird diese noch verlangt - und auch um den erleichterten Familiennachzug im Allgemeinen. Wenn man sagt, das seien zahlenmässig sehr wenige Leute, dann muss ich darauf hinweisen, dass Artikel 121a Absatz 4 der Bundesverfassung nicht von Mengen spricht, sondern von einem Mechanismus, dass man eben keine Freizügigkeitsrechte als Ansprüche geben möchte, egal, wie viele oder wie wenige Personen es dann sind. Wenn man dann sagt, dass es trotzdem sehr wenige sind, dann möchte ich noch auf die Dynamik verweisen. Denn mit diesen neuen Abkommen unterschreiben wir nicht irgendein Memorandum of Understanding, wo wir sagen, dass wir mal schauen, was künftig vielleicht noch passiert. Nein, wir versprechen im Grundsatz, dass wir künftige Änderungen nachführen. Ich sage nicht, die liegen schon auf dem Tisch - wenn sie das täten, wären sie ja gar nicht mehr künftig. Aber irgendwann können sie kommen, und wir haben im Grundsatz zugesagt, sie dann zu übernehmen. Natürlich müssen wir das dann nach unseren Mechanismen nicht übernehmen, und dann sind wir im Vertragsverletzungsverfahren. Das können Sie bei allen Verträgen tun. Sie können Verträge immer verletzen. Neu ist, dass quasi der Gerichtsmechanismus auch schon definiert ist. Es ändert nichts daran, dass Sie im Grundsatz beschliessen, auch künftige Anpassungen in diesem Bereich zu übernehmen. Und wenn Sie das nicht tun, hat es Konsequenzen, und das hat eine neue Qualität. Also wenn Sie auch das berücksichtigen, kommen Sie zum Schluss, dass es hier mit der bestehenden Verfassung eng wird. Und von den Daueraufenthaltsrechten habe ich noch gar nicht gesprochen.
Der Bundesrat findet nun erstens, es seien eben nur untergeordnete Ausweitungen, das sei zulässig. Er findet dazu auch einige Lehrmeinungen, die ihm das bestätigen. Ich muss sagen, diese Lehrmeinungen finde ich äusserst generös. Sie wischen diese Pflicht aus Artikel 121a Absatz 2, wonach alle Bewilligungen durch Kontingente und Höchstzahlen begrenzt werden, die ich Ihnen beschrieben habe, mit einem Verweis auf Absatz 1 weg. Dort steht, dass der Bund die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuern soll. Und Sie sagen, wenn nur wenige Leute kämen, sei das in der Sache immer noch eigenständig; es gehe ja nur um wenige. Aber man kann nicht das konkrete Instrument mit Verweis auf das Allgemeine gemäss Absatz 1 weginterpretieren. Es gibt auch viel strengere Lehrmeinungen. Ich verweise auf die St. Galler Kommentare oder den Verfassungskommentar von Professor Giovanni Biaggini.
Der Bundesrat sagt nicht nur, man könne das generöser interpretieren, sondern wir hätten zweitens auch sonst schon eine grosszügige Praxis mit den Freihandelsabkommen. Da habe es auch Freizügigkeitsrechte drin, das hätten wir auch schon akzeptiert. Aber wenn man diese Beispiele anschaut, sieht man, dass diese entweder fast alle älter als diese Verfassungsbestimmung sind - dann sind sie hier irrelevant - oder keine neuen Freizügigkeitsrechte vorsehen. Beispiele, die man genauer anschauen muss, sind Kroatien, das UK und China. Das sind allesamt Sonderfälle. Bei Kroatien hat der Bundesrat ausgeweitet, und das Parlament hat ihm gesagt, dass er immer verfassungskonform bleiben müsse. Beim UK ging es nur um bestehende Rechte für Leute, die schon im Lande waren, also nicht um neue Rechte für künftige Einwanderer. Es ging also nur um den Status quo, nicht um künftige Migration. Bei China hatte der Erstrat schon zugestimmt, bevor die Initiative angenommen wurde. Da war man quasi nicht genügend schnell auf der Bremse. Seither respektieren sämtliche Freihandelsabkommen ohne Weiteres diese Bestimmung, mit einer Ausnahme: Beim Freihandelsabkommen mit der Türkei von 2018 hat man, so scheint mir, den Vorbehalt bezüglich der Kontingente vergessen. Das würde man künftig bestimmt nicht mehr tun.
Die Wirtschaft wirft eine wichtige Frage auf: Haben wir dann nicht ein Problem mit künftigen Freihandelsabkommen? Gehören diese Migrationsbestimmungen, wenn wir da so streng sind, dann nicht immer auch in die Verfassung? Ich glaube, ich kann hier mit Kollege Zopfi

sagen: Fürchtet euch nicht. Problemlos sind Freihandelsabkommen, die gar keine Aufenthaltsrechte vorsehen, und das ist fast der Normalfall. Dann gibt es Freihandelsabkommen, die kurze Aufenthaltsrechte von bis zu drei Monaten vorsehen, z. B. für einen Serviceeinsatz als Werktätiger; das ist juristisch nicht als Zuwanderung zu werten und ist deshalb auch kein Problem. Ebenfalls problemlos sind schliesslich Freihandelsabkommen, die für längere Aufenthaltsrechte einen Kontingentvorbehalt vorsehen, wie die meisten das tun. Das wird flächendeckend eingehalten, und zwar auch bei den so gewichtigen Abkommen, die wir aktuell bei uns hatten oder haben - beim Abkommen mit Indien, mit dem Mercosur oder auch beim neuen Abkommen, das mit China verhandelt wird. Darüber habe ich mich ebenfalls informieren lassen.
Diese Abkommen bewegen sich alle im Rahmen dessen, was die Verfassung heute schon zulässt. Es ist also wirklich kein Problem; man muss das mit dem Kontingentvorbehalt nur richtig machen. Das Elegante bei diesem rechtlichen Punkt ist aber - und damit schliesse ich meine Ausführungen zum zweiten Vorteil einer Verfassungsänderung -, dass man gar nicht abschliessend wie ein höchstes Gericht klären muss, ob jetzt eine Verfassungsverletzung vorliegt oder nicht; man ist einfach auf der sauberen, auf der korrekten, auf der sicheren Seite.
Noch zum dritten Vorteil einer Verfassungsänderung: Wenn man die BV schon anfasst, kann man en passant auch gleich sicherstellen, dass der Übersteuerungsmechanismus auch wirklich zum Tragen kommt und nicht vom Bundesgericht ausgebremst werden kann. Stichwort ist die Schubert-Praxis; sie wurde schon das eine oder andere Mal angesprochen. Angesichts seiner bisherigen Praxis lässt das Bundesgericht nicht unbedingt zwingend darauf vertrauen, dass es unsere allfälligen Abweichungen dereinst auch akzeptieren wird. Dies kann man deshalb auch gleich, en passant, sicherstellen; wir wurden auch von der WAK darum gebeten. Ihre Kommission - die Kommissionspräsidentin hat es ausgeführt - hat dazu die parlamentarische Initiative separat losgeschickt, weil es dafür eine Vernehmlassung braucht. Wenn wir dann zum Schluss kommen, jawohl, wir wollen die Schubert-Praxis auf Verfassungsstufe verankern, dann würde die vorliegende Verfassungsnorm vielleicht den Anknüpfungspunkt dazu bieten, um beides in einer Norm zu vereinen. Diese Norm ist also auch anschlussfähig.
Ganz zum Schluss möchte ich im Kontrast dazu noch einen Blick auf das Referendum sui generis werfen. Sie sehen, Ihre Kommission hat beide Punkte mit unterschiedlichen Mehrheiten verabschiedet. Ich lege Ihnen auch offen, dass die Enthaltung beim Abstimmungsresultat zur Frage, ob ein obligatorisches Referendum sui generis gegebenenfalls dem fakultativen Referendum vorzuziehen sei, auf mich zurückgeht, weil ich das Resultat zwar unterstütze, aber das Vorgehen nicht ideal finde. Die vorliegende Verfassungsnorm hat gegenüber dem Referendum sui generis folgende Vorteile:
Erstens, sie ist klar zulässig. Unsere Verfassung sieht Teilrevisionen explizit vor. Für ein Referendum sui generis finden Sie diese Grundlage nicht.
Zweitens klärt die Verfassungsnorm die Frage mit Artikel 121a Absatz 4 BV auf korrekte und saubere Art, und zwar in Form einer späteren, spezialisierten Verfassungsnorm im genau gleichen Verfassungsdokument. Beim Referendum sui generis bliebe diese Frage irgendwie offen.
Drittens, Sie können darin, wie soeben erwähnt, die Schubert-Praxis modular einbauen. Das können Sie beim Referendum sui generis nicht; dort müssten Sie dafür eine separate Verfassungsnorm lancieren.
Viertens, die Verfassungsnorm hat den Vorteil, dass es nur eine Abstimmung braucht. Ich muss das noch kurz erläutern: Wir beantragen - inspiriert vom Ansatz des Bundesrates bei der EWR-Abstimmung -, im Verfassungstext festzuhalten, dass die Gesetzesregeln, wie wir sie in der Schlussabstimmung verabschieden und wenn man dieser Verfassungsnorm zustimmt, ohne nochmaliges Referendum gleich mitgenehmigt sind. Dieses "Ja zu allem" - also zu allen Verträgen, allen Gesetzen - hat der Bundesrat damals auch beim EWR so

skizziert, und dies ist auch jetzt im bundesrätlichen Entwurf genauso vorgesehen. In unserer Kommission gab es den Wunsch, dass dieses "Ja zu allem" mit der Umsetzungsgesetzgebung nicht auseinanderfalle; das wäre mit dieser Verfassungsnorm also gewährleistet. Beim Referendum sui generis gäbe es einen separaten Bundesbeschluss, der später ebenfalls noch dem Referendum unterstellt würde. Man müsste dann mit der Ratifikation warten, bis dieses zweite Referendum durch wäre. Die Vorlagen wären also schon auch verknüpft, aber sie würden auf zwei Abstimmungen aufgeteilt. Das einmalige Abstimmen wäre also ein weiterer Vorteil dieser Verfassungsbestimmung aus einem Guss.
Ich anerkenne natürlich, dies ist noch mein letzter Gedanke, dass es sich, wenn man im Resultat auf jeden Fall ein doppeltes Mehr erreichen will - egal, wie dieses zustande kommt, sei es via ein Referendum sui generis oder via eine Verfassungsanpassung -, aus taktischen Überlegungen heraus in der Tat anbietet, sich bei einer Gegenüberstellung zuerst einmal für das Referendum sui generis zu entscheiden. Dann wird dieses auf der Fahne aufgeführt, und dann kann man später noch Ja zur Verfassungsbestimmung sagen. Was die Fahne betrifft, ist das ein möglicher Ablauf; das lege ich transparent offen. Wenn Sie aber, wie ich, etwas puristischer sind und finden, dass es nur diese Verfassungsbestimmung geben soll, so nehmen Sie diese schon beim ersten Mal an.
Wir haben auch eine Minderheit, die sehr gross und stark ist; sie besteht aus sechs Mitgliedern. Sie wird dann durch Herrn Jositsch vertreten und ihre Argumente selbst begründen.
Ich möchte zusammenfassend nur noch einmal sagen: Die Vorteile der Verfassungsbestimmung liegen auf der Hand. Man wird damit erstens der Bedeutung der Verträge gerecht und stärkt ihre Legitimität, ohne das Referendum sui generis bemühen zu müssen; man klärt zweitens alle Bedenken im Hinblick auf Artikel 121a Absatz 4 BV; man kann drittens, en passant, die Schubert-Praxis regeln; viertens kommt so alles aus einem Guss.
In diesem Sinne bitte ich Sie, dieser Vorlage, wo immer Sie können, spätestens am Schluss, zuzustimmen und sie so zu verabschieden.

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Ich erteile das Wort Herrn Rieder zur Begründung des Konzepts seiner Minderheit der APK-S, welches ebenfalls eine Verfassungsänderung vorsieht.

Rieder Beat Ständerat Wallis Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Video zum Votum Votum drucken

Rieder Beat (M-E, VS):

Dieser vierte Antrag einer starken Minderheit der APK-S wurde von der SPK-S in ihrer parlamentarischen Initiative aufgenommen. Sie haben die Begründung hierzu gehört. Unsere Minderheit hat ihren Antrag bereits am 16. April 2026 in der APK-S eingereicht, und dies zu einem Zeitpunkt, an dem noch nicht bekannt war, dass die SPK-S ihrerseits Anfang Mai 2026 eine parlamentarische Initiative mit demselben Anliegen beschliessen würde.
Der Antrag verbindet wie auch die parlamentarische Initiative der SPK-S die Abstimmung über die Bilateralen III mit einer Änderung von Artikel 121a der Bundesverfassung. Das wäre eigentlich die saubere Lösung vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips. Die Debatte darüber wurde in öffentlichen Hearings, in der SPK-S sowie in der APK-S und heute ebenfalls geführt. Ich halte mich daher kurz.
Da nun nach Ansicht unserer Minderheit aufgrund dieses Staatsvertrages sicherlich auch mit guten Gründen ein Referendum sui generis begründet werden kann - ich verweise auf das

Votum von Frau Kollegin Gössi - und die Verknüpfung der Abstimmung über die Änderung von Artikel 121a und die Bilateralen III mittels der parlamentarischen Initiative der SPK-S weiterverfolgt werden kann, zieht die Minderheit ihren Antrag zurück und unterstützt einerseits das Referendum sui generis und andererseits auch die Weiterentwicklung der parlamentarischen Initiative der SPK-S.
Der Minderheit der APK ist es wichtig, dass das obligatorische Referendum eine Mehrheit findet. Begründungen dafür gibt es mehrere gute. Ein Verfassungsgericht existiert in der Schweiz nicht, bzw. wir sind das Verfassungsgericht. Deshalb stehen uns alle Wege offen, hier entsprechend zu entscheiden.

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Das Konzept der Minderheit Rieder der APK-S ist zurückgezogen worden.
Ich erteile das Wort Frau Moser zur Begründung des Minderheitsantrages zum ersten Konzept der SPK-S, also zur Sui-generis-Variante.

Moser Tiana Angelina Ständerat Zürich Grünliberale Fraktion (GL)

Video zum Votum Votum drucken

Moser Tiana Angelina (GL, ZH):

Wie Sie gehört haben, beantrage ich Ihnen mit der Minderheit der SPK und der Mehrheit der APK gemäss Bundesrat das fakultative Referendum, das heisst, die Bilateralen III sollen dem Volksmehr unterstellt werden; dies aus den folgenden Gründen.
Die Verfassung ist klar, die Verfassung sagt genau, wann es das doppelte Mehr braucht: beim Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft und zu einer Organisation der kollektiven Sicherheit. Bekanntlich ist beides bei den Bilateralen III nicht der Fall. Das obligatorische Referendum für die Bilateralen III hat deshalb keine Grundlage in der Verfassung. Wer trotzdem ein obligatorisches Referendum bei den Bilateralen III verlangt, schafft für einen politischen Fall neue Spielregeln mit weitreichenden Konsequenzen. Das Ständemehr bei den Bilateralen III wäre ein Bruch mit unserer bisherigen Praxis. Für die Bilateralen I und II, das haben Sie heute bereits mehrfach gehört, galt das Volksmehr.
Auch bei Schengen und Dublin kennen wir eine dynamische Rechtsübernahme. Sie geht sogar weiter als bei den Bilateralen III. Übernehmen wir eine weitere Entwicklung in Schengen nicht, kann dies zudem das Ende des ganzen Abkommens bedeuten. Bei den Bilateralen III ist das anders. Es gibt ein geregeltes Verfahren zur Streitbeilegung, und allfällige Ausgleichsmassnahmen müssen entsprechend verhältnismässig sein. Damit setzen die Bilateralen III den möglichen Konsequenzen einen klaren Rahmen. Eine dynamische Rechtsübernahme ist also nicht Neues. Auch bei Schengen und Dublin galt wie bei den Bilateralen I und II das einfache Volksmehr.
Damit sind die Voraussetzungen für ein Referendum sui generis nicht gegeben. Auch ein theoretisches Referendum sui generis müsste - wenn man davon ausgeht, dass es existiert - gewisse Voraussetzungen erfüllen. Auch das Referendum sui generis ist nicht rein plebiszitär. Es müsste entweder eine grundlegende Neuausrichtung der Aussenpolitik vorliegen, was nicht der Fall ist. Wir beraten hier die Fortsetzung der Bilateralen I und II, wir bleiben also auf dem bilateralen Weg. Oder es müsste ein schwerwiegender Eingriff in die innere Struktur unseres Landes sein. Auch wenn die Bilateralen III gewisse institutionelle Elemente wie die dynamische Rechtsübernahme haben, ist dies, wie gesagt, nicht neu. Das kennen wir bereits von Schengen/Dublin, und es ist, wie gesagt, auch eng begrenzt. Sogar aus demokratischer Sicht ist es eine Verbesserung gegenüber heute, weil die Konsequenzen klar eingeschränkt sind. Und Sie haben es anlässlich der Beratung der parlamentarischen Einflussnahme gehört: Die innerstaatliche Kompetenzordnung ist gewahrt. Hier gibt es also

keine Veränderung.
Ich möchte noch auf das Votum der Mehrheitssprecherin der SPK und also der Vertreterin des Referendums sui generis eingehen: Es ist nicht so, dass Rechtsentwicklungen bisher nie von aussen an die Schweiz herangetragen wurden, von ausserhalb der Schweiz angestossen wurden. Auch das ist etwas, das wir bereits kennen. Wir kennen das selbstverständlich von den Bilateralen I. Im Rahmen der Bilateralen I wurden bisher über 1000 Rechtsakte übernommen. Das ist also etwas, was bekannt ist. Entscheidend ist vielmehr, wie die Kompetenzordnung ist. Die Kompetenzordnung im Inland ist gewahrt. Sie ist sichergestellt. Wichtig ist, dass wir selbstständig entscheiden können und auch immer selbstständig entscheiden werden.
Jetzt ein Ständemehr einzufordern, missachtet auch den Willen von Volk und Ständen. Eine Ausweitung des Ständemehrs auf Staatsverträge, das hat vorher auch der Sprecher der APK dargelegt, wurde mehrfach abgelehnt, etwa mit der Initiative "Staatsverträge vors Volk". Sie wurde nicht nur mit 75 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt, sondern auch von allen Kantonen. In der Vernehmlassung haben die Kantone dies noch einmal bestätigt: 15 Kantone haben sich für das fakultative Referendum, also für das Volksmehr, und damit gegen das obligatorische Referendum ausgesprochen. Nun soll ausgerechnet im Namen der Kantone eine Regel eingeführt werden, obwohl diese sich mehrheitlich für das fakultative Referendum, für das Volksmehr, ausgesprochen haben.
Das obligatorische Referendum für dieses Vertragspaket hat also keine Verfassungsgrundlage, es widerspricht der bewährten Praxis sowie dem Willen von Volk und Ständen und der Mehrheit der Kantone. In einer Demokratie ändert man die Spielregeln nicht mitten im Spiel, und schon gar nicht für einen politischen Einzelfall. Selbst manche Befürworter des Ständemehrs räumen ein, dass die Verfassungsgrundlage fehlt. Ihre Lösung: Was die Bundesverfassung nicht vorsieht, schreibt man eigens für den Fall hinein. Natürlich kann das Parlament das tun, da gebe ich Herrn Caroni sogar Recht, aber dann entscheiden nicht bewährte Regeln, sondern schlicht politisches Kalkül. Das ist willkürlich, das passt nicht zur Schweiz, und es passt auch nicht zu unserer demokratischen Kultur. Das ist nicht das Land, das wir kennen. Referenden auf Bestellung der jeweiligen Mehrheit kennen wir in der Schweiz nicht. Plebiszitäre Referenden kennen wir aus anderen Ländern. Das bekannteste Beispiel dafür ist der Brexit, für den ein Referendum vom Premierminister angesetzt wurde, um einen Streit in der eigenen Partei zu beenden. Der Ausgang ist bekannt, der Schaden auch.
Die Mehrheit der SPK-S und die Minderheit Rieder, die ihren Antrag inzwischen zurückgezogen hat, begründen ihre Anträge auf eine Änderung der Bundesverfassung auch mit Artikel 121a Absatz 4 BV. Die Bilateralen III würden gegen den aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative in die Bundesverfassung aufgenommenen Artikel verstossen. Sinn und Zweck des Artikels ist die eigenständige Steuerung der Zuwanderung. Damit die Bilateralen III zu einem Konflikt mit diesem Verfassungsartikel führen, müsste es zu einer substanziellen Neuzuwanderung kommen - zu einer Neuzuwanderung, die gegenüber heute mengenmässig bedeutsam ist. Das ist aber nicht der Fall. Die Personenfreizügigkeit ist bekanntlich nicht neu, sie ist bewährt. Die Bevölkerung hat sich auch mehrfach klar zu ihr bekannt. Beim erleichterten Familiennachzug bleiben sämtliche Entscheide über die Kernfamilie hinaus im Ermessen der Schweizer Behörden; es gibt keinen Rechtsanspruch darauf. Die restriktive Praxis der Schweiz bleibt somit bestehen. Neu ist einzig der Rechtsanspruch für die Kinder eingetragener Partnerinnen und Partner. Das macht gerade einmal 7 bis 12 Kinder pro Jahr aus. 7 bis 12 Kinder pro Jahr: Das ist keine Masseneinwanderung, das ist eine halbe Schulklasse pro Jahr auf das ganze Land. Daraus einen Verfassungsverstoss abzuleiten, ist schlicht und einfach nicht sachgerecht; es widerspricht auch unserer Praxis. Auch das Freihandelsabkommen mit China, das wurde bereits erwähnt, enthält kleine ausländerrechtliche Kontingente. Es ist nicht das einzige - jenes mit der Türkei wurde vorhin auch erwähnt -, das ohne Ständemehr geschlossen wurde.

