

u^b

Referendumsfrage Bilaterale III

Öffentliche Anhörungen Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S)

Prof. Dr. Adrian Vatter, Professur für Schweizer Politik, Universität Bern
Bern, Medienzentrum Bundeshaus, 27. März 2026

Une question directrice et les trois objectifs

Eine Leitfrage und drei Ziele

Question directrice : Quels seraient les effets politiques d'un référendum obligatoire sur les Bilatérales III ?

Objectif I

Esquisse des effets empiriques de la double majorité au fil du temps

Objectif II

Identification des effets concrets d'un référendum obligatoire sur les objets de politique européenne, notamment les Bilatérales III

Objectif III

Mise en évidence des conséquences politiques

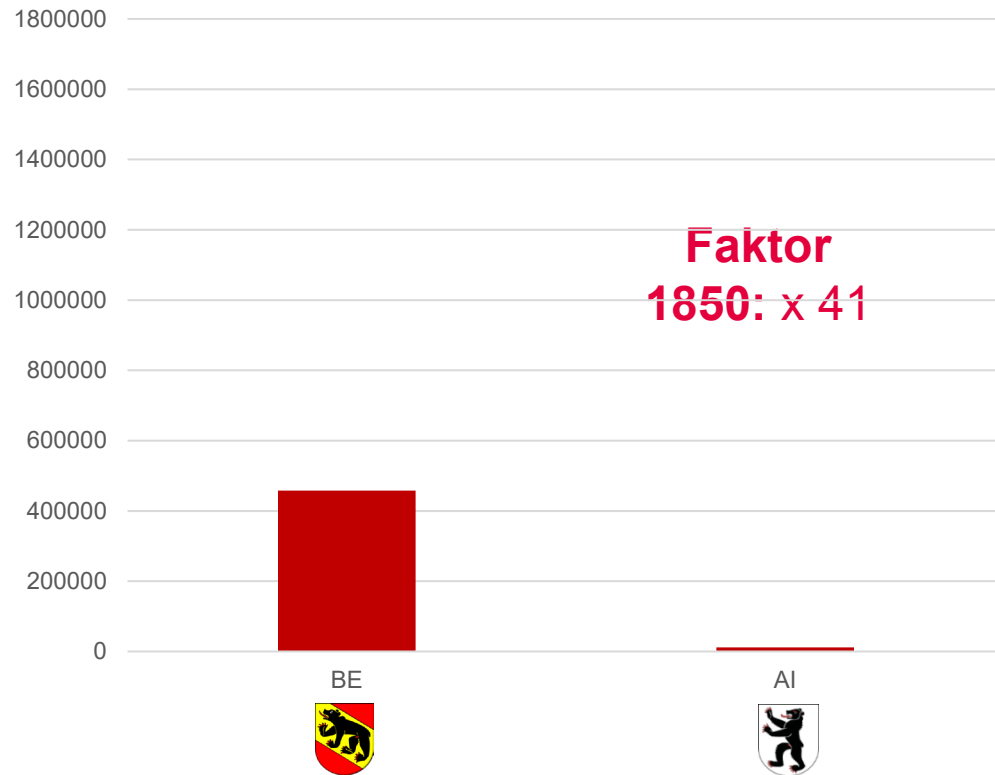
u^b

La démographie : un défi structurel

Demografie als strukturelle Herausforderung

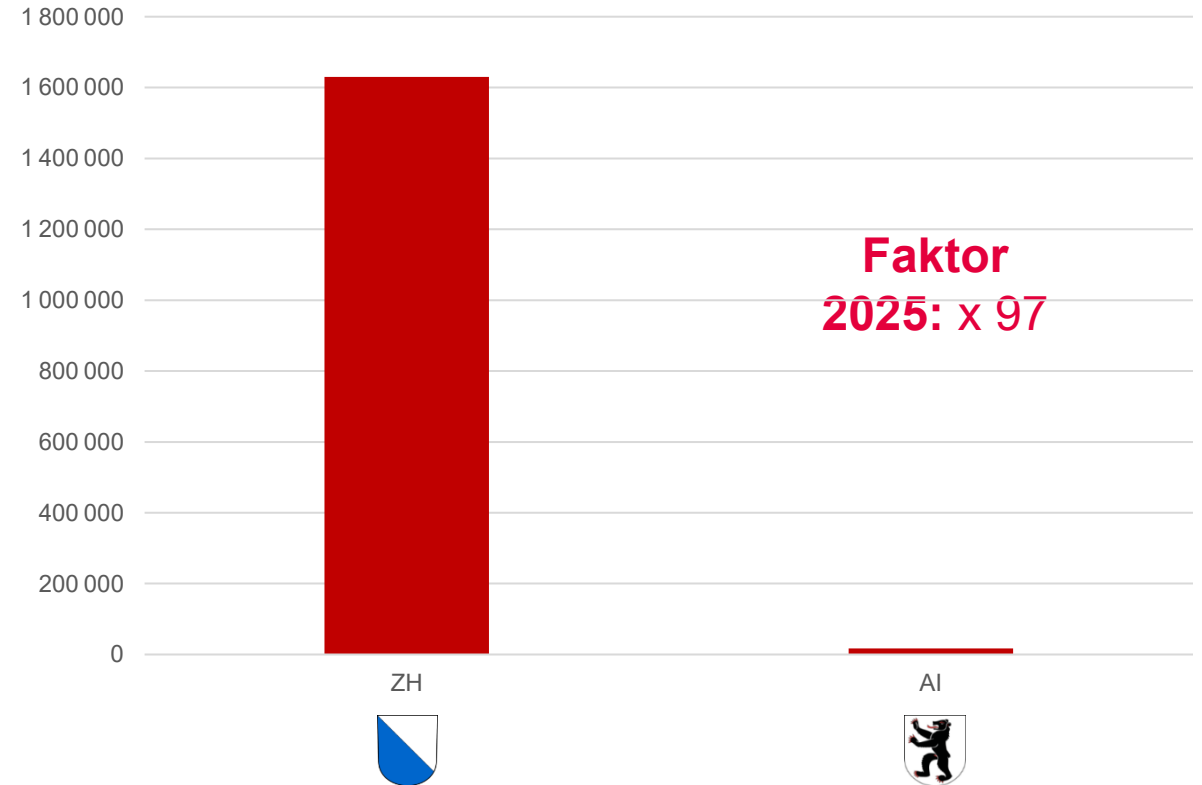
Population résidante permanente BE vs AI