Wer wegen 7 bis 12 Kindern pro Jahr das Ständemehr verlangt, müsste künftig jedes Freihandelsabkommen mit Regeln für Fach- und Führungskräfte vor Volk und Stände bringen. Das ist eine Hypothek für unsere Aussenwirtschaftspolitik weit über die EU hinaus. Bedenken Sie also den zukünftigen Schaden einer voreiligen Entscheidung.
Schliesslich sollten wir das Paket nicht auseinanderreissen. Beim Referendum sui generis und der Verfassungsänderung gemäss Antrag der Minderheit der Aussenpolitischen Kommission müssen aufgrund des Verbots der Überkreuzverknüpfung nach Artikel 141a der Bundesverfassung zwei Abstimmungen durchgeführt werden. Die Abkommen unterstünden dem obligatorischen, die Umsetzungsgesetze dem fakultativen Referendum. Die Bilateralen III bestehen aber aus Verträgen mit der EU und den innenpolitischen Begleitmassnahmen; wir haben das in den letzten Tagen intensiv diskutiert. Sie bilden ein Gesamtpaket, auch das wurde wiederholt gesagt. Beides gehört zusammen und bildet ein Gleichgewicht. Eine Trennung könnte dazu führen, dass Volk und Stände in der ersten Abstimmung die Abkommen annehmen und in der zweiten Abstimmung die Umsetzungsgesetzgebung ablehnen, womit das Gesamtpaket fällt. Wer Verträge und innenpolitische Umsetzung auseinanderreisst, gefährdet den in den letzten Jahren fein austarierten Kompromiss zwischen Bundesrat, Kantonen und Sozialpartnern.
Die Kommissionsinitiative der Staatspolitischen Kommission verspricht eine einzige Abstimmung, erkauft diese aber mit einem verfassungspolitisch höchst fragwürdigen Manöver. Sie schreibt die Ratifikation der Abkommen in die Bundesverfassung, einzig um das obligatorische Referendum und das Ständemehr zu erzwingen.
Zudem entzieht sie den Stimmberechtigten per Verfassung das Referendumsrecht gegen die Umsetzungsgesetzgebung. Die Volksrechte werden eingeschränkt, um eine einzige Abstimmung mit Ständemehr zu konstruieren. Das schränkt die unverfälschte Stimmabgabe ein. Wer die Bilateralen III will, diese staatspolitisch bedenkliche Verfassungsänderung aber ablehnt, kann dies bei der Abstimmung nicht zum Ausdruck bringen.
Solche Manöver schaffen ein gefährliches Präjudiz. Wenn das Parlament nach politischem Gutdünken bestimmen kann, wann in unserem Land das Ständemehr gilt und wann das Referendum entfällt, gerät unsere Verfassungsordnung ins Wanken. Der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Justiz und Staatsrechtler Martin Dumermuth warnt deshalb, dass die in der Verfassung vorgesehene differenzierte und regelgeleitete Referendumsordnung ausgehöhlt und zu einem plebiszitären System degenerieren würde. Die Verfassungsänderung gemäss der Kommissionsinitiative ist daher ein trojanisches Pferd - Stärkung der direkten Demokratie steht drauf, Schwächung der Volksrechte steckt drin.
Es geht um unseren nationalen Zusammenhalt. Die Befürworter argumentieren mit dem Schutz der kleinen Kantone. Unbestritten, der Föderalismus ist fundamentaler Bestandteil unseres Staatswesens, selbstverständlich. Er ist zentral für den Ausgleich und für unsere Identität. Die Mitbestimmung der Kantone gehört zum Wesen der Schweiz, dieser Rat ist das beste Beispiel dafür. Das Ständemehr ist wichtig und richtig; ohne das Ständemehr stünde die Schweiz nicht dort, wo sie heute steht - da sind wir uns in diesem Rat wohl alle einig. Aber die klaren Regeln unserer Verfassung schützen nicht nur die kleinen Kantone, die klaren Regeln schützen auch vor Willkür, dass der Grundsatz, jede Stimme zählt gleich viel, nach Belieben eingeschränkt werden kann. Deshalb begrenzt die Verfassung die Anwendung des Ständemehrs. Das ist wichtig, denn das Ständemehr benachteiligt systematisch jene Kantone, die in der Minderheit sind: die bevölkerungsreichen Kantone oder die sprachlichen Minderheiten wie die Romandie. In den zehn Abstimmungen, in denen die Stände das Volk überstimmt haben, verloren die Städte durchwegs, die Romandie wurde siebenmal, das Tessin neunmal überstimmt. Wer das Ständemehr nach Belieben, willkürlich, anwendet, schränkt nicht nur die Gleichheit der Stimmen ein, der spielt auch mit dem nationalen Zusammenhalt. Es werden nicht Gräben geschlossen, es werden Gräben vertieft. Die Balance zwischen Volks- und Ständemehr ist Teil des Schweizer Erfolgsmodells, gerade deshalb dürfen wir diese Balance nicht willkürlich verschieben.

Die Verfassung ist klar: Für die Bilateralen III ist kein Ständemehr vorgesehen; das entspricht unserer bewährten Praxis bei den Bilateralen I und II, und es entspricht dem Willen von Volk und Ständen. Die Zuwanderung liefert keinen Grund für die Ausnahme, 7 bis 12 Kinder pro Jahr sind keine Masseneinwanderung. Wer jetzt ein Ständemehr verlangt, ändert die Spielregeln mitten im Spiel für einen einzelnen politischen Fall. Das ist Willkür. Und es gefährdet, was die Schweiz zusammenhält: das fein austarierte Gleichgewicht zwischen dem Schutz der kleinen Kantone und dem demokratischen Grundprinzip, dass jede Stimme in diesem Land gleich viel zählt. Unsere Demokratie ist stark, weil die Regeln vorher feststehen und nicht geändert werden, auch wenn uns das mögliche Ergebnis nicht gefällt.
Ich bitte Sie deshalb, mit der Minderheit der SPK und der Mehrheit der APK dem Bundesrat zu folgen.

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Das Wort geht an Herrn Jositsch für die Minderheit der SPK-S, welche Nichteintreten auf die Verfassungsänderung via Kommissionsinitiative beantragt.

Jositsch Daniel Ständerat Zürich Fraktionslos (FRAKTIONSLOS)

Video zum Votum Votum drucken

Jositsch Daniel (FRAKTIONSLOS, ZH):

Es ist Ihnen allen in den vergangenen Wochen und Monaten aufgefallen, dass die Diskussion um das Ständemehr breit und sehr emotional diskutiert wird. Mir ist vor allem aufgefallen, dass in der breiten Öffentlichkeit die Meinung entstanden ist, es sei Geschmackssache, wie wichtig man diese Abstimmung finde. Erstaunt hat mich, dass die Idee aufgekommen ist, ein demokratischer Entscheid benötige Volksmehr und Ständemehr, das Volksmehr allein sei nicht demokratisch. Das sind so ein bisschen die Eindrücke, die man rund um diese Diskussion bekommt.
Ich habe mir nun die Mühe gemacht, diese Frage offen anzugehen. Für mich ist das in erster Linie eine Frage, die die Verfassung regelt, und wir müssen die Verfassung korrekt anwenden. Herr Rieder hat zwar in einer meiner Meinung nach etwas fragwürdigen Hineinsteigerung in seine eigene Position die Behauptung aufgestellt, wir seien das Verfassungsgericht. Herr Rieder, wir sind gar nichts dieser Art. Der Grund, warum man in der Schweiz kein Verfassungsgericht vorgesehen hat, ist, weil man gesagt hat, das Volk mittels Referendum sei das verfassungsüberprüfende Gremium. Wir sind also nicht diejenigen, die sich über die Verfassung hinwegsetzen dürfen und können.
Wenn man die Sache nun ganz objektiv anschaut, glaube ich, besteht zu einer Frage Konsens in diesem Raum: Die Verfassung sieht expressis verbis kein obligatorisches Referendum mit Ständemehr vor. Es wurde verschiedentlich gesagt, in welchen Fällen eines vorgesehen ist. Die Bilateralen III gehören nicht dazu.
Man wird ja kreativ, wenn man auf verlorenem Posten steht. Ich habe heute in der "NZZ" sogar die Aussage eines Nationalrates gelesen, wonach es erlaubt sei, wenn es in der Verfassung nicht explizit verboten sei. Diese Aussage scheint mir doch etwas sehr gewagt. In diesem Raum hat, glaube ich, noch niemand gesagt, die Verfassung sehe das vor.
Die Ausnahme ist vielleicht, das muss man noch erwähnen, Artikel 121a BV aufgrund der Masseneinwanderungs-Initiative. Ich muss nicht wiederholen, was Kollegin Moser mit Bezug auf die Auswirkungen der Masseneinwanderungs-Initiative ausgeführt hat. Es handelt sich um geringe Zahlen. Sie hat auch gesagt, wenn wir da so genau mit der Lupe hinschauen wollten, dann müssten wir das in verschiedenen anderen Situationen auch machen.
Im Übrigen, Hand aufs Herz, und ich nehme mich da nicht aus: Wir haben, zusammen mit dem Nationalrat, vor wenigen Jahren die Masseneinwanderungs-Initiative umgesetzt. Herr

Caroni stellt sich jetzt als Gralshüter dieser Verfassungsbestimmung dar. Ich muss Ihnen sagen: Ich glaube, es besteht kein Zweifel daran, dass wir diese Initiative nicht wirklich umgesetzt haben - auch Sie nicht, Herr Caroni. Ich kann mich nicht erinnern, dass Sie derjenige gewesen wären, der die Fahne der Masseneinwanderungs-Initiative vor sich hergetragen und gesagt hätte, das müsse jetzt ganz genau umgesetzt werden.
Die Regeln dieses Gremiums verbieten mir, von Parteien zu sprechen. Deshalb sage ich Ihnen, Herr Caroni: Die Idee zu dieser etwas vagen Umsetzung kam von einem Herrn aus dem Kanton Aargau, der Ihnen ideologisch nahe steht. Ich glaube daher nicht, dass wir jetzt so tun müssen, als ob ein paar Dutzend Einwanderer mehr uns bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative wirklich stören würden.
Der einzige Ausweg, den man hat, wenn man sagt, die Verfassung sehe kein obligatorisches Referendum mit Ständemehr vor, ist das Ständemehr sui generis. Herr Caroni hat aber zu Recht ausgeführt, dass die drei Fälle, die im es Laufe von 100 Jahren gab, erstens keine Praxis darstellen - dafür bräuchte es wesentlich mehr - und zweitens samt und sonders, und er hat das sehr schön dargelegt, auf ganz spezielle Umstände zurückzuführen sind.
Jetzt erlauben Sie mir noch einen Blick zurück: Welchen Zweck hat das Ständemehr? Es geht dabei nicht darum, dass man gesagt hat, für besonders wichtige Abstimmungen wolle man eine besonders hohe Hürde festlegen; das war nicht das Ziel. Das Ständemehr wurde 1848 nach dem Sonderbundskrieg eingeführt, den bekanntlich die katholischen Innerschweizer Kantone verloren hatten. Um den Frieden und die Einheit wiederherzustellen, um der Angst der kleinen, katholischen Innerschweizer Kantone zu begegnen, die Angst vor den starken reformierten Kantonen Zürich und Bern sowie der Romandie hatten, sagte man: Wir machen einen Kompromiss, und zwar sehen wir etwas Undemokratisches vor, weil Demokratie bedeutet, dass die Mehrheit der Köpfe entscheidet. Man hat gesagt, wir sehen etwas Besonderes vor, damit ihr als kleine Kantone nicht regelmässig überstimmt werdet, wenn es um ganz wichtige Fälle geht, und wir schreiben die Fälle, die ganz wichtig sind, ganz genau in die Verfassung. Wenn über etwas ganz Wichtiges entschieden wird, z. B. über eine Verfassungsänderung, dann schauen wir, dass ihr auch zustimmt. An und für sich ist das aber eine starke Einschränkung des demokratischen Mechanismus, der "ein Kopf, eine Stimme" besagt - genau so, wie wir es hier drin handhaben.
Ich mache es nicht, keine Angst, aber was würden Sie sagen, wenn ich als Zürcher den Vorschlag machen würde: Bei finanzrelevanten Entscheidungen muss die Mehrheit der Geberkantone zustimmen, sonst gelten sie nicht. Dann würden Sie sagen, das sei doch völlig undemokratisch. Genau das Gleiche ist es beim Ständemehr, das ein Kompromiss der grossen Kantone gewesen ist, die gesagt haben: Jawohl, wir nehmen das in Kauf. Ich bringe noch einmal das Beispiel von Appenzell, obwohl ich weiss, dass Herr Fässler mich nachher korrigieren und sagen wird, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden seien zwei Kantone. Trotzdem nehme ich jetzt beide zusammen. Wenn Sie vergleichen: Mit dem Ständemehr hat 1 Appenzeller statistisch dieselbe Stimmkraft wie 100 Zürcher. Das nehmen wir Zürcher in Kauf, aber nicht einfach so, weil wir jetzt Lust auf ein Ständemehr haben. Das nehmen wir in den Fällen in Kauf, in denen das klar geregelt ist. Wenn Sie dieses Prinzip mit Füssen treten und sagen, jetzt machen wir das jedes Mal ein bisschen nach Lust und Laune, dann wird das Ständemehr in den grossen Kantonen keine Akzeptanz mehr haben.
Frau Gössi hat versucht darzulegen, dass das Ständemehr sui generis begründet sei, weil diese bilateralen Verträge aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme Verfassungscharakter hätten und ein Schiedsgericht eingeführt wird. Dabei haben wir auch in anderen Bereichen, z. B. beim Schengen-Abkommen, eine dynamische Rechtsübernahme. Auch Schiedsgerichte gibt es bereits, das ist keine neue Erfindung.
Ich komme noch zu einem letzten Punkt, der gegen das Staatsvertragsreferendum sui generis spricht. Selbst wenn Sie annehmen, dass es das einmal in drei Fällen gegeben hat, hat Herr Caroni zu Recht gesagt, dass das eigentlich keine vergleichbaren Fälle waren. Mit der Revision der Bundesverfassung wurde eingehend diskutiert, ob man dieses

"ausserverfassungsmässige" Recht in die Verfassung nehme, damit es korrekt geregelt sei. Man diskutierte das in diesem Gebäude und lehnte es ab. Man unterstellte die neue Verfassung dem obligatorischen Referendum, die Revision wurde angenommen, ohne das frühere Ständemehr sui generis aufzunehmen. Die Bevölkerung brachte damit zum Ausdruck: Wir haben diskutiert, ob wir es mit in die neue Verfassung hineinnehmen wollen, aber wir haben Nein gesagt.
Seither gab es mehrere Vorstösse dafür, das Ständemehr sui generis in die Verfassung aufzunehmen; sie wurden in diesem Haus abgelehnt. Das waren klare Entscheidungen, Sündenfälle, wie sie früher gemacht wurden, als solche zu bezeichnen, weil sie Präjudizien schaffen. Deshalb diskutieren wir das heute. Das wollten wir explizit nicht mehr; dies entschied man mit der neuen Verfassung.
Wir haben also weder explizit noch sui generis ein Ständemehr. Was können also diejenigen tun, die unbedingt ein Ständemehr wollen? Sie hatten eine interessante Idee; und ich muss Ihnen sagen: clever; sie ist wirklich clever. Sie haben gesagt, wir schreiben doch einfach in die Verfassung, die Bilateralen III werden genehmigt und der Bundesrat wird ermächtigt, diese zu ratifizieren. Hätte der Bundesrat das etwa nicht gemacht? Hätte er sie nicht ratifiziert, wenn es nicht hier drinstehen würde? Natürlich hätte er das.
Das heisst, Sie schreiben einen gänzlich überflüssigen Satz in die Verfassung. Wozu wohl? Damit Sie eine Verfassungsänderung haben. Eine Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum mit Ständemehr. Ich muss Ihnen sagen, das ist absolut clever. Auch wenn es in diesem Saal nicht üblich ist, aber angesichts der Tragweite dieser Vorgehensweise kann ich nicht anders, als Ross und Reiter zu nennen: Das ist ein "Bubentrickli", nichts anderes.
Sie schreiben etwas Überflüssiges, Unnötiges in die Verfassung, um damit wortreich eine Verfassungsänderung und das Ständemehr sui generis zu legitimieren. Damit nehmen Sie im eigentlichen Sinne einen undemokratischen Akt vor, denn Sie unterziehen damit etwas, was gemäss Verfassung dem einfachen Volksmehr unterstünde, dem Ständemehr. Das heisst, Sie nehmen den grossen Kantonen das Recht, das sie haben, nämlich sich dort durchzusetzen und die Kraft des Volksmehrs einzusetzen, wo es in der Verfassung vorgesehen ist. Das geht so nicht.
Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen, und ich sage das nicht, um rhetorisch noch einen draufzusetzen: Es enttäuscht mich von diesem Rat, dass wir mittlerweile zu solchen Methoden greifen müssen, um uns politisch durchzusetzen. Ich glaube, die Fairness würde es gebieten, hier einfach anzuerkennen, dass wir keine Möglichkeit haben, dieses Vertragswerk dem Ständemehr zu unterstellen. Und als Vertreter des Kantons Zürich sage ich es noch einmal: Ich bin immer für das Ständemehr. Ich verteidige es immer, weil ich es für den Zusammenhalt unseres Landes wichtig finde; um den kleinen Kantonen, Herr Fässler, zu gewährleisten, dass sie in der schweizerischen Eidgenossenschaft respektiert werden. Aber ich bitte Sie auf der anderen Seite, auch die grossen Kantone anzuerkennen. Auch sie haben ihre Rechte.
Ganz zum Schluss noch ein Satz zu Herrn Caroni: Sie sagen einfach so spielerisch, es möge sein, dass das nicht ganz korrekt sei. Sie müssen ja selbst erklären, ob man das überhaupt darf. Wenn man etwas darf, muss man es nicht erklären. Sie sagen zu Ihren Kollegen im Ständerat, dann seien wir auf der sicheren Seite. Natürlich sind wir dann auf der sicheren Seite. Aber wir sind auf der sicheren Seite, indem wir gegen die Verfassung verstossen haben. Wir können nicht einfach die Spielregeln interpretieren. Was heisst "auf der sicheren Seite"? Sie unterstellen damit die bilateralen Verträge einer Abstimmungsform, die dafür nicht vorgesehen ist. Natürlich sind wir auf der sicheren Seite, wenn mehr als 55 Prozent anstatt mehr als 50 Prozent dafürstimmen müssen. Wenn das Abstimmungsresultat aber zwischen 50 und 55 Prozent liegt, dann haben Sie ein Vertragswerk zu Fall gebracht, obwohl dies von der Verfassung so nicht vorgesehen wäre.

Von dem her bitte ich Sie inständig, diese Gesetzesänderung, die die knappe Mehrheit der SPK-S beantragt, abzulehnen.

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Es sind nun alle Mehrheits- und Minderheitsanträge zu den vorliegenden Konzepten begründet worden.
Ich möchte Ihnen bereits das vorgesehene Abstimmungsverfahren zu den drei verbleibenden Konzepten bekannt geben: In einer ersten Abstimmung werde ich das obligatorische Referendum sui generis der Verfassungsänderung via Kommissionsinitiative gegenüberstellen, in einer zweiten Abstimmung das Obsiegende dem fakultativen Referendum gemäss bundesrätlichem Entwurf.
Es haben für die weitere Diskussion bereits mehrere Kolleginnen und Kollegen das Wort gewünscht. Ich möchte Sie ersuchen, die Schere im Sack zu lassen und die Zündschnur nicht noch weiter zu verkürzen.

Fässler Daniel Ständerat Appenzell I.-Rh. Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Video zum Votum Votum drucken

Fässler Daniel (M-E, AI):

Ich bin dankbar, dass ich als Standesvertreter des bevölkerungsmässig kleinsten Kantons in diesem Rat reden darf, und dies gleich nach den beiden Vertretern des bevölkerungsmässig grössten Kantons.
Ich äussere mich zuerst zur Frage, ob wir das EU-Paket dem obligatorischen Referendum unterstellen dürfen, und dann im zweiten Teil dazu, ob wir das tun müssen. Wenn nun gesagt wird, das sei - und das haben Sie, Herr Jositsch, und Sie, Frau Moser, gesagt - in der Bundesverfassung nicht vorgesehen, ja, dann haben Sie recht. Aber Sie machen es sich zu einfach, wenn Sie glauben, damit sei die Diskussion erledigt. Auch wenn die in Artikel 140 der Bundesverfassung aufgeführten Tatbestände nicht erfüllt sein sollen, gibt es ein gewohnheitsrechtlich anerkanntes obligatorisches Staatsvertragsreferendum: das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis. Ich komme darauf zurück.
Die Bundesversammlung hat sich als oberste Gewalt im Bund immer vorbehalten, wichtige völkerrechtliche Verträge freiwillig dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dies sind, Frau Moser, keine neuen Spielregeln. Ich komme dann noch etwas konkreter darauf zurück. Das war in der Vergangenheit auch die Meinung in diesem Rat. Ich erinnere an entsprechende Voten, als wir die Vorlage 20.016 berieten. Das war in den Jahren 2020 und 2021. Bei jener Vorlage ging es darum, ob in der Bundesverfassung festgelegt werden soll, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein völkerrechtlicher Vertrag auch in den nicht von Artikel 140 BV erfassten Fällen dem Staatsvertragsreferendum unterstellt werden muss. Der Ständerat, Sie erinnern sich vielleicht, sprach sich damals zweimal dafür aus. Der Nationalrat wollte davon aber nichts wissen. Das Hauptargument der Gegner war, es sei schwierig, in der Verfassung mit genügender Klarheit festzulegen, wann einem völkerrechtlichen Vertrag Verfassungscharakter zukomme.
Nun, Herr Jositsch, haben Sie mir einen wunderbaren Steilpass gegeben. Ich habe nämlich die Voten studiert, die Sie vor fünf und vor sechs Jahren zu genau dieser Frage gehalten haben, nämlich zur Frage, ob es ein gewohnheitsrechtlich anerkanntes obligatorisches Staatsvertragsreferendum gebe. Sie haben am 8. September 2020 wörtlich Folgendes ausgeführt: "Es gab drei Fälle, wo das tatsächlich zur Diskussion gestanden ist. Diese Fälle haben keine Diskussionen ausgelöst", und jetzt kommt es: "Es ist ja auch niemand dagegen, wenn man dann im konkreten Fall sagt, das ist jetzt vielleicht nicht explizit in der Verfassung vorgesehen, aber wir interpretieren das so, dass wir jetzt trotzdem eine Abstimmung machen." Dann haben Sie noch gesagt: "Kein Mensch hat darüber diskutiert, ob man das

dem obligatorischen Referendum unterwerfen soll oder nicht." Ein Jahr später, am 23. September 2021, haben Sie, Herr Jositsch, zum gleichen Thema Folgendes gesagt: "Dieses obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis, also quasi aus sich heraus, wird dann jeweils vom Parlament beschlossen. Das hat auch in der Vergangenheit nie Probleme gegeben." Dann haben Sie weiter gesagt: "Das Parlament hat bisher die wichtigen Entscheide im Rahmen von obligatorischen Staatsverträgen sua sponte dem Volk vorgelegt." Indem Sie von obligatorischen Staatsverträgen gesprochen haben, gab es wohl einen Versprecher; es gibt keine obligatorischen Staatsverträge. Sie haben wahrscheinlich sagen wollen: Staatsverträge, die dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden sollen. Sie haben damals mit der gleichen Vehemenz und Überzeugungskraft etwas ausgeführt, mit der Sie heute um genau 180 Grad umgekehrt das Gegenteil gesagt haben.
Ich möchte auch noch Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter zitieren, die damalige Vorsteherin des EJPD. Sie führte am 8. September 2020 in unserem Rat für den Bundesrat Folgendes aus: "Mit der Vorlage" - das war eben die Vorlage 20.016 - "soll zum geschriebenen Verfassungsrecht werden, was heute bereits als Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts anerkannt ist: das sogenannte obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis." Ein Jahr später hat Frau Bundesrätin Keller-Sutter gesagt: "Zudem hat man dann eben dieses Sui-generis-Referendum: Bundesrat und Parlament entscheiden, wann sie völkerrechtliche Verträge Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten." Etwas später hat sie noch gesagt: "Der EWR war ein solcher Entscheid. Dann wäre wahrscheinlich das institutionelle Rahmenabkommen, wenn es denn vors Volk gekommen wäre, dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstanden."
Diese Ausführungen erfolgten nicht vor der Verfassungsrevision von 1999, sondern vor fünf bzw. sechs Jahren. Dass das Parlament das EU-Paket dem obligatorischen Referendum unterstellen darf, kann daher meines Erachtens nicht bestritten werden. Dies hat nichts mit Willkür zu tun, Frau Moser. Willkür liegt vor, wenn keine sachlichen Gründe existieren bzw. etwas offensichtlich absolut unhaltbar ist; dies scheint hier nicht der Fall zu sein. Der Bundesrat wie auch Mitglieder unseres Rates haben sich gegenteilig geäussert, meines Erachtens mit guten Gründen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Vorlage 20.016 im Nationalrat gescheitert war.
Wer die Kompetenz der Bundesversammlung, der obersten Gewalt im Bund, verneint, hat dafür andere Gründe. Wer diese Haltung vertritt, soll ehrlich sein und nicht verfassungsrechtlich, sondern politisch argumentieren; dies akzeptiere ich, da man politisch eine andere Haltung einnehmen kann. Dabei lasse ich allerdings das Argument nicht gelten, dass bei einem obligatorischen Staatsvertragsreferendum die Hürde für ein Ja zum EU-Paket höher sei. Dies mag so sein, doch wir können diese Frage nicht vom Ziel her beantworten. Wer so argumentiert, entfernt sich definitiv von der verfassungsrechtlichen Diskussion, entscheidet allein nach politischen Überlegungen und gibt zu verstehen, dass er oder sie die unserem Staatswesen zugrunde liegende Rolle der Kantone und deren verfassungsmässigen Rechte grundsätzlich infrage stellt.
Das haben Sie nicht so ausgeführt, Herr Jositsch und Frau Moser, doch ich habe bereits solche Äusserungen gehört. Diese Kolleginnen und Kollegen erinnere ich dann daran, dass sich die Eidgenossenschaft nicht nur durch das Schweizer Volk bildet, sondern gemäss Artikel 1 unserer Verfassung auch durch die darin namentlich aufgezählten 26 Kantone.
Nun komme ich zur Frage, ob das Parlament das EU-Paket dem obligatorischen Referendum nicht nur unterstellen darf, sondern muss. Dies ist meines Erachtens zu bejahen. Der Bundesrat selbst schreibt in seiner Botschaft auf Seite 1036: "Der Bundesrat bekräftigt die Auffassung, dass dieses Vorgehen in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, wenn der völkerrechtliche Vertrag einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt, namentlich die verfassungsmässige Ordnung tangiert, oder eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bewirkt."

Damit haben auch Sie, Herr Bundesrat, bestätigt, dass es das gewohnheitsrechtlich anerkannte obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis gibt. Sie haben dann jedoch ausgeführt, dass die Voraussetzungen dafür nicht gegeben seien. Sie sagen in diesem Sinne, es handle sich nicht um eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik; hierzu vertrete ich eine andere Meinung. Dass das EU-Paket diese Voraussetzungen erfülle und Verfassungscharakter besitze, hat Professor Andreas Glaser, Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich, bei der Anhörung in der Kommission überzeugend dargelegt. Frau Ständerätin Gössi ist als Berichterstatterin bereits darauf eingegangen; ich verzichte daher auf Wiederholungen.
Ich komme nun zur letzten Frage, nämlich zum Widerspruch zu Artikel 121a Absatz 4 BV. Diese Verfassungsnorm schreibt nicht quantitativ, sondern qualitativ vor, dass keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die im Widerspruch zu Artikel 121a BV stehen. Nach dieser Verfassungsnorm spielt es keine Rolle, wie viele Personen von einem neuen völkerrechtlichen Vertrag profitieren würden. Ein Kriterium, wonach eine Regelung nur geringfügig verfassungswidrig und daher verfassungskonform sei, existiert nicht. Handelt es sich um einen neuen völkerrechtlichen Vertrag, der einer gewissen Personengruppe die Zuwanderung neu ermöglicht, so verstösst dieser gegen Artikel 121a Absatz 4.
Darauf nimmt die parlamentarische Initiative 26.425 der SPK-S, "Verfassungsanpassung betreffend die Bilateralen III", Bezug. Diese sieht vor, dass der Konflikt direkt in der Verfassung geklärt wird. Machen wir dies nicht, müsste dies implizit durch die Unterstellung des EU-Pakets unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum geschehen. Auch hier verzichte ich auf weitere Ausführungen; Herr Ständerat Caroni hat alles ausführlich und überzeugend dargelegt.
Aus all diesen Gründen werde ich den Antrag der Mehrheit der SPK-S unterstützen, die Vorlage dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, und in einem zweiten Schritt auch die Umsetzung des ersten Teiles der parlamentarischen Initiative 26.425 der SPK-S befürworten.
Und eine letzte Bemerkung: Vergessen Sie nicht, es gibt noch einen zweiten Teil der Kommissionsinitiative 26.425, nämlich die Klärung der Schubert-Praxis auf Verfassungsebene, damit das Bundesgericht weiss, dass es dem Landesrecht den Vorzug zu geben hat, wenn die Bundesversammlung bewusst vom EU-Recht abweicht. Das werden wir, wie es unsere Kommissionspräsidentin dargelegt hat, im Oktober in der Kommission nochmals beraten und dann in die Vernehmlassung schicken. Voraussichtlich im nächsten Frühjahr werden wir dies in diesem Rat beraten können.

Binder-Keller Marianne Ständerat Aargau Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Video zum Votum Votum drucken

Binder-Keller Marianne (M-E, AG):

Ich unterstütze den Vorschlag des Bundesrates, diese Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, so, wie es die Bundesverfassung vorsieht. Es war schliesslich auch der Auftrag des Bundesrates, bei diesen Verträgen so zu verhandeln, dass die verfassungsmässige Ordnung nicht tangiert, kein schwerwiegender Eingriff in die innere Struktur der Schweiz vorgenommen und auch keine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik vorgenommen werden. Das ist nachzulesen auf Seite 1039 der Botschaft, wo der Bundesrat diesen Beweis ausführt. Infolgedessen lehne ich auch den Kommissionsantrag ab und auch ein Staatsvertragsreferendum sui generis. Ich befinde mich damit in der knappen Minderheit der Staatspolitischen Kommission und entspreche dafür der Mehrheit Ihrer Aussenpolitischen Kommission.

Zuerst zur Kommissionsinitiative. Diese will spezifisch für diese Verträge eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufnehmen, wir haben es gehört, und als Folge dieser Verfassungsänderung würde ein obligatorisches Referendum erforderlich. Also ist man sich im Klaren: Die Bundesverfassung erfordert kein obligatorisches Referendum, also löst man es mit einer Übergangsbestimmung. Insofern kann, einfach ausgedrückt, die Diskussion über den Mehrheitsantrag nicht geführt werden, ohne ihn in den Kontext zu stellen, weshalb wir diese Übung durchführen und welches die Intention ist. Ziel der Kommissionsmehrheit ist es, die Bilateralen III dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, und weil die Bundesverfassung keine Grundlage dazu liefert, will man ad hoc eine schaffen. Dieses Vorgehen ist verfassungswidrig, denn das Vorgehen ist in der Bundesverfassung festgelegt. Will man es ändern, muss man die Bundesverfassung ändern. Das kann man machen, zumal man dazu ja schon mehrmals Anlauf genommen hat.
Teilweise wurde jetzt auch in diesem Zusammenhang argumentiert, wir seien frei, die Bundesverfassung auszulegen, wie wir das möchten, wir hätten schliesslich keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Das ist richtig, wir haben keine Verfassungsgerichtsbarkeit, aber das gibt doch unserem Parlament keinen Freipass zur Legiferierung gegen die Bundesverfassung. Vielmehr, meine ich, ist das Gegenteil richtig: Weil keine Überprüfung durch das Bundesgericht möglich ist, steht das Parlament erst recht in der Verantwortung, verfassungskonform zu legiferieren.
Die Bundesverfassung bietet aktuell keine Grundlage dafür, die ausgehandelten Verträge mit der EU, so, wie sie uns vorliegen, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Vielmehr ist das fakultative Referendum gemäss Artikel 141 der Bundesverfassung einschlägig. Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone, werden die Verträge mit der EU dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Das war bei den Bilateralen Verträgen auch so, im Speziellen bei den Bilateralen I im Jahr 2000 und bei den Bilateralen II mit dem Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen im Jahr 2005. Und gerade Letzteres stellt, wenn schon, einen schwerwiegenderen Eingriff in unsere Autonomie dar, als es die Bilateralen III heute täten. Der damalige Justizminister Blocher sagte dazu, dass wir es wagen können.
Zur Erinnerung zusätzlich zu "sui generis": 1. Der Bundesrat machte bei den Bilateralen II anders als bei den Bilateralen I geltend, es existiere ausserhalb des geschriebenen Verfassungsrechts ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis, welches dann zur Anwendung kommen könne, wenn ein Staatsvertrag von derartiger Bedeutung sei, dass ihm Verfassungsrang zukomme. Dem widersprach aber die Mehrheit des Parlamentes, dies, wie ich meine, zu Recht. Das als erster Punkt. Die drei immer wieder angerufenen Beispiele für die Begründung eines Referendums sui generis - Beitritt Völkerbund 1920, EFTA-Freihandelsabkommen 1972, Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR 1992 - sind allesamt unter der alten Bundesverfassung erfolgt und nicht unter der Bundesverfassung von 1999.
2. Mit lediglich drei Fällen in 100 Jahren lässt sich nie und nimmer ein angebliches Gewohnheitsrecht, auf welches eine Sui-generis-Argumentation juristisch abgestützt sein müsste, begründen. Für das Entstehen von ungeschriebenem Verfassungsrecht, welches die Unterstellung unter das Doppelmehrreferendum erfordern bzw. rechtfertigen würde, fehlt es an beiden dafür nach übereinstimmender Lehre und Rechtsprechung erforderlichen Grundvoraussetzungen: Es mangelt sowohl an einer langen und ununterbrochenen, andauernden, einheitlichen Praxis als auch an einer allgemeinen Rechtsüberzeugung.
3. Das seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung von 1999 geltende Verfassungsrecht lässt ein Referendum sui generis nicht zu. Mit meiner Einschätzung befinde ich mich in Gesellschaft der grossen Mehrheit der Staatsrechtsexpertinnen und -experten, die hier immer genannt werden. Vor ein paar Monaten haben nicht weniger als zehn von ihnen eine gemeinsame Abhandlung dazu veröffentlicht, nämlich Alberto Achermann, Veronique Boyer, Martin Dumermuth, Astrid Epiney, Maya Hertig Randall, Francesco Maiani, Andreas Müller, Benedikt Pirker, Christa Tobler und Peter Uebersax. Auch zwei renommierte, emeritierte

Staatsrechtsprofessoren, die zugleich langjährige Mitglieder dieser Kammer waren, die sehr geschätzten ehemaligen Ständeräte Thomas Pfisterer und René Rhinow, vertreten dezidiert diese Rechtsauffassung, welche ich auch studiert habe. Letzterer hat gemeinsam mit dem emeritierten Staatsrechtsprofessor Georg Müller einen entsprechenden Artikel publiziert, der an Klarheit nichts zu wünschen übrig lässt. Aber ich befinde mich mit meiner Rechtsauffassung nicht nur in Übereinstimmung mit der klaren Mehrheit der Staatsrechtsexperten, sondern auch in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Kantone, das heisst der Mehrheit der Stände, zu der auch derjenige gehört, den ich vertrete. Die Kantone haben ein zweifaches Vernehmlassungsverfahren, ein sorgfältiges Verfahren, durchgeführt. Letztlich haben sich dann 21 Kantone zu diesen bilateralen Verträgen bekannt. Vier sind dagegen, bei einem Kanton steht der Entscheid noch aus. Wenn wir jetzt schon dabei sind, so sei auch erwähnt, dass 15 Kantone das fakultative Referendum unterstützen, während sich 10 für das obligatorische aussprechen; ein Kanton hat sich enthalten, der Kanton Bern.
Zur parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission: Mit dem heute diskutierten Mehrheitsantrag liefert die knappe Mehrheit der Kommission schliesslich den Beweis, dass die Bilateralen III gemäss Bundesverfassung dem fakultativen Referendum unterstehen. Weshalb sonst würde es eine neue Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung benötigen, um sie dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn dies die Bundesverfassung ja angeblich vorsieht? Nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung gilt das obligatorische Referendum - wir haben es gehört - mit Volks- und Ständemehr beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationale Gemeinschaften. Das wäre ein Beitritt zur Nato oder ein Beitritt zur EU. Die ständige Praxis der Bundesversammlung hat sich seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung an diesen Wortlaut gehalten und stützt die hier vertretene Auslegung. Zwar ist die EU zweifellos eine supranationale Gemeinschaft, doch bilaterale Verträge mit ihr sind kein Beitritt zu ihr.
Diese Verfassungsbestimmung gilt seit der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums im Jahr 1977. Die Verfassungsnorm blieb sowohl bei der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 als auch im Rahmen der Reform der Volksrechte im Jahre 2003 unangetastet. Anlässlich der Verfassungsreform von 1999 lehnten es die eidgenössischen Räte ab, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Staatsverträge von besonderer Bedeutung Volk und Ständen vorgelegt werden müssen. Es sollte nicht bei jedem künftigen Staatsvertrag eine Diskussion eröffnet werden, ob er Volk und Ständen zu unterbreiten sei. Dem fakultativen Referendum unterstehen gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Die Bilateralen III erfüllen exakt diese Bedingungen. Nochmals, es war ein Auftrag des Bundesrates, genau so zu verhandeln.
2003 wurde im Rahmen der Reform der Volksrechte das fakultative Staatsvertragsreferendum so ausgeweitet, dass nicht mehr wie bisher jene Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterliegen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung enthalten, sondern jene, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern - so lautet Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Anders als das fakultative blieb das obligatorische Staatsvertragsreferendum im Rahmen der Reform der Volksrechte unverändert. Die neue Regelung zum fakultativen und obligatorischen Referendum wurde von Volk und Ständen so beschlossen.
Der nächste Versuch, das obligatorische Referendum auszudehnen, folgte im Jahr 2012 mit der Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!", gemäss welcher das obligatorische Referendum dann anwendbar gewesen wäre, wenn sich die Schweiz verpflichtet, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen. Beide Kammern dieses Parlamentes sowie Volk und Stände lehnten die Initiative wuchtig ab.
Anfang der 2020er-Jahre erfolgte schliesslich die nächste grosse Debatte zum Thema, ausgelöst durch eine Motion Caroni. Die Motion forderte, dass völkerrechtliche Verträge mit verfassungsrechtlichem Charakter dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Der