1850



Population résidante permanente ZH vs AI

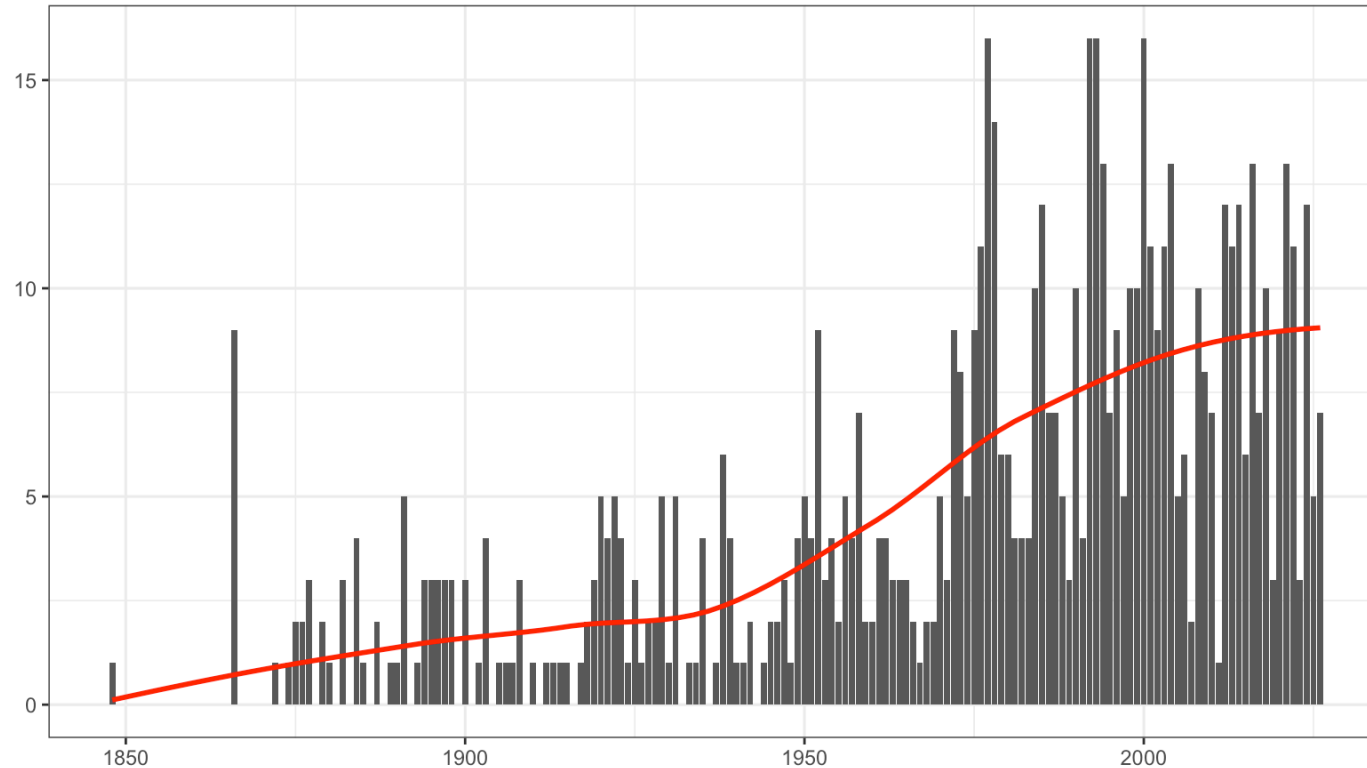
2025



u^b

Plus de votations, plus de double majorité Mehr Abstimmungen, mehr Doppelmehr

Anzahl eidg. Volksabstimmungen pro Jahr, 1848-6/2026
ohne 4 Stichfragen



Graph: Sean Müller; data: Swissvotes

Nombre de votations
fédérales par année,
1848–2026

Quelle: **Sean Mueller, IPW, Universität Bern (2026)**. Eigene Erhebung auf der Basis von Swissvotes, APS, Universität Bern.