Bundesrat unterbreitete dem Parlament einen Vorschlag für eine entsprechende Verfassungsänderung. Die Vorlage scheiterte im Nationalrat. Im Rahmen der Beratung der Vorlage gab es Voten, in denen behauptet wurde, es gebe ein Referendum sui generis. Aber allein mit parlamentarischen Voten kann man nichts in die Verfassung hineinreden. Der Gesetzgeber ist vielmehr berufen, eine gewünschte Regelung in eine Verfassungsnorm zu giessen. Die Vorlage hätte dem Parlament die konkrete Möglichkeit gegeben, diese Verfassungsbestimmung zu formulieren, aber die Parlamentarier - ich war ja auch dabei - wussten nicht wie und was und gaben auf. Wie soll etwas ungeschriebenes Verfassungsrecht sein, das heisst auf einer allgemein akzeptierten Rechtsüberzeugung basieren, von dem man nicht in der Lage ist, es in geschriebene Worte zu fassen?
Die Kommissionsmehrheit versucht nun, diese schlüssige Argumentation für die Anwendbarkeit des fakultativen Referendums zu umgehen. Sie verweist nämlich auf eine angeblich erforderliche Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung betreffend die Bilateralen III. Dafür muss der Zuwanderungsartikel 121a herhalten, welcher - so wird behauptet - durch den neu möglichen Zuzug weniger Personen aus dem EU-Raum verletzt werden würde. Dass dem nicht so ist und die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern auch unter den Bilateralen III weiterhin eigenständig steuern kann - nämlich via Kompensation, via Drittstaatenkontingente -, hat der Bundesrat in seiner Botschaft im Kapitel 2.3.10.1.3 auf den Seiten 459 bis 462 erläutert und nun auch in seiner Stellungnahme vom 12. August deutlich gemacht. Diese Position wird ebenso von der grossen Mehrheit der Staatsrechtsexpertinnen und -experten vertreten.
Aber natürlich ist es niemandem verwehrt, eine Verfassungsbestimmung eigenwillig auszulegen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Ich meine, wir stehen hier in diesem Rat für den Schutz der Verfassung und der Institutionen. Wir begehen einen heiklen Weg, wenn wir nun in diesem einen Fall mittels Einzelfalllegiferierung die geltende Verfassung unterlaufen und Präjudizien schaffen, weil wir keine Verfassungsgrundlage finden. Wir werden bei allen künftigen internationalen Abkommen mit ähnlichen Anträgen konfrontiert werden. Die Linke hat längst angekündigt, dass sie bei jedem Freihandelsabkommen die Nachhaltigkeitskriterien überprüfen und jedes Mal das Referendum ergreifen werde. Wieso sich aber nicht, das wäre viel einfacher, das Sammeln von fünfzigtausend Unterschriften ersparen und stattdessen mit einem kreativen Vorschlag das obligatorische Referendum einfordern?
Es sollte in unserem Land keine Rechtsetzung aufgrund eines einzelnen Anlasses geben, nur weil uns der Ausgang einer Abstimmung eventuell nicht passen könnte. Die Frage des obligatorischen oder des fakultativen Referendums ist keine politische, sondern allein eine rechtliche, und zwar eine verfassungsrechtliche.
Ich komme zum Schluss. Das obligatorische Referendum ist ein zentrales Element, das die Schweiz zusammenhält, Kollegin Moser und Kollege Jositsch haben es erläutert, das Volk und Stände einbindet, grossen und kleinen Kantonen die gleichen Rechte einräumt. Das ist wichtig für die Kohäsion der Schweiz. Ich bin überzeugt, dass wir alle in diesem Rat uns der Bedeutung der Rechte der Kantone und der Wichtigkeit des Ständemehrs bewusst sind. Sonst würden wir nicht in diesem Rat sitzen.
Kritik am Ständemehr kommt immer wieder auf; das letzte Mal wurde sie von den Verlierern der Konzernverantwortungs-Initiative geäussert. Aber das Ständemehr ist in die Bundesverfassung geschrieben und wichtig für den Zusammenhalt und die Institutionen. Deshalb kann ich in dieser Frage auch dem Argument "hundert Zürcher versus ein Urner" oder ähnlich nicht viel abgewinnen. Aber ebenso wichtig für die Kohäsion der Schweiz sind die Rechte des Volkes. Wenn das Parlament dem Volk seine verfassungsmässigen Rechte vorenthält, ist das plebiszitärer Parlamentarismus. Das Schweizervolk und die Stände haben sich mit der Verfassung selbst ermächtigt. Das Volk holt sich die Rechte, die es sich wünscht, und wartet nicht ab, dass ihm eine gnädige Obrigkeit, abhängig von ihrer Laune, Rechte gibt oder entzieht.

Ich bitte Sie also, gemäss der Bundesverfassung mit der Minderheit Ihrer Staatspolitischen Kommission und mit der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission zu stimmen.

Roth Franziska Ständerat Solothurn Sozialdemokratische Fraktion (S)

Video zum Votum Votum drucken

Roth Franziska (S, SO):

Keine Sorge, ich werde nichts wiederholen, was schon gesagt wurde, obwohl das nach dem interessanten Votum meiner Kollegin fast ein bisschen schwierig ist. Aber ich muss etwas festhalten, was mich wirklich umtreibt. Es geht an diejenigen, die vollmundig behaupten, dass der Bundesrat und die Befürworter die Kantone und das Volk aussen vor lassen wollen, weil sie sich gegen ein obligatorisches Referendum stellen.
Ich habe absolut keine Mühe mit Gegenpositionen. Ich schätze mit harten Bandagen geführte Diskussionen. Ich habe auch keine Mühe, wenn Argumente konstruiert werden, die ich absolut falsch und an den Haaren herbeigezogen finde oder die ich, selbstkritisch gesagt, auch nach zehn- oder zwanzigminütiger Erklärung und dreimonatigem Drüberschlafen nicht kapiere - respektive mit der Verfassung nicht in Einklang bringen kann. Aber wenn Parlamentarier und Parteipräsidenten unsere seriöse und demokratische Arbeit in der Frage nach dem Referendum öffentlich ins Lächerliche ziehen, dann kann und will ich nicht schweigen. Ich zitiere: "Und wenn wir schon bei den EU-Pinocchios sind. [...] Die Mehrheit im Bundesrat will überhaupt gar keine Volksabstimmung. Sie wollen ein 2228-Seiten-Vertragspaket mit der EU unterschreiben, das uns Schweizerinnen und Schweizer entmachtet, ohne dass wir Schweizerinnen und Schweizer etwas dazu sagen können. Das ist die eigentliche Aussage der EU-Trickser."
Wer trickst hier wen aus? Denn eigentlich ist es doch so, dass all diejenigen, die vorgestern gegen ein Eintreten waren, keine Volksabstimmung wollen. Sie sind es, die für die Bevölkerung entscheiden wollen und ihr das demokratische Recht absprechen wollen, mitzureden. Nur dank der Mehrheit, die darauf eingetreten ist, und hoffentlich auch einer Mehrheit, die zu den Verträgen Ja sagt, ist und bleibt das Volk einbezogen.
Mir wurde in der Eintretensdebatte zudem gesagt: Wenn die Verträge so gut seien, dann bräuchten wir ja keine Angst vor dem doppelten Mehr zu haben. Ich habe keine Angst vor dem doppelten Mehr, aber ich möchte einen fairen Volksentscheid. Warum klar ist, dass in dieser Frage nur der Volksentscheid verfassungsgemäss ist, wurde von meinen Vorrednern dargelegt. Ich habe jetzt viel aus meinem Votum herausgestrichen.
Das Gegenteil von dem, was mir gesagt wurde, ist der Fall: Weil die Gegnerinnen und Gegner wissen, wie gut das Paket ist, suchen sie krampfhaft nach Möglichkeiten, es zu schwächen, und bauen Hürde um Hürde ein. Sie missachten, dass eine Umfrage vom Februar 2026 zeigt, dass über 50 Prozent der Bevölkerung es unfair finden, wenn die Mehrheit der Stände die Mehrheit des Stimmvolks überstimmt.
Wenn die Absicht besteht, die Erfolgschancen der Bilateralen III zu mindern, dann legt man - ich sage es so, um die Situation nicht in den Worten der Vorrednerin mit dem trojanischen Pferd zu vergleichen - das Kuckucksei in das Nest des redlichen Rotkehlchens. Sie sind es, die Gegnerinnen und Gegner dieser Vorlage, die Angst vor dem Volk haben; das einfach noch zuhanden des Amtlichen Bulletins.

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Vielen Dank, Frau Roth, auch für die wohltuende Kürze.

Friedli Esther Ständerat St. Gallen Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)

Video zum Votum Votum drucken

Friedli Esther (V, SG):

Es wurde jetzt sehr emotional argumentiert. Ich möchte den Fokus wieder auf das richten, was eigentlich im Zentrum steht. Für mich stehen die Fragen im Zentrum, wie weit diese neuen EU-Verträge in unsere Verfassungsordnung eingreifen und welche Auswirkungen sie auf unsere Verfassung, auf unsere Verfassungsordnung haben. Dazu haben wir in der Staatspolitischen Kommission verschiedene Anhörungen durchgeführt. Ja, es gibt zwei unterschiedliche Haltungen. Die Mehrheitssprecherin und somit die Sprecherin der Sui-generis-Variante hat bereits etwas ausgeführt, was sich in der Kommission ergeben hat. Ich möchte den Fokus aber nochmals kurz auf dieses Element richten.
Aus meiner Sicht - und nicht nur aus meiner Sicht, die angehörten Professoren Andreas Glaser und Paul Richli sowie Altbundesrichter Hansjörg Seiler kamen zum selben Schluss - haben diese Verträge grosse Auswirkungen auf die Verfassungsbestimmungen in unserem Land. Teilweise widersprechen sie diesen Bestimmungen.
Es wurde bereits über Artikel 121a gesprochen. Ich erlaube mir, speziell darauf zurückzukommen, weil, wie es Herr Kollege Jositsch jetzt sagen würde, dieser Artikel auf die Initiative einer Gruppierung zurückgeht, die mir ideologisch nahesteht. Im Jahr 2014 hat das Volk entschieden, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern wieder eigenständig steuert und keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die gegen diesen Artikel verstossen.
Kollegin Moser hat gesagt, es gehe um eine halbe Schulklasse - das ist aber nur die halbe Wahrheit. In den neuen Verträgen, gerade im Bereich der Personenfreizügigkeit, führen die Bestimmungen neben der klaren Ausweitung der Zuwanderung auch zu einer Ausweitung des erleichterten Familiennachzugs. Z. B. können die pflegebedürftigen Angehörigen in Zukunft leichter in die Schweiz gebracht werden.
Bis jetzt vollends unerwähnt geblieben sind die neuen Bestimmungen zur Unionsbürgerrichtlinie. Wir ermöglichen, dass Leute aus der Europäischen Union, die fünf Jahre in unserem Land sind, ein Daueraufenthaltsrecht erlangen - wir haben das gestern diskutiert. Es ist ein Daueraufenthaltsrecht. Wir nehmen somit eine komplette Neuerung vor, die, ich habe es gestern ausgeführt, überhaupt nicht mit Artikel 121a vereinbar ist. Wer einmal ein Daueraufenthaltsrecht in unserem Land hat, den werden wir nie mehr los, der wird immer bei uns sein. Der Bundesrat sagt ja selber, er erwarte, dass sich dann auch die Zahl der Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger vergrössern werde. Auch Altbundesrichter Hansjörg Seiler kommt übrigens zu diesem Schluss; er sagt, dass gerade die Unionsbürgerrichtlinie mit Artikel 121a kollidieren werde. Das ist ja auch der Hintergrund, weshalb die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission eine Initiative lanciert hat. Auch Professor Andreas Glaser sieht einen Konflikt mit Artikel 121a der Bundesverfassung.
Es ist aber nicht nur der Bezug zu Artikel 121a, der problematisch ist. Mit der dynamischen Rechtsübernahme verändert sich auch die Stellung unseres Parlamentes - das haben wir heute Morgen diskutiert. Natürlich können wir formal weiterhin Ja oder Nein zur Übernahme eines EU-Rechtsakts sagen, aber wir können diesen Rechtsakt nicht mehr so gestalten wie ein schweizerisches Gesetz. Wir können nicht sagen: Diesen Artikel übernehmen wir, jenen ändern wir und einen dritten formulieren wir anders. Der Inhalt wird in der EU beschlossen. Die Schweiz kann übernehmen, oder sie kann nicht übernehmen, und wenn sie nicht übernimmt, so können Ausgleichsmassnahmen folgen. Bei der gestrigen Beratung zum AIG wurde bei verschiedenen Artikeln immer wieder gedroht, dass die EU es nicht akzeptieren werde, wenn wir die Änderung des AIG nicht kompatibel mit dem Freizügigkeitsabkommen umsetzen würden. Professor Glaser weist zudem darauf hin, dass damit auch das Initiativ- und das Antragsrecht unseres Parlamentes berührt werden.
Genau dasselbe Problem stellt sich auch bei den Volksrechten. Professor Paul Richli

verweist hier auf Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung, auf die Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe. Natürlich kann das Schweizervolk weiterhin abstimmen. Aber wie frei ist eine Entscheidfindung tatsächlich, wenn als Folge eines Neins Ausgleichsmassnahmen drohen? Das ist keine theoretische Frage, denn unsere direkte Demokratie besteht nicht einfach darin, dass noch irgendeine Abstimmung stattfindet. Die vorliegenden Verträge haben grösste Auswirkungen auf unsere Institutionen. In einigen Bereichen widersprechen sie meines Erachtens und auch gemäss verschiedenen Staatsrechtlern der Verfassung oder ritzen diese. Es geht um Artikel 121a der Bundesverfassung, die eigenständige Steuerung der Zuwanderung; es geht um Artikel 34 und um die freie Ausübung unserer politischen Rechte; es geht um die Rechtsetzungskompetenzen unseres Parlamentes; es geht um die Kompetenzen der Kantone; es geht um die Stellung unserer Gerichte. Wenn wir die Verfassungsordnung derart weitreichend verändern, dann, so bin ich der Meinung, sollten wir diesen Entscheid auch dem obligatorischen Referendum und namentlich dem Referendum sui generis unterstellen. Es wurde ausgeführt, insbesondere von Kollegin Gössi, warum dies so zentral ist.
Ich empfehle Ihnen, zuerst beide Varianten zu unterstützen, also auch die Variante mit der Initiative der SPK-S, und dann in der Stichfrage der Variante mit dem Referendum sui generis zuzustimmen.

Broulis Pascal Ständerat Waadt FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Broulis Pascal (RL, VD):

Heureux pays, où l'on peut dialoguer puis échanger dans la Chambre haute sur les thèmes importants pour l'avenir de la Suisse ! Je ne suis pas juriste. Je suis plutôt matheux. Pour nous départager, il faudra peut-être mettre en place une cour arbitrale comme celle dont on débat avec l'Union européenne.
Un éclairage sur les chiffres - cela a été rappelé par certains d'entre vous, il faut aussi accepter les chiffres. Quinze cantons nous demandent, à nous, membres de la Chambre haute, celle qui représente les cantons en principe, de soutenir les accords bilatéraux et de soutenir également la pratique actuelle du référendum facultatif. Ces quinze cantons - cela vaut la peine de le dire, parce que personne n'a articulé les chiffres relatifs aux habitants -, ce sont 6,8 millions d'habitants - je répète, 6,8 millions d'habitants. L'autre bloc - ceux qui ont refusé ou ceux qui demandent la double majorité - représente 1,2 million d'habitants, soit 6,8 millions contre 1,2 million. Il manque le canton de Berne, qui a décidé de s'abstenir. C'est un élément quand même important, puisque la majorité simple, c'est la population. 6,8 millions d'habitants nous demandent, par la voix de leur gouvernement, de pratiquer la norme. Je suis également joueur comme vous. Quand nous jouons sur un terrain de foot et quand nous jouons sur un court de tennis, les règles sont connues avant de commencer le match. Pour ce dossier, les règles étaient connues. Il ne faut donc pas les changer en cours de route, en fonction de l'avis de juristes.
D'ailleurs, on dit souvent que ce sont des éclairages. On voit d'ailleurs dans cette assemblée que d'éminents juristes, puisque nous sommes des miliciens, ont apporté un éclairage, une interprétation des pratiques. On les a entendus, mais au final, il n'y a pas de synthèse. C'est pour cela que ces quinze cantons - qui sont majoritaires puisqu'ils représentent quasiment 7 millions d'habitants - nous demandent de pratiquer les règles du jeu qui ont été arrêtées. Les règles étaient connues. Elles étaient claires. Pour avoir un débat serein, ensuite, devant le peuple, il ne faut pas les changer, parce que si nous changeons les règles en cours de route, il y a un danger. Vous le savez comme moi, quand nous votons des lois, il n'est parfois pas possible de mesurer les avantages ou les inconvénients tout de suite. Parfois, cela n'est

possible que quelques années plus tard.
Ici, la règle du jeu était claire : les cantons, s'ils le souhaitent, peuvent lancer le référendum demandé par les cantons. Depuis la naissance de la Suisse moderne, cet outil démocratique n'a été utilisé que deux fois. En 2004, j'étais le représentant de l'un des huit cantons à avoir lancé le premier référendum demandé par les cantons, à propos du paquet fiscal fédéral, et nous avons gagné contre le Conseil fédéral et contre la majorité du Parlement. La deuxième fois, j'ai aussi gagné, même si je n'étais pas parmi ceux qui ont lancé le référendum par la voix des cantons. C'était à propos de l'imposition individuelle. Là, le peuple a donné tort aux cantons, un à un. Il n'y a que deux fois où les cantons en ont appelé au peuple.
Concernant ce dossier, les cantons peuvent très bien lancer le référendum des cantons. Que les dix cantons qui ne sont pas d'accord sur la pratique lancent le référendum des cantons ! On peut en appeler au peuple, mais selon les règles qui ont été utilisées jusqu'à maintenant, et non pas par des arguties, des débats juridiques sans fin, par le biais de professeurs qu'on reçoit et qui nous expliquent leur propre vérité ; non, par les règles usuelles en vigueur. C'est un élément crucial.
Personnellement, je déteste quand on change les règles du jeu, parce que ce n'est pas très clair. C'est pour cela, d'ailleurs, que l'on n'a plus, sur le plan européen, dans ce dossier, de juges pour nous juger, mais une cour arbitrale. D'ailleurs, sur ce dossier, on devrait vraiment demander à une cour arbitrale de nous départager. Il faut savoir qui a raison, entre les deux pratiques.
Revenons donc à ce dossier. Il ne faut pas avoir peur du peuple. Je pense qu'on peut aller devant le peuple, mais il faut aller devant le peuple par la voie ordinaire, celle qui a toujours été pratiquée. Quand on commence à biaiser les modèles, il faut accepter de reprendre ensuite ces modèles biaisés pour les futurs projets, pour tous les accords internationaux. Nous dire qu'on touche aux fondamentaux de la Suisse et des cantons est faux. C'est un accord général qui a été négocié. Bien sûr qu'il y a des choses qui nous plaisent, qui sont avantageuses - notre collègue Hurni l'a relevé dans le domaine des transports. Globalement, la négociation a été plutôt bonne pour la Suisse, pour la mobilité. Sur le courant électrique, on verra ultérieurement la finalité de ce dossier, mais dans le dossier ici, globalement, les cantons sortent gagnants, que ce soit dans le domaine économique ou que ce soit dans le domaine qui touche à la formation.
C'est pour cette raison que je pense qu'il n'est pas sain de vouloir changer les règles du jeu en cours de débat. Il faut accepter les règles. Il faut être bon joueur. Il faut voter comme jusqu'à maintenant, avec la majorité simple. Ceux qui souhaitent lancer un référendum peuvent le faire. Les dix cantons s'étant prononcés en faveur d'un référendum obligatoire - un canton s'est abstenu - peuvent très bien, pour la troisième fois de l'histoire de notre pays, lancer le référendum des cantons et on verra le résultat. Cependant, ne biaisons pas les règles.
C'est pour cette raison que je vous encourage à en rester à la pratique usuelle, à vous en tenir à ce que propose la minorité de la commission et à faire voter le peuple par la majorité simple.

Chiesa Marco Ständerat Tessin Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)

Video zum Votum Votum drucken

Chiesa Marco (V, TI):

Personalmente sono dell'opinione che oggi non siamo chiamati soltanto a scegliere quale forma di referendum applicare a questi accordi, la maggioranza del popolo o la doppia maggioranza di popolo e Cantoni. Dobbiamo decidere qualcosa di molto più profondo: chi deve avere l'ultima parola su un pacchetto che modifica l'essenza delle relazioni tra la

Svizzera e l'Unione europea?
Con la ripresa del diritto europeo in maniera dinamica, saremo chiamati negli anni a venire a adottare non solo ciò che conosciamo oggi, ma anche le norme che l'UE scriverà domani. Nell'applicazione di quel diritto, l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea sarà vincolante. La Svizzera conserverà il diritto di rifiutare nuove regole, ma questa scelta democratica potrà avere un prezzo, perché potranno seguire quelle che negli accordi vengono chiamate misure compensative.
Questi accordi indeboliranno la nostra indipendenza e la nostra democrazia diretta, e riguarderanno generazioni di cittadini svizzeri. Per questo la seguente domanda è fondamentale: una scelta di questa portata deve essere affidata alla sola maggioranza del popolo?
Non trasformerò quest'aula in un seminario di diritto costituzionale, ma c'è un punto che non possiamo ignorare: il rapporto tra questi accordi e l'articolo 121a della Costituzione che regola l'immigrazione nel nostro Paese, una disposizione democraticamente introdotta nella nostra Costituzione da popolo e Cantoni. Gli esperti ascoltati in commissione hanno sostenuto che le modifiche alla libera circolazione entrano in conflitto con questa disposizione. Per me questi argomenti sono estremamente convincenti. Se questa tesi è corretta, la conseguenza è chiara: il pacchetto deve essere sottoposto alla doppia maggioranza - a proposito del fatto di non cambiare le regole del gioco in corso d'opera.
Ma ammettiamo pure che i più duri e puri rimangano col dubbio costituzionale. Allora, che cosa deve fare il nostro Paese davanti ad un dilemma di questa portata? La risposta deve essere profondamente svizzera: dare più legittimazione democratica e non meno. Soprattutto non possiamo scegliere le regole della nostra democrazia in funzione del risultato che speriamo di ottenere. Il principio della doppia maggioranza appartiene alla storia del nostro Paese. Nel 1848, dopo profonde divisioni, la Svizzera trovò il suo equilibrio: da una parte il popolo, dall'altra i Cantoni. Una Camera rappresenta la forza dei numeri, l'altra garantisce che la forza dei numeri non sia l'unica a contare.
Su questo equilibrio abbiamo costruito il nostro Stato federale, e fuori da questo Palazzo vi sono le conseguenze delle decisioni che prendiamo qui dentro. Lo dico da rappresentante di un Cantone di frontiera, il Ticino, che sa benissimo che cosa significano libera circolazione, frontalieri e pressione sul mercato del lavoro. Quello che sulla carta è un solo e semplice accordo internazionale, secondo qualcuno, da noi diventa realtà quotidiana. Come ticinese non chiedo privilegi per il mio Cantone, chiedo che il federalismo continui a garantire ciò per cui è nato. Allora trovo quantomeno singolare un ragionamento di questo tipo: cari Cantoni, applicate queste regole, gestitene le conseguenze, ma quando si tratta di decidere, la vostra maggioranza non serve. Non è questo il federalismo che nel 1848 ci è stato consegnato.
Non sarebbe certo la prima volta che la Svizzera sceglie la legittimazione più ampia. Nel 1972, sull'Accordo di libero scambio con la Comunità economica europea, decisero popolo e Cantoni, benché la Costituzione non lo imponesse. Nel 1992, sullo Spazio economico europeo, decisero ancora popolo e Cantoni. Non significa che ogni accordo internazionale deve seguire questa strada. Significa semplicemente che una legittimazione più ampia non indebolisce una decisione, anzi la rafforza. Chi crede in questi accordi dovrebbe volere per essi il consenso più ampio possibile. Chi è sicuro delle proprie ragioni non teme il vaglio della popolazione e dei Cantoni, anzi lo cerca.
Questa Camera esiste perché nel nostro Paese non conta soltanto quanti siamo, conta anche da dove veniamo e quali comunità rappresentiamo. Sono convinto che non sia possibile difendere questo principio in quest'aula e considerarlo superfluo quando la parola passa alle urne. Se non lo difendiamo noi chi altro dovrebbe farlo al nostro posto? La doppia maggioranza non è un ostacolo, non è una costrizione o una complicazione, è la Svizzera.
Cher collègue Carlo Sommaruga, vous avez eu la gentillesse de vous adresser à moi en italien. Permettez-moi donc de vous répondre en français. Vous avez parlé à plusieurs reprises au nom de la Commission de politique extérieure. J'aimerais simplement rappeler

un petit détail. La commission s'est prononcée par 8 voix contre 5. Il existe donc une majorité de la commission, certes, mais il existe aussi une minorité très substantielle. À vous entendre, cette minorité semble avoir disparu en cours de route. Cette manière de transformer une majorité de 8 contre 5 en volonté de la commission a quelque chose d'un peu napoléonien. On occupe tout le terrain et on finit par considérer que tout le territoire nous appartient.
Mais puisque nous parlons de Napoléon, permettez au Tessinois que je suis un petit rappel historique. En 1798, à Lugano, les volontaires luganais ont repoussé les troupes cisalpines qui voulaient annexer la ville dans le sillage de l'expansion révolutionnaire française. Ils ont alors choisi d'être libres et suisses. Je ne prétends évidemment pas comparer les événements historiques, mais j'espère que, plus de deux siècles plus tard, cet attachement à la liberté de décision et au fédéralisme saura également se faire entendre lorsqu'il s'agira des Bilatérales III.
Il mio Cantone si è espresso con grande chiarezza. Il Consiglio di Stato ticinese e il Gran Consiglio, con una maggioranza estremamente netta, chiedono il referendum obbligatorio, la doppia maggioranza di popolo e Cantoni. Quando dunque si annuncia che 15 governi cantonali preferiscono il referendum facoltativo, non dimentichiamo gli altri, anche se magari sono Cantoni con una popolazione inferiore. Forse è anche questo il motivo per cui alcuni li sottovalutano.
Il Ticino fa parte della Svizzera. È un Cantone sovrano e chiede che su un accordo di tale portata anche i Cantoni abbiano l'ultima parola. Se il popolo e i Cantoni diranno di sì, sarà una decisione presa insieme. Uno per tutti, tutti per uno, esattamente come quel motto che vediamo sul mosaico della croce svizzera nell'atrio della cupola ogni volta che varchiamo la porta del Palazzo del Parlamento. Se diranno di no, sarà una decisione con la stessa ampia legittimazione democratica. Questa è la democrazia svizzera; questo è quello che dobbiamo al federalismo del nostro Paese.

Germann Hannes Ständerat Schaffhausen Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)

Video zum Votum Votum drucken

Germann Hannes (V, SH):

Ich habe in meinem Eintretensvotum am Montag ausgeführt, dass der eigentliche Elefant im Raum die dynamische Rechtsübernahme sei oder generell die Übernahme von fremdem Recht, die ziemlich automatisch erfolgt, je nach Fall. Und damit hängt namentlich die Unionsbürgerrichtlinie zusammen. An dieser habe ich meine Beispiele und meine Ausführungen und Bedenken auch aufgehängt; ich werde gleich darauf zurückkommen.
Ich möchte zuerst aber noch eine Vorbemerkung anbringen betreffend grosse oder kleine Kantone und zum Votum des Kollegen Broulis - 7 Millionen gegen 2 Millionen. Ja, bitte, dann frage ich Sie, Herr Kollege: Was haben denn um Himmelswillen die 7 Millionen von den 2 Millionen zu befürchten? Als hätte dieser Staat nicht schon andere Abstimmungen überlebt. Die Leute wissen sehr wohl um ihre Verantwortung und nehmen diese auch wahr. Manchmal beklagen wir uns über den "Röstigraben". In letzter Zeit haben ab und zu auch die Westschweizer Kantone die Deutschschweizer majorisiert. Auch wir überleben das. Auch unsere Schweiz überlebt das. Wir sollten das nicht übermässig hochhängen, auch nicht das Argument mit der Hürde des qualifizierten Mehrs, als wäre das fast ein Verbrechen. Ich muss Ihnen sagen, jeder Feld-, Wald- und Wiesenverein kennt qualifizierte Mehrheiten, wenn es um wichtige Entscheidungen im Verein geht. Das ist doch etwas ganz Normales. Warum um Himmelswillen sollte man das in der Schweiz nicht haben?
Denn jetzt frage ich Sie etwas: Ich habe in diesen drei Tagen niemanden gehört, der gesagt hätte, diese Verträge seien nicht enorm wichtig. Alle betonen die Bedeutung dieser

Vertragswerke. Sehen Sie das auch so? Trotzdem werden sie hier heruntergespielt, und man geht gar nicht darauf ein, was sie bewirken.
Die Kantone sind doch direkt tangiert. In ihre Hoheit wird ebenfalls eingegriffen, sei es über die Beihilferegelung oder die Wasserrechte - die kommen dann im Stromabkommen - oder über etwas wie namentlich die Zuwanderung, was dann auch wieder Mehrkosten für die Kantone bringt. Die Kantone sind direkt tangiert, und trotzdem negieren wir das und stellen es als völlig weltfremd dar, wenn jetzt das Ständemehr gelten würde. Als so dramatisch erachte ich das nun wirklich nicht.
Und Frau Moser, was Sie gesagt haben, hat mich etwas irritiert. Sie haben von einer halben Schulklasse gesprochen, die pro Jahr eine Aufenthaltsberechtigung erhalten würde - das ist also nun wirklich irritierend, aber Sie können schon bei dieser Version bleiben. Ich weiss auch, woher sie kommt und wie sie zustande kommt. Tatsache ist: Als wir das Freizügigkeitsabkommen übernommen haben, hat der Bundesrat von maximal 8000 Leuten gesprochen, die in unser Land einwandern würden. Am Ende waren es 80 000 - also Faktor 10. Wenn Sie von einer halben Schulklasse ausgehen, wäre auch der Faktor 10 noch nicht schlimm, oder? Das räume ich ein.
Aber schauen Sie einmal an, was diese Unionsbürgerrichtlinie gegenüber dem Freizügigkeitsabkommen bringt. Ich nenne nur ein paar Stichworte: voraussetzungsloses, bewilligungsfreies Aufenthaltsrecht bis drei Monate, auch für Familienangehörige; für Erwerbstätige und Familienangehörige einen Anspruch auf Sozialhilfe; der Aufenthalt für Stellensuchende wird nicht mehr auf sechs Monate befristet; es gibt auch Anspruch auf Sozialhilfe für Nichterwerbstätige; die angemessene Wohnungsgrösse ist keine Voraussetzung mehr; der Anspruch auf Erwerbstätigkeit gilt auch für Enkel und Verwandte in aufsteigender Linie; es wird ein Anspruch auf Nachzug weiterer Familienangehöriger stipuliert. Und das ist erst die Hälfte der Auswirkungen. Wir sehen das ja an den Zahlen, die daraus resultieren. Der Bundesrat spricht in seiner Botschaft davon, dass nebst den 690 000 Personen, die sich neu unbefristet in der Schweiz niederlassen könnten, pro Jahr 50 000 bis 70 000 weitere dazukämen. Das sind doch schon realistischere Zahlen, auch wenn wir es mit heute vergleichen.
Nun ziehe ich einfach die Parallele und verzichte darauf, die weiteren Auswirkungen aufzuzählen. Frau Friedli hat bereits auf das Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren, ebenfalls mit Anspruch auf Sozialhilfe, verwiesen. Ich verweise noch auf das Beispiel des bekannten Falls, er war, glaube ich, aus dem Kanton St. Gallen, und es ging um einen Nordmazedonier. Das Bundesgericht hatte seinen Rekurs gegen den Entzug der Aufenthaltsbewilligung abgewiesen. Aber nach neuer Unionsbürgerrichtlinie könnte er selbstverständlich bleiben. Das ist ja nur einer von vielen Fällen. Sie wissen, diese Entscheide sind ein Massengeschäft bei den Schweizer Gerichten. Dann könnte man auch das Beispiel eines EU-Bürgers nennen, der eine Frau aus, sagen wir, dem Maghreb heiratet. Kinder und Frau können logischerweise in die Schweiz kommen. Der Anspruch auf Familiennachzug gilt dann auch für die Schwiegereltern und allfällige Stiefkinder aus dem Maghreb. Es gibt auch aus Deutschland genügend Beispiele. Es gibt das Beispiel eines Bürgers, der es geschafft hat, zwei Dutzend Kinder als die seinen anzuerkennen. Das wird ja nicht überprüft. Also hier sehen wir, welches Potenzial dahintersteckt. Darum habe ich mit den Zahlen, die Sie hier nennen, wirklich meine liebe Mühe.
Das alles widerspricht Artikel 121a der Bundesverfassung. Und hier könnte man sagen: Wenn wir das ändern wollen und diesen Verträgen zustimmen, wäre das einzig Konsequente, gleichzeitig Artikel 121a der Bundesverfassung zu revidieren. So wollte es Herr Rieder, aber er hat nun den Antrag seiner Minderheit zurückgezogen. Ich fände das nach wie vor eigentlich den richtigen Weg. So bleibt uns noch die Frage: Referendum sui generis, ja oder nein? Apropos Beliebigkeit, Herr Jositsch: Wie oft hat man dieses Referendum sui generis ergriffen? 1918 beim Völkerbund, 1972 beim Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft, 1992 beim EWR, und jetzt wäre es eigentlich das vierte

Mal in 100 Jahren. Ich frage Sie hier drin allen Ernstes: Ist das Beliebigkeit? Die Antwort darauf brauche ich nicht zu geben.
Mein Fazit lautet: Nach dieser Güterabwägung und dem Rückzug des Antrages der Minderheit Rieder werde ich für den Antrag der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission unseres Rates und natürlich auch für die Verfassungsänderung stimmen, so wie sie uns Kollege Caroni anbietet. Bei einer Stichfrage werde ich aber den Antrag der Mehrheit der SPK-S auf das Referendum sui generis bevorzugen. Ich finde das angemessen. Es gibt beide Möglichkeiten, die Kantone mit einzubeziehen und das doppelte Mehr zu machen. Das Referendum sui generis ist sicher ebenso valabel wie das obligatorische.
In diesem Sinne bitte ich Sie letztlich um Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission.

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Mein Plan ist, dass wir heute bis 19 Uhr die EDA-Teile des Geschäftes, einschliesslich der Bundesbeschlüsse 5 bis 8, und morgen früh die restlichen Bundesbeschlüsse beraten. Zur Umsetzung dieses Planes können Sie einiges beitragen.

Poggia Mauro Ständerat Genf Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)

Video zum Votum Votum drucken

Poggia Mauro (V, GE):

En 1848, les fondateurs de la Suisse moderne ont cherché à réconcilier les vaincus du Sonderbund avec les vainqueurs radicaux dans un pays qui venait de connaître une brève guerre civile. Le compromis institutionnel a été le moyen d'éviter une nouvelle fracture. Deux forces opposées étaient en concurrence : les radicaux libéraux, dans les cantons urbains et protestants comme Zurich, Berne, Vaud, voulaient un État fort et centralisé fondé sur la population. Les conservateurs catholiques, à Uri, Schwyz, Unterwald, Lucerne, Fribourg et en Valais, défendaient la souveraineté cantonale et craignaient d'être mis en minorité politiquement et religieusement. Après la victoire militaire des radicaux, ils auraient pu imposer un modèle purement majoritaire. Ils ont choisi de ne pas le faire. Le compromis bicaméral inspiré des États-Unis a été choisi, avec un Conseil national, qui représente le peuple proportionnellement à la population. Le Conseil des États, quant à lui, en donnant deux sièges à chaque canton, un par demi-canton de l'époque, quelle que soit la taille, était la garantie donnée aux petits cantons et aux minorités. Les deux chambres devaient avoir les mêmes pouvoirs. Aucune ne pouvait dominer l'autre. Les raisons de ce compromis étaient claires : respecter la souveraineté des cantons, protéger la diversité des langues, des religions et des traditions plutôt que de l'effacer - condition de la survie d'un petit pays multiculturel - et se prémunir contre la tyrannie de la majorité. Les libéraux eux-mêmes, attachés aux garanties constitutionnelles, voyaient l'intérêt d'un contre-pouvoir. En résumé, ce n'était pas un idéal abstrait d'égalité qui dictait ce choix, mais une nécessité politique : bâtir un État sur les vainqueurs comme sur les vaincus.
Aujourd'hui, il n'y a plus de vainqueurs ni de vaincus qui doivent trouver un modèle de vie commune. Ce compromis de realpolitik avant l'heure est devenu un respect mutuel. Lorsque l'on veut soumettre les accords avec l'Union européenne à la seule majorité du peuple, de surcroît par le biais d'un référendum facultatif, que reste-t-il de ce respect ? Des accords qui touchent profondément notre État de droit, notre démocratie directe et notre souveraineté, des accords qui font de la Suisse l'exécutant bien servile de décisions qui lui échappent et dont seules des pénalités pudiquement nommées "mesures de compensation" pourront la mettre à l'abri.
Non, en tant que Chambre des cantons, refuser le référendum sui generis, c'est renier notre

raison d'être ici, c'est insulter la mémoire de ceux qui ont construit le délicat équilibre sur lequel la Suisse navigue à travers les tempêtes depuis bientôt deux siècles - et c'est le représentant d'un canton urbain fortement peuplé qui vous le dit, de surcroît berceau de la réforme protestante.
Je vous demande dès lors de soutenir le référendum sui generis.

Zopfi Mathias Ständerat Glarus Grüne Fraktion (G)

Video zum Votum Votum drucken

Zopfi Mathias (G, GL):

Ich werde die Kommissionsinitiative 26.425 ablehnen. Gleichzeitig werde ich dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis zustimmen.
Auf den ersten Blick mag das widersprüchlich erscheinen, doch für mich ergibt sich diese Haltung gerade aus einer konsequenten staatspolitischen Betrachtung. Ja, die Verfassung sieht für die Bilateralen III nicht ausdrücklich ein obligatorisches Referendum vor. Wer aber behauptet, die Antwort sei damit rechtlich eindeutig und zwingend, macht es sich meines Erachtens zu einfach. Er berücksichtigt nicht die damalige Position des Bundesrates zur Frage des EWR-Beitritts in der Botschaft von 1992 und auch nicht die Debatte, die wir - Kollege Fässler hat sie zitiert - beim Vorstoss zur Einführung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums gehalten haben.
Professor Giovanni Biaggini - Kollege Caroni hat ihn bereits zitiert - hat in einem Beitrag zu dieser Debatte darauf hingewiesen, dass es sich letztlich nicht um eine Frage handelt, die allein mit den klassischen Methoden der Verfassungsauslegung beantwortet werden kann. Vielmehr bewegen wir uns in einem Bereich, in dem staatspolitische Wertungen unvermeidlich werden. Es geht nicht nur um Recht - es geht um die Funktionsweise des Bundesstaates.
In der Diskussion wird häufig mit der Akzeptanz argumentiert. Die Bilateralen III seien nur dann genügend legitimiert, wenn neben dem Volksmehr auch das Ständemehr erforderlich sei. Ich bin bei diesem Argument, ich sage es so, sehr zurückhaltend. Unsere Bundesgesetze werden ebenfalls akzeptiert, obwohl sie nicht dem obligatorischen Referendum und damit auch nicht dem Ständemehr unterstehen. Das Ständemehr ist kein allgemeines Instrument zur Erhöhung der Legitimation politischer Entscheide. Sein Zweck ist ein anderer: Es dient dem föderalistischen Ausgleich in unserem Bundesstaat.
Gerade als Vertreter eines kleinen Kantons bin ich mir bewusst, dass das Ständemehr zwei Seiten hat. Historisch wurde es als Schutzinstrument für die Kantone geschaffen; wir haben es bereits gehört. Gleichzeitig bedeutet es aber auch eine Durchbrechung des demokratischen Grundsatzes der Stimmengleichheit. Deshalb sollte man mit diesem Instrument sorgfältig umgehen und es nicht leichtfertig ausweiten. Für mich ist dabei ein historischer Gedanke zentral. Bereits im 19. Jahrhundert begründete einer meiner Glarner Vorgänger und ein grosser Schweizer Staatstheoretiker, der damalige Ständerat und erster Präsident des ständigen Bundesgerichtes Johann Jakob Blumer, weshalb die Bundesgesetze nicht zusätzlich dem Ständemehr unterstellt werden. Die Kantone wirken nämlich bereits über den Ständerat an der Gesetzgebung mit. Der föderalistische Gesichtspunkt fliesst also bereits in den Entscheidungsprozess ein. Würde man zusätzlich noch bei jedem Gesetz ein Ständemehr verlangen, würde man den föderalistischen Aspekt doppelt gewichten.
Bei der Verfassung ist es jedoch anders. Dort haben wir es mit allgemeinen Regeln zu tun, sozusagen mit den Spielregeln für den Staat, nicht mit den Spielregeln für den jeweils Einzelnen. Blumer und auch ich haben das Gefühl, dass das Ständemehr hier eben eine andere Rolle hat und gerechtfertigt ist.