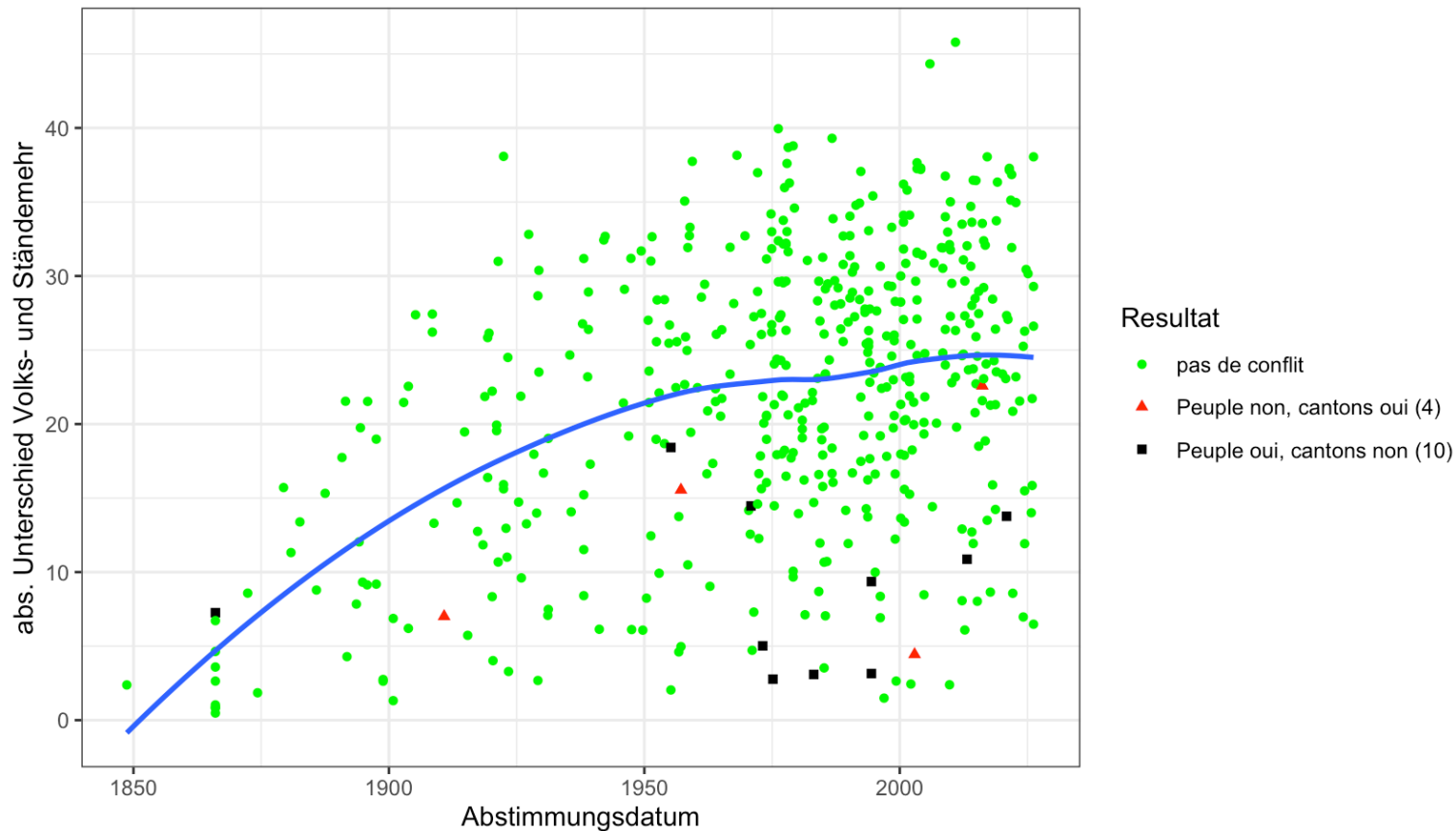
u^b

Plus de votations, plus de conflits

Mehr Abstimmungen, mehr Kollisionen

Auseinanderklaffen Volks- und Ständemehr bei BV-Abstimmungen, 1848-3/2026

Ohne fakultative Referenden & Stichfragen



Graph: Sean Müller; data: Swissvotes

Conflits entre la majorité populaire favorable et la majorité des cantons défavorable, 1848–2026 (en point de pourcentage)

Quelle: **Mueller, Sean (2026)**. Eigene Erhebung auf Basis von Swissvotes, APS, Universität Bern.

Majorité populaire vs cantons : conflits

Kollisionen von Volks- und Ständemehr

Datum	Gegenstand	Typ	Volk ja (%)	Kantone ja	Kantone nein	„Sieger-Kantone“	„Verlierer-Kantone“
14.01.1866	Mass und Gewicht	obl. Ref.	50.4	9.5	12.5	BE, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, AG, VS	ZH, OW, FR, SO, BS, BL, TG, TI, VD, NE, GE
13.03.1955	Mieter- und Konsumentenschutz	Init.	50.2	7.0	15.0	LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VS	ZH, BE, BS, BL, TI, VD, NE, GE
15.11.1970	Finanzordnung	obl. Ref.	55.4	9.0	13.0	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, AR, AI, SG, GR, AG, VD, VS, GE	ZH, BE, GL, SO, BS, BL, SH, TG, TI, NE