Die entscheidende Frage ist nicht, ob der Föderalismus wichtig ist - natürlich ist er wichtig. Die entscheidende Frage lautet: Genügt die Mitwirkung des Ständerates im konkreten Fall, oder haben die Bilateralen III eine derart aussergewöhnliche Tragweite, dass Volk und Stände gemeinsam entscheiden sollen? Ich muss Ihnen sagen, dass man darüber meiner Ansicht nach wirklich unterschiedlicher Meinung sein kann.
Gerade deshalb überzeugt mich die Kommissionsinitiative nicht. Sie versucht, aus einer aussergewöhnlichen Situation eine verfassungsrechtliche Lösung abzuleiten. Sie würde die Spielregeln unseres Staatswesens verändern, indem sie einfach eine Verfassungsbestimmung einbaut; es wurde gesagt, das sei ein "Buebetrickli". Wir verschieben damit die Debatte vom konkreten Vertragswerk zu einer Grundsatzdiskussion über die Verfassung selbst. Ich glaube nicht, dass das der richtige Weg ist. Die Kommissionsinitiative vermittelt den Eindruck, als liesse sich diese Frage verfassungsrechtlich lösen. Gerade dies bestreitet aber auch ein Teil der Staatsrechtslehre; in dieser Hinsicht wurde ja schon vieles zitiert. Auch Giovanni Biaggini weist darauf hin, dass es letztlich eine staatspolitische Ermessensfrage ist, mit der wir es hier zu tun haben. Die Verfassung gibt keine mathematisch präzise Antwort, und das muss und soll sie auch nicht. Wenn das aber so ist, sollten wir das offen aussprechen. Wir müssen nicht versuchen, eine Verfassungskonstruktion zu schaffen. Wir können vielmehr anerkennen, dass die Bilateralen III ein aussergewöhnlicher Fall sind und Bundesrat sowie Bundesversammlung deshalb aus staatspolitischen Gründen zum Schluss kommen können, aber nicht müssen, dass neben dem Volk auch die Stände zustimmen sollen. Genau dafür existiert die Figur des obligatorischen Staatsvertragsreferendums sui generis, die ich damals in der erwähnten Debatte vertreten habe, wie es auch Kollege Jositsch getan hat; auf gewisse Widersprüche hat Kollege Fässler hingewiesen. Ich habe damals die Auffassung vertreten, dass wir das nicht in die Verfassung schreiben müssen, denn wir haben in gewissen Fällen das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis. Diese Figur behauptet nicht, dass die Verfassung zwingend ein Ständemehr verlangt. Sie anerkennt vielmehr, dass Parlament und Bundesrat in ausserordentlichen Fällen diesen Gestaltungsspielraum haben. Das ist ehrlicher und staatspolitisch sauberer als der Versuch, eine Verfassungsänderung auf einen einzigen politischen Fall zuzuschneiden, wie es die Kommissionsinitiative will.
Ich unterstütze das Ständemehr nicht deshalb, weil es die Verfassung zwingend vorschreibt. Ich unterstütze es, weil man angesichts der institutionellen Tragweite dieser Verträge vertretbar zum Schluss kommen kann, dass die föderalistische Legitimation zusätzlich abgesichert werden soll. Gerade weil ich das Ständemehr ernst nehme und weil auch mein Kanton immer ein ambivalentes Verhältnis dazu gehabt hat - als zwar liberaler und mehrheitlich reformierter Kanton, quasi ein Siegerkanton im Sonderbundskrieg, aber als kleiner Kanton -, möchte ich es nicht über eine Verfassungsbestimmung ausdehnen. Gerade weil ich den Föderalismus ernst nehme, bin ich aber bereit, in diesem Fall, in diesem aussergewöhnlichen Fall, ein Referendum sui generis zu unterstützen. Das deckt sich mit der Position meiner Kantonsregierung und meiner Einschätzung, dass das Ständemehr eine Funktion hat. Hier bin ich mit Kollege Jositsch einverstanden, nämlich darin, den Frieden und das Zusammenleben in unserem Bund zu garantieren und zu gewährleisten.
Als Vertreter eines kleinen Kantons komme ich zum Schluss, dass es auch hier diesen Beitrag leisten kann. Es ist Sache der Vertreter der mittleren und grösseren Kantone, zu entscheiden und in die Diskussion zu tragen, wie sie es sehen. Das ist, meine ich, der Diskurs; das ist, meine ich, die Konfliktlinie; das müssen wir freundeidgenössisch oder unter Berücksichtigung des Zitates von Gottfried Keller, das der Präsident am Vormittag erwähnt hat, ausdiskutieren und uns nicht gegenseitig sagen: Es muss bzw. es darf auf keinen Fall. Dies gibt, glaube ich, die staatspolitische Dimension dieses Entscheides nicht richtig wieder. Ich nenne jetzt den Extremfall Zürich, denn Zürich hat meines Wissens das Ständemehr seit jeher abgelehnt, also auch damals, als es als Instrument überhaupt eingeführt wurde. Wenn meine geschätzten Kollegen aus Zürich der Auffassung sind, dass der Friede in unserem

Land besser gewährleistet ist, wenn wir auf das Ständemehr verzichten, dann kann ich dies als Einschätzung der Situation klaglos akzeptieren. Ich sehe es in diesem Fall als Vertreter des Kantons Glarus anders.
Was ich aber am allerwenigsten will, ist, dass wir uns über diese Frage aufreiben. Es geht letztlich um den Inhalt der Verträge. Ich befürworte sie nach Abwägung der Vor- und Nachteile und werde meinen Beitrag leisten, dass das Volk von Glarus seine Stimme, auch die Standesstimme, entsprechend abgibt. Ich habe keine Angst vor den Menschen, die ich die Ehre habe, hier drinnen zu vertreten.
Deshalb werde ich die Kommissionsinitiative ablehnen und das Referendum sui generis unterstützen.

Michel Matthias Ständerat Zug FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Michel Matthias (RL, ZG):

Zur anstehenden Frage des obligatorischen Referendums beziehungsweise des Ständemehrs gebe ich folgende Erklärung ab: Der Zuger Kantonsrat hat am 27. August 2026 mit klarer Mehrheit eine Standesinitiative beschlossen, in der er das obligatorische Referendum zur Genehmigung der Bilateralen III fordert. Diese Standesinitiative wurde unserem Parlament am 1. September 2026 eingereicht und erhielt die Geschäftsnummer 26.314. Meine Haltung, die ich bis zu diesem Kantonsratsentscheid eingenommen und öffentlich sowie in den Kommissionen vertreten habe, ist bekannt: Ich habe mich stets gegen ein obligatorisches Referendum ausgesprochen, weil ich ein solches verfassungsrechtlich nicht für notwendig erachte. Diese Haltung kann ich aus Gründen meiner Integrität, Authentizität, Kohärenz und meiner verfassungsrechtlichen Überzeugung nicht ändern - dies auch geschützt durch das Instruktionsverbot gemäss Artikel 161 Absatz 1 der Verfassung: "Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen." Gleichzeitig respektiere ich den demokratisch gefällten Entscheid des Zuger Kantonsrates und werde nicht gegen ihn stimmen. Deshalb werde ich mich bei der Entscheidung über das obligatorische Referendum der Stimme enthalten.

Schwander Pirmin Ständerat Schwyz Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)

Video zum Votum Votum drucken

Schwander Pirmin (V, SZ):

Ich unterstütze die Variante mit dem obligatorischen Referendum sui generis und möchte auf all die Voten eingehen, in denen eigentlich behauptet wurde, dass es das obligatorische Referendum sui generis nicht mehr gebe beziehungsweise es mit der Revision der Bundesverfassung von 1999 gestrichen worden sei. Dem möchte ich ganz klar eine Aussage aus dem Amtlichen Bulletin vom 9. März 1998 auf Seite 121 entgegensetzen. Da hat in der Debatte der Kommissionssprecher Ständerat Bruno Frick wörtlich Folgendes gesagt: "Die Verfassungskommission ist aber der Ansicht, dass in ausserordentlichen Fällen [...] die Bundesversammlung weiterhin das Recht haben soll, neben der geschriebenen Verfassung als ausserordentliche Massnahme, gleichsam als 'Ventil', besonders wichtige Staatsverträge Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Wir haben darauf verzichtet, eine solche Bestimmung aufzunehmen [...] Dieser Verzicht ist kein qualifiziertes Schweigen [...] Die absolute Ausnahmemöglichkeit soll aber bestehen bleiben." Es ist also klipp und klar: Die Bundesverfassung von 1999 sieht nach wie vor das obligatorische Referendum sui generis

vor.
2012 habe ich die Abstimmungskampagne zur Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" geführt. Die damalige Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat mich an vier Veranstaltungen, darunter die "Arena"-Sendung vom 25. Mai 2012, viermal korrigiert und mir gesagt, wir hätten seit Jahrzehnten das obligatorische Referendum sui generis und das gelte heute und das gelte auch in Zukunft für Rahmenverträge, für bilaterale Verträge, man brauche diese Initiative deshalb nicht. Sie hat das also 2012 bestätigt.
Und zum Schluss noch, da Kollege Jositsch von Kollege Fässler zitiert worden ist, möchte ich auch Ihnen, Frau Kollegin Moser, ein Zitat entgegenhalten. Sie haben am 4. Mai 2021 im Nationalrat gesagt: "Der Handlungsbedarf ist nicht so absolut gegeben: Heute existiert das Referendum sui generis." Es existiert also. Weiter sagten Sie: "Das bedeutet, dass das Parlament jederzeit eine Vorlage dem obligatorischen Referendum unterstellen kann, wenn eine Mehrheit das eben auch politisch so beurteilt. In der Vergangenheit, Sie haben es mehrfach gehört, kam das gerade mal in drei Fällen vor."
1998, 1999, 2012, 2000, 2020, 2021 wurde das obligatorische Referendum in entsprechenden Ratsdebatten von den Rednern grossmehrheitlich - grossmehrheitlich - bestätigt. Ich kann nicht verstehen, dass nach diesen Aussagen jetzt Rechtsprofessoren kommen und sagen, es bestehe nicht mehr. Ich glaube, dass wir uns auf das, was hier in diesem Saal gesagt worden ist und im Amtlichen Bulletin steht, nach wie vor berufen können.
Deshalb unterstütze ich auch die Fassung mit dem obligatorischen Referendum sui generis.

Mühlemann Benjamin Ständerat Glarus FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Mühlemann Benjamin (RL, GL):

Der Föderalismus ist keine organisatorische Besonderheit unseres Landes, sondern Teil seines Fundaments. Die Schweiz ist nicht einfach ein Staat mit 26 Verwaltungsregionen, sondern ein Bundesstaat, getragen von seinen Bürgerinnen und Bürgern und von seinen Kantonen. In dieser grossen Debatte geht es genau um dieses Zusammenspiel. Ich möchte Ihnen an diesem Punkt empfehlen, es so einzurichten, dass Volk und Stände über dieses Paket befinden können. Welchen verfassungsrechtlichen Weg wir einschlagen, damit der Souverän diese Möglichkeit hat, ist ein Stück weit Geschmackssache. Ich erlaube mir diesen Begriff, auch wenn das die Staatsrechtler geschmacklos finden. Es gibt jedenfalls für beide Wege sehr gute Argumente, und zulässig scheinen diese Wege auch zu sein.
Die Lösung der SPK-S über eine Verfassungsbestimmung hat für mich den Vorteil einer besonderen Klarheit. Wenn man der Auffassung ist, dass die geltende Verfassungsordnung materiell berührt ist, dann muss man das offen klarstellen und dafür auch formell eine Verfassungsgrundlage schaffen. Das hat jetzt wirklich nichts mit einer Trickserei zu tun, das ist ein ganz normaler politischer Prozess.
Auch ein obligatorisches Referendum sui generis lässt sich staatspolitisch und verfassungsrechtlich herleiten, Kollegin Gössi hat es ausgeführt. Die Argumentation ist vielleicht anspruchsvoller, aber sie ist nicht aus der Luft gegriffen, wie man das immer wieder hört, wie das immer wieder behauptet wird. Ja, der Bundesrat hat am Montag in der Eintretensdebatte erneut seine Schlussfolgerung dargelegt, die Voraussetzungen seien bei diesem Punkt nicht erfüllt. Die grundsätzliche Möglichkeit eines obligatorischen Referendums sui generis hat der Bundesrat aber nie bestritten. Im Gegenteil, er selber hat diese Tür immer offen gelassen. Noch 2025 hat er ausdrücklich festgehalten, dass diese Frage vom Parlament abschliessend zu beurteilen, zu entscheiden sei. Auch grundsätzlich anerkennt der Bundesrat, dass ein solches Referendum bei Staatsverträgen von Verfassungsrang in

Betracht kommen kann. Die Frage ist also nicht, ob es diese Tür gibt, sondern ob sie hier geöffnet werden soll. Welcher der beiden Wege am Schluss gewählt wird, ist für meine Überlegungen nicht der entscheidende Punkt. Entscheidend ist für mich etwas anderes: Wenn die Schweiz hier eine institutionelle Weichenstellung für Jahrzehnte vornimmt, dann soll diese möglichst breit legitimiert sein.
Nun möchte ich noch einen kurzen Blick zurück machen. Am Montag haben wir in der Eintretensdebatte ja bereits die eine oder andere staatsrechtliche, professorale Vorlesung gehört. Ich erlaube mir nun auch noch ein kurzes historisches Seminar. Denn gerade der Blick ins Jahr 1848 hilft, einen Unterschied zu verstehen, den wir in dieser Debatte immer wieder sauber auseinanderhalten sollten: den Unterschied zwischen demokratischer und föderalistischer Legitimation. Das wird immer wieder vermischt, und das stört mich. Damals wurde eine Grundfrage beantwortet, die bis heute für unser Staatswesen prägend ist: Wie verbindet man eine gemeinsame staatliche Ordnung mit starken, eigenständigen Kantonen? Der Ständeratspräsident hat die Antwort heute Morgen mit seinem Gottfried-Keller-Zitat bereits geliefert, dieses sagt eigentlich das Wesentliche aus. 1848 gab es eine sogenannte Verfassungsrevisionskommission. Diese diskutierte ausdrücklich Modelle, bei denen grössere Kantone stärker und kleinere Kantone schwächer gewichtet worden wären. Sie verwarf das bewusst anhand des Grundgedankens unseres Staatswesens: Wenn Kantone Gliedstaaten des Bundes sind, dann sind sie als Kantone grundsätzlich gleich; nicht gleich gross, nicht gleich bevölkerungsreich, nicht gleich wirtschaftsstark, aber gleich in ihrer staatlichen Stellung.
Diesen Unterschied leben wir bis heute, insbesondere in diesem Saal. Im Kanton Glarus sind wir gut 42 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der Kanton Zürich hat weit über eine Million. Wenn nun die politische Legitimation einzig darin bestünde, Einwohnerzahlen gegeneinander aufzurechnen, dann müsste man sich tatsächlich fragen: Was tun wir denn hier in diesem Saal? Dann bräuchte es unseren Rat nämlich nicht. Aber genau das sah man 1848 anders. Die Verfassungsrevisionskommission sprach vom national-kantonalen oder vom gemischten System. Die Kommission verwendete für das Verhältnis der beiden Elemente ein starkes Bild. Jedes sollte sein eigenes Organ haben, jedes einen Wall gegen die Übergriffe des anderen.
Ich gebe zu, das ist die Sprache von vor fast 180 Jahren, aber der Gedanke ist hochaktuell. Unser Bundesstaat lebt nicht nur von einer gesamtschweizerischen Mehrheit, er lebt auch von seinen Kantonen, die wir zusammenhalten müssen. Diese Kantone haben übrigens keine konsolidierte Stellungnahme abgegeben, wie das vorher kolportiert wurde. 10 sind für das obligatorische Referendum, 15 sind dagegen; aber die Konferenz der Kantonsregierungen gibt erst bei einem qualifizierten Mehr von 18 Kantonen eine Stellungnahme ab, das möchte ich hier zur Präzisierung festhalten.
Unser Bundesstaat lebt vom Zusammenwirken dieser Stände, und das nennt man Föderalismus. Genau deshalb habe ich wirklich grösste Mühe mit der Argumentation, dass das Ständemehr statt der 50 Prozent plötzlich eine Zustimmung von 55 Prozent nötig mache. Solche Zahlen werden ja immer wieder herumgeboten. Natürlich kann das Ständemehr dazu führen, dass ein knappes Volksmehr alleine nicht genügt. Genau darin liegt ja sein inhärenter Sinn. Aber eine 55-Prozent-Hürde gibt es in unserer Verfassung schlicht und einfach nicht. Beim Volksmehr zählen die Bürgerinnen und Bürger, beim Ständemehr zählen die Kantone, und deshalb geht es hier nicht um mehr oder um weniger Demokratie, es geht um die zusätzliche föderalistische Legitimation.
Die Verfassungsrevisionskommission brachte das 1848 in einem Satz auf den Punkt: Die Zustimmung der Mehrheit der Stände sei "eine hinreichende Garantie für die kantonale Souveränität". Das Bemerkenswerte ist - an dieser Stelle muss der kleine Herr Mühlemann den grossen Herrn Jositsch, nein, Entschuldigung, muss der Herr Mühlemann aus dem kleinen Kanton Glarus den Herrn Jositsch aus dem grossen Kanton Zürich wirklich korrigieren, ich erlaube mir das *(teilweise Heiterkeit)* -, dass diese Garantie von Anfang an

nicht nur für die kleinen Kantone gedacht war. Das Ständemehr schützt nicht Glarus vor Zürich oder Uri vor der Waadt, es schützt jeden einzelnen Kanton in seiner eigenständigen Stellung als Gliedstaat, also durchaus auch einen grossen Kanton, vor einer gesamtschweizerischen Mehrheit, die seine kantonalen Interessen übergeht. Das ist der Massstab, und damit komme ich auf unser heutiges Geschäft zurück.
Was ich hier ausdrücklich festhalten will: Das Ganze ist keine Stellvertreterdebatte über ein Ja oder Nein zu den Verträgen. Den Befürwortern des Ständemehrs wird ja immer wieder unterstellt, sie wollten damit einfach irgendwelche Hürden erhöhen, weil sie die Verträge ohnehin ablehnten. Eine solche Argumentation haben wir auch in diesem Saal sinngemäss gehört. Ich finde das wirklich völlig unangebracht. Denn genauso könnte man umgekehrt den Gegnern des Ständemehrs unterstellen, sie wollten nur darauf verzichten, um dem Paket den Weg zu ebnen.
Ich halte beides für falsch; beides wird jenen nicht gerecht, die sich ernsthaft mit der staatspolitischen Dimension dieser Vorlage auseinandersetzen. Persönlich kann ich mir, Stand heute, auch vorstellen, diesem Paket in einer Gesamtabwägung, je nachdem, was am Schluss herauskommt, zuzustimmen. Denn ich sehe die Bedeutung stabiler Beziehungen zur EU, ich sehe die wirtschaftlichen Interessen unseres Landes, und ich sehe die grossen Vorteile des bilateralen Wegs, insbesondere der Personenfreizügigkeit. Und gerade weil ich diese Vorteile sehe, nehme ich auch die Aussagen der überzeugten Befürworterinnen und Befürworter ernst, wenn sie diesem Paket eine ausserordentliche strategische Tragweite beimessen. Kollegin Graf sprach am Montag ausdrücklich vom wichtigsten strategischen Entscheid für die nächsten Jahrzehnte, für die nächsten Generationen, Kollege Juillard sagte, "c'est une question stratégique pour l'avenir de notre pays", und Kollegin Moser sprach von einem elementaren strategischen Interesse. Ich nehme diese Aussagen ernst, einfach mit dem Hinweis, dass man nicht auf der einen Seite von einem fundamentalen strategischen Entscheid für Generationen sprechen und auf der anderen Seite so tun kann, als sei seine föderalistische Legitimation Nebensache.
Wer von der Qualität dieses Pakets überzeugt ist, der muss vor dem Ausmehren der Kantone keine Angst haben. Ich behaupte sogar, eine breitere Legitimation kann diesem Paket helfen. Wir wissen aus der Politikwissenschaft, dass Redlichkeit im Verfahren und eine breite Einbindung und nachvollziehbare Legitimation die Akzeptanz von politischen Entscheiden fördern kann, gerade bei umstrittenen Fragen, gerade bei identitätsnahen Fragen. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass ein bestimmtes Verfahren automatisch ein bestimmtes Abstimmungsergebnis produziert. Politik ist nie reine Statistik, nie reine Mathematik. Politik ist nicht Excel. Es bedeutet hingegen, dass das Verfahren für das Vertrauen, für die Legitimität und für die Akzeptanz eine Rolle spielen kann. Gerade weil wir genau das in diesem Land zelebrieren, haben wir diese starke gesellschaftliche Kohäsion in diesem Land.
Ich erlebe das übrigens in vielen Gesprächen: Es gibt Menschen, die diesem Paket inhaltlich kritisch bis offen gegenüberstehen, sie wollen aber die Gewissheit, dass bei einer solchen institutionellen Weichenstellung nicht nur die gesamtschweizerische Mehrheit zustimmt, sondern auch die Kantone einverstanden sind. Bei einem Teil dieser Menschen kann das Skepsis abbauen und Vertrauen schaffen. Die Befragung von Volk und Ständen ist somit kein Risiko, sondern eine Chance für die Akzeptanz. Wenn man das Paket für einen strategischen Asset für Generationen hält, sollte man eine möglichst breite Legitimation nicht fürchten, sondern darin, im Gegenteil, eine Stärke sehen. Wer das ignoriert, riskiert nämlich einen Boomerang, wenn es heisst, man habe vor lauter Angst vor einer zusätzlichen Hürde am Ende gleich selber eine solche Hürde aufgestellt.
Nun will die SPK mit der angestrebten Verfassungsnorm die offenen Fragen rund um Artikel 121a klären. Für mich erschöpft sich die Frage nicht bei diesem Artikel 121a. Wir sollten uns nämlich nicht nur fragen, ob irgendein einzelner Satz eines Vertrages mit einem einzelnen Satz in der Verfassung kollidiert. Wir sollten auch fragen, was dieses Paket materiell an der

Art und Weise, wie in unserem Land Recht entsteht und wie politische Entscheide zustande kommen, verändert.
Unsere Verfassung weist Parlament und Kantonen eine klare Rolle zu. Die Mitwirkung der Kantone bei wichtigen Erlassen und bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen ist Teil unseres staatlichen Bauplans, das gehört zur Architektur der schweizerischen Politik, das wurde auch heute Morgen intensiv diskutiert. Klar, jetzt werden mir einzelne Kolleginnen und Kollegen zu Recht entgegnen, die dynamische Rechtsübernahme sei für die Schweiz überhaupt nichts Neues - das stimmt. Der Unterschied liegt für mich aber nicht darin, dass diese Instrumente - dynamische Rechtsübernahme, einheitliche Auslegung, Streitbeilegung - plötzlich neu wären, der Unterschied liegt in ihrer dauerhaften institutionellen Verankerung im zentralen Binnenmarktabkommen. Genau weil diese Mechanismen auch kantonale Zuständigkeiten und Interessen betreffen können, werden nun eigens zusätzliche Mitwirkungsmechanismen geschaffen.
Der entscheidende Punkt ist hier für mich, dass die schweizerischen Institutionen zwar nicht verschwinden, dass sich aber der Rahmen verändert, in dem sie künftig entscheiden. Die Schweiz kann sich beim sogenannten Decision Shaping einbringen - ja, das ist wichtig -, aber der EU-Rechtsakt entsteht im Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, erst danach entscheidet die Schweiz nach ihren eigenen verfassungsmässigen Verfahren über eine Übernahme. Gerade mit Blick auf die Kantone, und damit bin ich wieder beim Föderalismus, ist dieser Unterschied alles andere als theoretisch. Die Kantone sind ja nicht bloss Zuschauer dieser institutionellen Ordnung, sie vollziehen wesentliche Teile davon, und die Kantone tragen ganz konkrete Folgen.
Nehmen wir zum Beispiel die Personenfreizügigkeit. Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden vollziehen zentrale Teile dieses Abkommens. Es geht um Aufenthalt, Zulassung, Arbeitsmarktfragen, grenzüberschreitende Dienstleistungen. Die Auswirkungen reichen noch weiter, der Regierungsrat meines Heimatkantons hat in seiner Vernehmlassungsstellungnahme ausdrücklich auf mögliche Folgen für Sozialhilfe, Integration, Schulen, Langzeitpflege, Pflegerestkosten verwiesen, also auf klassische kantonale Aufgaben. Oder nehmen wir den Strombereich, obwohl, ich weiss es, dieser Teil erst später in den Rat kommt. Für einen Wasserkraftkanton wie Glarus kann man es besonders anschaulich zeigen, da geht es um Konzessionsvergaben, Konzessionsinhalte, Wasserzinsen, Heimfall, öffentliches Eigentum an Wasserkraft- und Versorgungsunternehmen etc. Der Regierungsrat meines Heimatkantons Glarus bezeichnet die dauerhafte Wahrung der kantonalen Hoheit in diesen Bereichen ausdrücklich als zentral. Fazit: Dieses Paket wird kantonale Zuständigkeiten, konkrete Vollzugsaufgaben und politische Handlungsspielräume im Migrationsbereich, Arbeitsmarktbereich, Sozialbereich, Energiebereich erheblich beeinflussen; die Mitwirkung der Kantone ist wirklich nichts Theoretisches.
Ich war bis vor einer Weile selbst Regierungsrat und weiss nur zu gut, was es bedeutet, wenn beim Bund neue Vorgaben beschlossen werden, die dann in den Kantonen vollzogen werden müssen. Zwischen einer institutionellen Regelung hier in Bern und ihrer konkreten Umsetzung in einem Kanton liegen manchmal Welten, das muss man leider so sagen. Wenn nun die Rechtsentwicklung vermehrt in einem vorgelagerten europäischen Prozess stattfindet, dann ist entscheidend, wie die Kantone darauf Einfluss nehmen können. Gerade die Tatsache, dass dafür neue Mechanismen geschaffen werden müssen, zeigt doch ganz offensichtlich, dass sich hier etwas im institutionellen Gefüge verschiebt, dass die Architektur eine andere wird, und genau deshalb hat das für mich Verfassungsrang.
Selbstverständlich bin auch ich als Mitglied dieses Rates an keine Weisung meiner Kantonsregierung gebunden; das gehört zum freien Mandat. Aber wenn jetzt über die föderalistische Legitimation gesprochen wird, dann kann ich die klar geäusserte Haltung des Kantons, den ich hier vertrete, nicht einfach ausblenden, das wäre wirklich merkwürdig. Regierungsrat Glarner hat sich ausdrücklich und gut begründet für ein obligatorisches

Referendum ausgesprochen. Das Paket Schweiz-EU bringt gewichtige Veränderungen: eine dauerhafte institutionelle Anbindung an künftige EU-Rechtsentwicklungen, einen veränderten Rahmen für die Rechtsetzung, neue Mechanismen und eine konkrete Betroffenheit kantonaler Zuständigkeiten. In ihrer Summe sind diese Veränderungen für mich gewichtig genug, dass dazu neben dem Volk auch die Stände befragt werden müssen, nicht als zusätzliche Hürde, sondern damit diese institutionelle Ordnung, wenn sie angenommen wird, auf dem breiten Fundament steht, das unseren Bundesstaat seit 1848 trägt.

Wicki Hans Ständerat Nidwalden FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Wicki Hans (RL, NW):

Erlauben Sie mir, in dieser wichtigen Frage als Nichtjurist das Wort zu ergreifen und dieses Thema mit gesundem Menschenverstand von einer anderen Seite zu beleuchten. Natürlich ist mir nach dieser langen Debatte bewusst, dass die Meinungen sowohl zu den Bilateralen III als auch vermutlich zum Ständemehr bereits weitgehend gebildet sind. Doch scheint es mir als Mitglied des Komitees der Kompass-Initiative, womit ich meine Interessenbindung offengelegt habe, wichtig, hier noch die staatspolitische Tragweite zu betonen.
Die Frage des Ständemehrs ist weit mehr als bloss ein Abstimmungsmechanismus oder ein Instrument für oder gegen dieses Abkommen. Letztlich ist es ein Grundpfeiler unserer Demokratie. Dabei geht es mir nicht darum, den bilateralen Weg an sich zu hinterfragen. Die bisherige Entwicklung der Bilateralen ist im Grundsatz eine Erfolgsgeschichte. Auf Basis der wirtschaftlichen Zusammenarbeit konnte ein Weg gefunden werden, um den Zugang zum Binnenmarkt zu gewährleisten. Von diesen Abkommen haben sowohl die Schweiz als auch die EU gegenseitig profitiert.
Nun verlassen wir diesen Pfad jedoch. Es geht um mehr als die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Es betrifft nun die politischen und direktdemokratischen Institutionen sowie die Grundlagen unseres Staatsverständnisses; es ist quasi eine Operation am offenen Herzen unserer Institutionen. Deshalb bedarf es einer höheren Gewichtung dieser Verträge. Denn sie verändern langfristig die innere Struktur der Demokratie, wie wir sie verstehen und aktuell leben. Deshalb benötigen die nun vorliegenden Verträge eine wesentlich höhere Hürde.
Für einen blossen Wirtschaftsvertrag mag das einfache Mehr genügen, jedoch nicht, wenn dieser mit den direktdemokratischen Prozessen verzahnt wird, da Letztere dadurch langfristig verändert werden. Die Argumentation, wonach die Bundesverfassung für solche Fälle kein Ständemehr vorsehe und dieses deshalb nicht notwendig sei, zielt für mich ins Leere, denn die politische Dimension ist von einer derart erheblichen Tragweite, dass sie praktisch jede Volksinitiative übertrifft, die explizit ein Ständemehr benötigt; so etwa durch die Rechtsprechung des EuGH, die das Schiedsgericht rückwirkend sowie künftig anzuwenden hat, damit eine einheitliche Rechtsauslegung besteht.
Damit sind faktisch auch Bereiche ausserhalb der eigentlichen Verträge betroffen. Die Verpflichtung zur Rechtsübernahme geht in Teilen sogar noch über die der EU-Mitgliedstaaten hinaus. Diese völkerrechtliche Pflicht sowie die entsprechende Rolle des EuGH betreffen unsere Souveränität unmittelbar, denn es hängt ein Damoklesschwert über uns, das Ausgleichsmassnahmen ermöglicht, wenn das Volk das Initiativ- und Referendumsrecht nutzt und gegen die Interessen der EU verwendet; dies ist dem Prozess inhärent.
Der Staatsrechtler Paul Richli, der mindestens so geschätzt ist wie Martin Dumermuth, den Kollegin Moser zitierte, hebt entsprechend hervor, dass damit die Fähigkeit zur freien Meinungsäusserung beeinträchtigt wird, da die Ausgleichsmassnahmen der EU rechtmässig

werden. Eine eigene Sanktion als Reaktion wäre unsererseits nicht mehr zulässig.
Wenn solche Prozesse keinen unmittelbaren Eingriff in die tragenden Institutionen der Schweiz sein sollen, der ein Ständemehr rechtfertigt, was wären sie dann? Diese Frage stellt sich umso mehr, als das Abkommen stellenweise auch in den Hoheitsbereich der Kantone eingreift, weshalb es staatspolitisch richtig ist, dass auch deren Mehrheit die Zustimmung geben soll.
Wenn also ein Vertrag eingegangen wird, der derart klar und unmittelbar auf unsere direkte Demokratie einwirkt, bedarf es meines Erachtens zwingend der allerhöchsten Legitimation durch Volk und Stände, damit er überhaupt in Kraft treten kann. Und vergessen wir nicht: Der Föderalismus, ausgedrückt durch das Ständemehr in den zentralen Belangen, entspricht letztlich dem Geist unserer Verfassung. Es geht darum, über das reine Kleben am Wortlaut hinaus am übergeordneten Sinn und den Grundwerten unseres Staatsverständnisses festzuhalten.
Ich plädiere deshalb klar dafür, das Abkommen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, sei es sui generis oder per Verfassungsänderung.

Regazzi Fabio Ständerat Tessin Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Video zum Votum Votum drucken

Regazzi Fabio (M-E, TI):

Ho preparato un intervento, ma nel corso del dibattito mi sono reso conto che parlare alla fine di una discussione così lunga, intensa e anche interessante ha lo svantaggio che risulta veramente difficile trovare argomenti originali che non siano già stati evocati.
Evito volutamente di addentrarmi in considerazioni di ordine giuridico-costituzionale, non ne ho le competenze, o meglio, non ne ho più le competenze, visto che ormai da oltre 25 anni non pratico più come avvocato.
In questi mesi, però, ho letto diversi contributi di illustri professori di diritto. Ho costatato che tutti avevano ottimi e convincenti argomenti a sostegno delle rispettive tesi di segno opposto. La stessa dinamica l'abbiamo costatata oggi nel dibattito che si sta per concludere.
La verità è che questo dibattito, per quanto appassionante possa essere, non ci porta da nessuna parte, non da ultimo, visto che la Svizzera, come è stato ricordato, non conosce un tribunale istituzionale. Per me determinante è invece, come lo è per altri colleghi che si sono espressi prima di me, la portata istituzionale di questo pacchetto di accordi. È un pacchetto di accordi che modifica profondamente per i prossimi decenni i nostri rapporti con l'Europa e che avrà implicazioni importantissime per la Confederazione, per i Cantoni, ma anche e soprattutto per le cittadine e i cittadini e, aggiungo, per le piccole e medie imprese. Questo pacchetto di accordi deve, a mio avviso, poter godere della più ampia legittimazione democratica possibile. Questa la possiamo garantire solo con una doppia maggioranza di popolo e Cantoni.
Permettetemi di raccontarvi un piccolo episodio che mi è successo qualche mese fa. Ero a cena con un amico e parlando di politica, ad un certo punto la discussione verté sul tema degli accordi con l'Europa. Questo amico di principio è piuttosto critico nei confronti dell'Europa, come tanti lo sono in Ticino. Parlando del più e del meno, ad un certo punto siamo arrivati a discutere del tema che ci riguarda oggi, cioè quello della doppia maggioranza. Mi ha guardato negli occhi e mi ha detto: "Fabio, posso farti una domanda? Tu sei a Berna e ci rappresenti al Consiglio degli Stati. Io sono un normale cittadino che si interessa di politica e volevo chiederti una cosa". Gli ho detto: "Chiedi pure". Guardandomi negli occhi ha detto: "Tu riesci a spiegarmi perché per decidere se le mucche in Svizzera debbano o no avere le corna ci vuole la doppia maggioranza e invece per decidere se dobbiamo sottoscrivere questi accordi con l'Unione europea questa doppia maggioranza non

è necessaria?" Ho cercato di imbastire una spiegazione, dicendo che evidentemente qui parliamo di due cose diverse, quella era un'iniziativa popolare e qui si tratta di accordi internazionali. Alla fine mi sono fermato, l'ho guardato negli occhi e ho capito che lui non era per niente convinto della mia spiegazione.
Questo per dire che probabilmente anche per il cittadino comune e l'opinione pubblica risulta un po' difficile capire perché su un accordo di questa portata - e a maggior ragione se è il Consiglio degli Stati a opporsi - non si adotti la soluzione della doppia maggioranza.
Concludo per dire, se non si fosse ancora capito, che sosterrò con convinzione la soluzione che prevede di sottoporre questo pacchetto al referendum obbligatorio. Credo di poter dire, permettetemelo, che come Camera dei Cantoni questo dovrebbe essere, a mio avviso, quasi un atto dovuto.

Caroni Andrea Ständerat Appenzell A.-Rh. FDP-Liberale Fraktion (RL)

Video zum Votum Votum drucken

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission:

Ich komme Ihrem Wunsch, Herr Präsident, gerne nach und werde nur auf zwei der zwanzig Voten eingehen, nämlich auf diejenigen der beiden Minderheitssprecher. Es geht um ein paar Einzelheiten zum Votum von Frau Moser und dann noch um etwas Grundsätzliches zum Votum von Herrn Jositsch.
Frau Moser, Sie haben betreffend Artikel 121a Absatz 4 BV nochmals auf die geringe Menge betroffener Personen hingewiesen. Ich betone noch einmal: Es geht in dieser Bestimmung um die Qualität. Man will keine Freizügigkeit ausserhalb von Kontingenten einräumen. Sie haben gesagt, es handle sich nur um ein paar Kinder. Ich habe verschiedene Kategorien aufgezählt, die jetzt staatsvertraglich neu erfasst werden, und auf die Dynamik hingewiesen. Es geht also darüber hinaus. Sie haben gesagt, und das ist nun definitiv falsch, alle Freihandelsabkommen würden nun neu diesem doppelten Mehr unterstellt werden müssen. Ich habe aufgezählt, wie die Freihandelspraxis bis hierhin war, und habe auch gezeigt, wie einfach es ist, verfassungskonform zu sein. Wenn man personelle Migration darin überhaupt irgendwie vorkommen lässt, dann muss man einfach einen Kontingenzvorbehalt reinschreiben, und unter diesem Titel waren Indien, Mercosur und das neue Abkommen mit China alle problemlos.
Dann komme ich zum zweitletzten Punkt. Sie haben gesagt, mit dieser Verfassungsbestimmung verlöre man an Abstimmungsfreiheit. Wenn man nämlich die Verträge wolle, dann müsste man dazu Ja sagen und gleichzeitig zu einer unliebsamen Verfassungsbestimmung Ja sagen. Aber ich sehe das Problem überhaupt nicht. Also, wenn Sie die Verträge wollen, und da steht drin, die werden genehmigt: Was können Sie denn dagegen haben, dass das in der Bundesverfassung steht? Das ist ja dann noch stärker, als wenn es nicht darin stünde.
Mein letzter Punkt ist derjenige des Plebiszits. Natürlich kann man sagen, dass hier jetzt die Bundesverfassung für einen Einzelfall bemüht werde. Ich habe Ihnen gesagt, weshalb dies aus meiner und auch aus der Sicht der Mehrheit der Kommission verfassungsrechtlich geboten ist. Ich habe Ihnen aber auch die Beispiele genannt, wo andere politische Kreise wie selbstverständlich sagen, hier brauchen wir jetzt eine freiwillig schärfere Normstufe. Ein Beispiel sahen wir letzte Woche beim Bankengesetz mit der Idee, dass wir das Referendum dank einem Gesetz erlauben. Ein anderes Beispiel sahen wir bei der Beschaffung der Kampfflugzeuge. Bei der Beschaffung der Kampfflugzeuge, für die ich immer war, musste ich auch immer einem Gesetz zustimmen, obwohl ich in der Form eigentlich kein Gesetz wollte. Ich glaube, hier ist das auch zu akzeptieren, wenn man einmal politisch auf der anderen Seite steht. Dies zu Ihnen als Minderheitssprecherin.