04.03.1973	Bildungswesen	obl. Ref.	52.8	10.5	11.5	UR, SZ, OW, GL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD, VS, NE	ZH, BE, LU, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, GR, TI, GE
02.03.1975	Konjunkturartikel	obl. Ref.	52.8	11.0	11.0	LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SH, AR, AI, AG, VD, VS, GE	ZH, BE, UR, GL, SO, BS, BL, SG, GR, TG, TI, NE
27.02.1983	Energieartikel	obl. Ref.	50.9	11.0	12.0	LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, AG, VS	ZH, BE, FR, SG, GR, TG, TI, VD, NE, GE, JU
12.06.1994	Kulturförderung	obl. Ref.	51.0	11.0	12.0	LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, AG, TG	ZH, BE, FR, BS, BL, GR, TI, VD, VS, NE, GE, JU
12.06.1994	Einbürgerung	obl. Ref.	52.8	10.0	13.0	LU, UR, SZ, OW, NW, GL, SO, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VS	ZH, BE, ZG, FR, BS, BL, GR, VD, NE, GE, JU
03.03.2013	Familienartikel	obl. Ref.	54.3	10.0	13.0	BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG,	ZH, FR, BS, BL, SO, VD, NE, GE, JU, TI, VS
29.11.2020	Konzernverantwortung	Init.	50.7	8.5	14.5	AG, AI, AR, BL, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG	BE, BS, FR, GE, JU, NE, TI, VD, ZH