Bei Herrn Jositsch muss ich nach Herrn Fässler auch noch etwas historisch richtigstellen. Sie haben ja gesagt, jetzt, wenn es um die neuen Freizügigkeitsabkommen gehe, würden wir bei diesem Absatz 4 so streng tun. Sie haben gesagt, damals, bei der inländischen Umsetzung, hätte das niemanden interessiert und mich sicher auch nicht. Das hätten wir sicher alle ganz locker genommen, jetzt würden wir aber auf eine willkürliche Art die Bundesverfassung so streng auslegen. Das stimmt nicht. Es gab damals Leute, die sich gegen diesen Inländervorrang light wehrten. Sie haben zwar gesagt, der geschätzte Kollege Philipp Müller würde mir "ideologisch nahestehen". Vielleicht können Sie sich aus eigener praktischer Erfahrung aber auch vorstellen, dass man nicht immer einig geht mit allem, was Parteikollegen so sagen.
Ich sagte damals, man brauche, wenn man das wolle, eine Verfassungsanpassung im Rahmen der Rasa-Initiative. Es gab diese Initiative. Ich war beim Gegenvorschlag dabei, weil ich sagte, das müsse man auf Verfassungsstufe korrekt durch Volk und Stände korrigieren lassen. Ich habe nachgeschaut, wer das damals befürwortete und sich dafür einsetzte. Es waren nicht sehr viele. Ein Bericht vom 5. Dezember 2017 in einer Zeitung, die heute zur CH-Media-Gruppe gehört, zählt die wackeren Kämpen auf, die sich damals für eine Verfassungsänderung eingesetzt hatten, damit das korrekt wiedergegeben ist. Der Artikel sagt, im Ständerat gehörten zu den treibenden Kräften hinter einem solchen Verfassungsvorschlag erstens Hans Stöckli, zweitens, Sie werden nicht überrascht sein, meine Wenigkeit, und drittens Daniel Jositsch. Wir verstanden also damals die Bundesverfassung eng und streng und setzten uns dafür ein, das auf der richtigen Stufe, auf Verfassungsstufe, zu korrigieren. Leider gelang uns das nicht.
Damals konnte man noch damit leben, denn es gab das Argument, dass die völkerrechtlichen Verträge eine Light-Umsetzung erzwängen. Das wurde später in einer Abstimmung über die Begrenzungs-Initiative, auch Kündigungs-Initiative genannt, vom Souverän indirekt auch bestätigt. Er sagte, ihr habt die Masseneinwanderungs-Initiative light umgesetzt, aber ihr müsst das Freizügigkeitsabkommen nicht kündigen, ihr müsst keine Änderung bei der Freizügigkeit machen. Aber in Bezug auf Absatz 4 ist es noch viel wichtiger, dass wir die Bundesverfassung ernst nehmen. Denn der Souverän von damals wollte keine zusätzlichen Verträge, damit es nicht zu zusätzlichen Konflikten kommt. Und daher bleibe ich wie damals streng. Und wenn Sie, Herr Jositsch, wie damals mit mir zusammen hier streng sein wollen, dann lade ich Sie herzlich ein, mit der Mehrheit zu stimmen.

Sommaruga Carlo Ständerat Genf Sozialdemokratische Fraktion (S)

Video zum Votum Votum drucken

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission:

Je ne veux pas non plus reprendre tous les arguments et refaire un débat ou une synthèse du débat, en faisant la critique des arguments de celles et ceux qui s'opposent au référendum facultatif. J'aimerais juste corriger une déclaration qui a été faite et revenir sur la question de la légitimité fédéraliste.
En ce qui concerne la déclaration, il a été dit par notre collègue Esther Friedli que le Parlement pouvait simplement accepter ou refuser une proposition de l'Union européenne de reprendre le droit européen dans le cadre des accords bilatéraux d'accès au marché. C'est inexact. On a la possibilité d'accepter, on a la possibilité de faire une acceptation partielle ou alors de refuser, mais avec l'acceptation partielle ou le refus, il y aurait des mesures compensatoires. Le pouvoir de décision de notre Parlement est donc maintenu et nous connaissons le cadre dans lequel nos décisions seront prises. On ne peut donc pas prendre cela comme prétexte pour dire qu'on est en train de restreindre les droits du Parlement. C'est

inexact et je voulais simplement l'indiquer.
La seconde chose que j'aimerais relever, c'est que, de manière générale, celles et ceux qui se sont exprimés en faveur du référendum obligatoire et donc de la double majorité l'ont fait sur le plan de la légitimité fédéraliste. Or, c'est faire fi du fait que chaque canton dispose de constitutions qui sont des constitutions démocratiques conformes à l'article 51 de la Constitution, que ces constitutions cantonales prévoient un législatif et un gouvernement et que ce gouvernement est élu de manière démocratique. Or, quinze gouvernements ont déjà exprimé de manière démocratique leur opinion quant au référendum facultatif ou obligatoire. Ces quinze gouvernements ont indiqué qu'il ne fallait pas choisir la voie du référendum obligatoire, mais celle du référendum facultatif. Le fédéralisme s'est exprimé par ces positions gouvernementales. Vouloir aujourd'hui utiliser le référendum obligatoire pour justifier le fédéralisme, c'est instrumentaliser le vote démocratique des personnes pour justifier autre chose, c'est-à-dire une opposition de fond aux accords bilatéraux.
Je ne peux, au nom de la commission, que le regretter et vous inviter à suivre le Conseil fédéral.

Z'graggen Heidi Ständerat Uri Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Video zum Votum Votum drucken

Z'graggen Heidi (M-E, UR), für die Kommission:

Wir haben jetzt die verschiedenen Argumente für das fakultative Referendum, das obligatorische Referendum sui generis und für die Bestimmung von Artikel 121a der Bundesverfassung gehört. Ich habe Ihnen am Anfang der Debatte gesagt, die Diskussion in der Kommission sei intensiv gewesen. Ich glaube, Sie können jetzt nach dieser Debatte nachvollziehen, dass dem so war.
Lassen Sie mich, bevor der Vizepräsident des Bundesrates spricht, zwei, drei wesentliche Punkte noch einmal anführen.
1. Es gibt die Forderung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. Die SPK-N hat in ihrem Brief an unsere Kommission den Sui-generis-Weg ausdrücklich gefordert. Das ist ein klarer Wunsch an uns. Die SPK-N hat gleichzeitig auch gesagt, dass sie die Anpassung von Artikel 121a der Bundesverfassung bzw. die Übergangsbestimmung auch unterstütze.
2. Der prozedurale Ablauf: Die parlamentarische Initiative - das wurde bereits erwähnt, auch von unseren Sprecherinnen und Sprechern aus der Kommission - wird nachfolgend als separater Beschluss behandelt. Das bedeutet konkret, ich möchte es noch einmal wiederholen, dass ein Ja zum Sui-generis-Modell die parlamentarische Initiative unserer Kommission nicht ausschliesst. Beides ist möglich.
3. Warum ist aus Sicht der Mehrheit der Kommission das Ständemehr in diesem Fall zwingend? Wir müssen uns der Tragweite dieser Entscheidung bewusst sein. Wir sprechen hier nicht über eine geringfügige technische Anpassung, auch nicht über ein administratives Detail - wir sprechen hier über Verträge, die so tiefgreifend in unsere staatspolitische Architektur eingreifen, dass sie das Wesen der Schweiz berühren. Einige Kolleginnen und Kollegen aus einem sehr grossen Kanton haben mit grossem Selbstbewusstsein, wohl mit der Macht der finanziellen Stärke ihres Kantons, uns jetzt gesagt, dass man das Ständemehr nicht willkürlich hier einbringen dürfe. Sie haben davon gesprochen, dass grosse Kantone überstimmt würden - wer weiss heute, wie das Volk bestimmt? - und dass das Ständemehr ein blosses Zugeständnis an die Verlierer des Sonderbundskrieges gewesen sei. Ich möchte dem widersprechen und das historisch und staatspolitisch kurz einordnen.
Das Ständemehr war keine Mitleidsgabe an die Verlierer des Sonderbundskrieges. Das Ständemehr war die Existenzbedingung unseres Bundesstaates. Der moderne Schweizer Bundesstaat wurde nicht durch ein nationales Mehrheitsdiktat dekretiert. Er wurde von

seinen Gliedern, den Kantonen, begründet. Die gleichberechtigte Vertretung der Stände war nicht der Preis für den Frieden, sondern es war die Bedingung, zu der die Kantone dem Bund überhaupt beitraten, so die Ausführungen von Herrn Professor Schaltegger. Wer heute das Ständemehr als Willkür darstellt, verkennt, dass unser Staat kein organisches Ganzes ist, sondern ein Vertrag zwischen vorbestehenden Gemeinwesen.
Hier liegt der Kern der heutigen Debatte. Die Bilateralen III schaffen durch die dynamische Rechtsübernahme einen Mechanismus, der künftiges, heute noch unbekanntes Recht automatisch übernimmt. Wir binden kommende Generationen an Regeln, die sie nicht selbst gestalten können. Das Ständemehr schützt hier keine zahlenmässig kleinere Hälfte, sondern die Vertragspartner des Bundes.
Die Debatte wurde heute auch über die Diskrepanz zwischen Föderalismus und Gleichheit der Stimmenden geführt. Diese Perspektive ist zu eng. Die Frage geht weiter; es geht um die Frage, wo die Macht liegt und wie Macht kontrollierbar bleibt. In diesem Sinne ist das Ständemehr ein Kontrollmechanismus der Macht, eine Verhinderung der Machtkonzentration an einem Ort. Diese soll gehemmt werden. Es geht beim Ständemehr auch um Machthemmung. Das sind Checks and Balances auf die schweizerische Art.
Blicken wir in Gedanken nach oben in die Kuppelhalle des Bundeshauses. Dort ist der Ausdruck dieses Vertrages angebracht. Da oben leuchtet in der Mitte das Schweizer Kreuz, getragen und umringt von den Wappen der Kantone, gegründet von den Kantonen. Wir wissen, dass wir nur ein Glied in einer Kette zwischen unseren Vorgängerinnen und Vorgängern und unseren Nachfolgern sind. Es erfasst uns eine fast feierliche Stimmung, eine Stimmung, die über das Alltägliche und die Zeit hinausgeht, etwas Erhabenes; es ist der Geist der schweizerischen Eidgenossenschaft.
Ich bitte Sie, für das Ständemehr zu stimmen.

Cassis Ignazio Bundesrat

Video zum Votum Votum drucken

Cassis Ignazio, consigliere federale:

Vi ringrazio per l'approfondita discussione istituzionale. Vi ringrazio per i chiarimenti e per le prospettive che avete messo in risalto. Vi posso assicurare che anche il Consiglio federale ha largamente e approfonditamente discusso questa questione.
Il Consiglio federale è giunto alla conclusione di attenersi strettamente alla Costituzione e alla prassi seguita dalla Confederazione con i Bilaterali I e II. Perché? Perché così facendo ha concesso ai Cantoni e al Parlamento un'ampia libertà nel processo decisionale di cui oggi abbiamo avuto spettacolo. Signore e signori consiglieri agli Stati, oggi ne avete davvero fatto uso e me ne rallegro molto. Il giusto equilibrio tra democrazia e federalismo, lo abbiamo capito, è davvero un'arte.
Auch der Bundesrat hat die Frage des Referendums vertieft analysiert und in mehreren Sitzungen diskutiert. Die Kommissionspräsidentin hat erwähnt, wie es in der Kommission war, und auch ich habe das miterlebt, es ist überall dasselbe: Man spürt, diese Frage geht unter die Haut, sie trifft die Essenz unseres Wesens.
Der Bundesrat hat sich am 30. April 2025 für ein fakultatives Staatsvertragsreferendum ausgesprochen und seinen Standpunkt in seiner Stellungnahme vom 12. August dieses Jahres zur parlamentarischen Initiative der SPK-S nochmals bekräftigt. Der Bundesrat hat seine Begründung für ein fakultatives Referendum auch transparent und ausführlich in der Botschaft vom 13. März 2026 dargelegt.
In aller Kürze: Erstens hat sich der Bundesrat an die Bundesverfassung gehalten. Diese sieht für die Abkommen des Stabilisierungsteils des Paketes Schweiz-EU ein fakultatives Referendum vor.

Zweitens entspricht das fakultative Referendum der bisherigen Praxis bei den Bilateralen I und II. Es stellt damit Kohärenz und Kontinuität sicher und schafft die notwendige Rechtssicherheit.
Drittens erfüllen die Abkommen nach Meinung des Bundesrates die Voraussetzungen für ein sogenanntes obligatorisches Referendum sui generis nicht. Ein solches kann nach Ansicht des Bundesrates in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, wie auch Sie korrekterweise immer wieder zitiert haben. Es müssen dafür zwei Bedingungen erfüllt sein: 1. Ein Staatsvertrag bringt einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich, das heisst, die verfassungsmässige Ordnung wird tangiert. 2. Ein Staatsvertrag bewirkt eine grundlegende Neuorientierung der Aussenpolitik.
Um eine grundlegende Neuorientierung der Aussenpolitik handelt es sich nicht, das hat heute auch niemand behauptet; dieser Punkt ist also klar. Über den ersten Punkt haben wir etwa vier oder fünf Stunden lang diskutiert, die Quintessenz der Diskussion ist: Das Paket Schweiz-EU stellt für den Bundesrat keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz dar. Jede dynamische Übernahme eines EU-Rechtsaktes erfordert die Zustimmung der Schweiz, sie untersteht also dem normalen innerstaatlichen Genehmigungsverfahren. Grundsätzlich heisst das, es braucht eine Genehmigung durch das Parlament. Allenfalls gibt es ein Referendum, wenn Sie, das Parlament, keine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vorgenommen haben. Die Streitbeilegung erfolgt über ein paritätisches Schiedsgericht, wie es im Völkerrecht und bei 34 von 37 Freihandelsabkommen der Schweiz üblich ist. Das Schiedsgericht zieht den europäischen Gerichtshof nur zur Auslegung von EU-Recht bei, falls das relevant und notwendig ist. Der Streit selbst wird stets vom Schiedsgericht beurteilt. Die verfassungsmässigen Rechte und Zuständigkeiten der Kantone, des Parlamentes, des Bundesgerichtes und des Bundesrates bleiben gewahrt.
Vergessen Sie nicht, dass wir die dynamische Rechtsübernahme bereits seit zwanzig Jahren, seit 2004, mit Schengen/Dublin üben. Die Konsequenzen einer Nichtübernahme eines EU-Rechtsaktes bei der dynamischen Rechtsübernahme bei den Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen gehen sogar wesentlich weiter als heute bei den Bilateralen III. Wird ein relevanter EU-Rechtsakt nämlich nicht übernommen, werden die Assoziierungsabkommen nach Ablauf einer bestimmten Frist automatisch beendet. Der Bundesrat und das Parlament haben sich auch bei dem Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen für das fakultative Referendum entschieden. Das war für den Bundesrat bindend. Das Paket Schweiz-EU bewirkt auch keine grundlegende Neuorientierung der Schweizer Aussenpolitik; das habe ich Ihnen bereits gesagt.
Viertens ermöglicht das fakultative Referendum die formelle Verknüpfung der Abkommen mit deren innenstaatlicher Umsetzung ohne Ausschluss des Referendums für die inländische Umsetzung und ohne Durchführung von zwei separaten Volksabstimmungen. Das war für den Bundesrat auch sehr wichtig. Das wurde heute in der Diskussion kaum erwähnt, aber diese vertikale Bündelung mit einer einzigen Abstimmung war demokratiepolitisch eine wichtige Begründung für den Entscheid des Bundesrates.
In der Vernehmlassung, das wurde gesagt, begrüsste eine Mehrheit der ständigen Vernehmlassungsteilnehmenden den Vorschlag des Bundesrates, das Paket dem fakultativen Referendum zu unterstellen: 15 der 26 Kantone sowie 5 der 7 politischen Parteien, die im Parlament vertreten sind.
Der Bundesrat hat auch das von der SPK-S vorgeschlagene Vorgehen einer Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung bereits eingehend in der Botschaft vom März 2026 geprüft. Wir haben es diskutiert, geprüft und verworfen; Sie können dies in der Botschaft nachlesen. Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass diese Option staatspolitische Risiken mit sich bringt. Diese wurden heute genannt. Es würde vom verfassungsmässigen Verfahren für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge abgewichen. Es gibt für dieses Vorgehen ausserdem keinen vergleichbaren Präzedenzfall,

und es besteht das Risiko, dass ein Präzedenzfall für zukünftige völkerrechtliche Verträge geschaffen wird, beispielsweise - es wurde gesagt - für Freihandelsabkommen.
Im Verhandlungsmandat ist zudem festgehalten, dass die verfassungsrechtliche Ordnung eingehalten werden muss, und dies ist mit dem vorliegenden Paket Schweiz-EU in den Augen des Bundesrates erfüllt. Die Abkommen des Stabilisierungsteils des Paketes Schweiz-EU, insbesondere die Anpassung des Freizügigkeitsabkommens, sind nach der Haltung des Bundesrats verfassungskonform. Hier komme ich zum Artikel 121a BV. Dieser Artikel bezieht sich nur auf Ausländerinnen und Ausländer, die neu zuwandern. Wir haben auch im medialen Diskurs verschiedene Zahlen gehört. Es geht also um Neuzuwanderer. Der Familiennachzug wird zudem nur leicht erweitert. Ja, er wird erweitert, aber nur leicht. Neue Ansprüche gibt es einzig beim Recht auf Familiennachzug von Angehörigen von eingetragenen Partnerinnen und Partnern. Das haben Sie gestern mit dem Kollegen Bundesrat Jans diskutieren können.
Zwischen 2012 und 2021 wurden jährlich zwischen 100 und 160 Aufenthaltsbewilligungen an nachgezogene Personen in eingetragener Partnerschaft erteilt. Diese eingetragenen Paare konnten jährlich etwa 7 bis 12 Kinder nachziehen. Das haben Sie heute gehört. Das sind die Zahlen, die das SEM zur Verfügung gestellt hat. Wir sprechen hier also von einer doch relativ kleinen Anzahl zusätzlicher Personen, die neu zuwandern. Dies widerspricht dem Steuerungsziel von Artikel 121a BV nicht. Dem Steuerungsziel wird nicht widersprochen.
Gemäss bestehender Praxis ist es unter Artikel 121a BV zulässig, völkerrechtliche Abkommen abzuschliessen, solange diese Verträge die Möglichkeit der Schweiz, die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente zu steuern, weitgehend unberührt lassen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass dies auch bei den Bilateralen III der Fall ist. Dies war beispielsweise auch bei den Freihandelsabkommen mit der Türkei und China der Fall, wie gesagt wurde. Sie haben diese Abkommen genehmigt und diese Praxis insofern auch bestätigt.
Auch die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme führt nicht zu einer Preisgabe der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung gemäss Artikel 121a BV, denn die Schweiz muss auch in Zukunft der Übernahme von neuen EU-Rechtsakten ins Freizügigkeitsabkommen jeweils explizit zustimmen. Das ist ja die Quintessenz der dynamischen Rechtsübernahme. Aus Sicht des Bundesrates behalten die genannten Überlegungen weiterhin ihre Gültigkeit.
Pour conclure, permettez-moi de résumer. Le référendum facultatif correspond à ce qui est prévu par la Constitution en vigueur et s'inscrit dans la continuité de la pratique suivie pour les Bilatérales I et II. Il permet, en outre, de lier formellement les accords et leur mise en oeuvre en droit interne, sans exclure le référendum sur le droit de l'application interne et sans devoir organiser deux votations populaires distinctes. Du point de vue de la politique démocratique, il s'agit de la solution la plus claire et la plus cohérente. Par ailleurs, le référendum facultatif ne crée aucun précédent pour les futurs traités internationaux, par exemple, pour les accords de libre-échange.
C'est pour toutes ces raisons que le Conseil fédéral vous propose de soumettre le paquet Suisse-Union européenne au référendum facultatif.

Titel und Ingress, Art. 1-3 - Titre et préambule, art. 1-3

Präsident (Engler Stefan, Präsident): Wir kommen zur Abstimmung über die drei verbliebenen Konzeptanträge. Ein vierter Konzeptantrag, der Antrag der Minderheit Rieder der APK-S, ist zurückgezogen worden.
In einer ersten Abstimmung werde ich den Antrag der Mehrheit der SPK-S, das Konzept obligatorisches Referendum sui generis, dem Antrag der SPK-S, dem Konzept Verfassungsänderung via parlamentarische Initiative 26.425, gegenüberstellen. In einer zweiten Abstimmung wird das Obsiegende dem Antrag der Mehrheit der APK-S und der

Minderheit der SPK-S, dem Konzept fakultatives Referendum gemäss Bundesrat, gegenübergestellt.
Die Abstimmung gilt auch für das Eintreten auf Bundesbeschluss 10.

Erste Abstimmung - Premier vote
namentlich - nominatif: 26.023/8567pdf
Für den Antrag der Mehrheit SPK-S ... 24 Stimmen
Für den Antrag SPK-S ... 18 Stimmen
(1 Enthaltung)

Zweite Abstimmung - Deuxième vote
namentlich - nominatif: 26.023/8568pdf
Für den Antrag der Mehrheit SPK-S ... 23 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit APK-S/Minderheit SPK-S ... 17 Stimmen
(3 Enthaltungen)