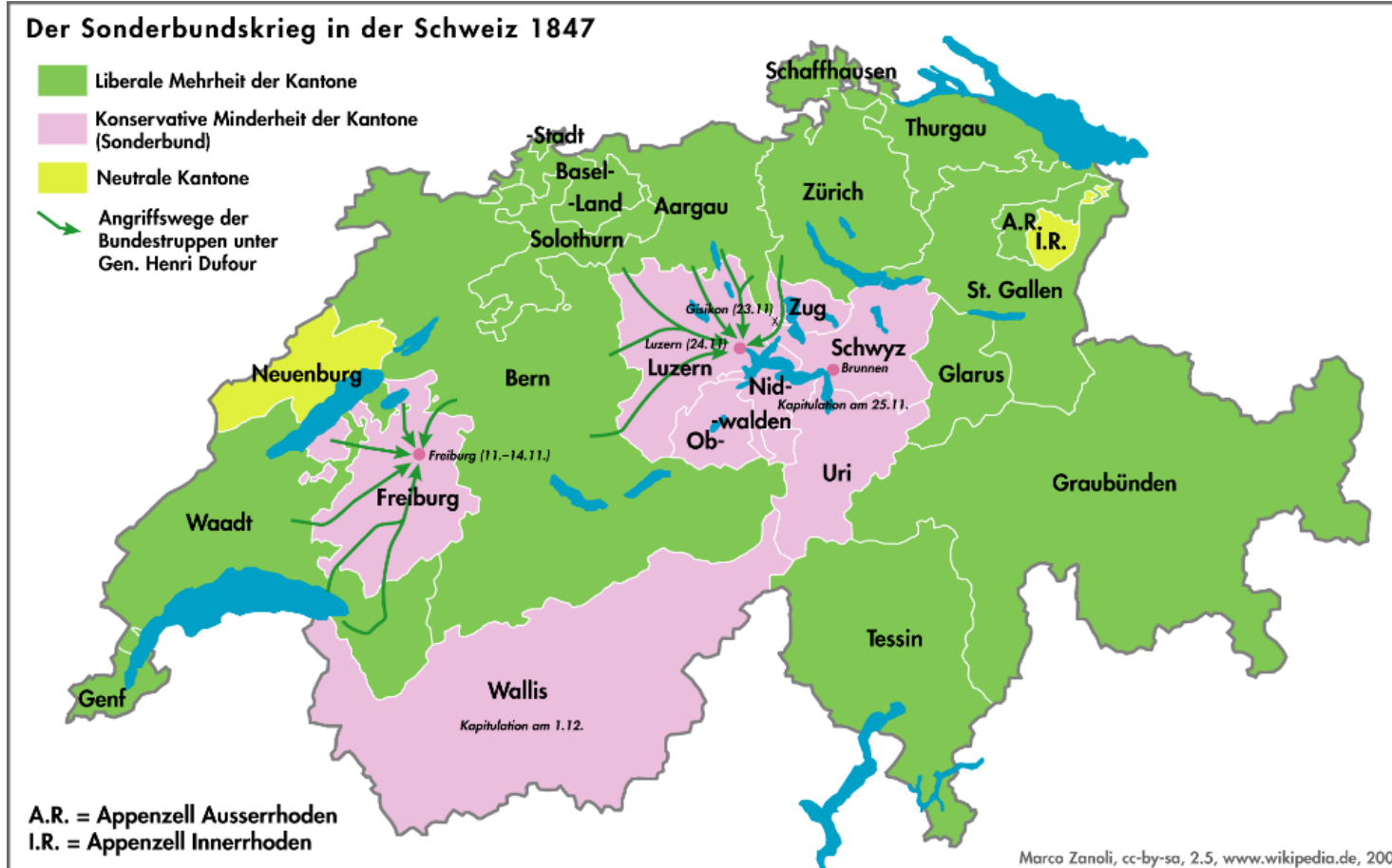
Conflits entre une majorité populaire favorable et une majorité des cantons défavorable, 1848–2026

Quelle: **Vatter, Adrian (2024)**. *Das politische System der Schweiz*, 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos. S. 416.

u^b

Fonction d'équilibre fédérale assurée

Föderale Ausgleichsfunktion erfüllt



Compensation historique :
les cantons perdants de la guerre civile (1847) bénéficient encore de la règle de la double majorité

Quelle: **Zanoli, Marco (2006)**. *Der Sonderbundskrieg in der Schweiz*. S. 12. Eigene Ergänzungen. URL: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/72/Sonderbund.png>.

u^b

Chances de succès inégales

Asymmetrische Erfolgchancen

Nr	Datum	Vorlage	Kantone	Volk	Städte	Romandie	Tessin	Frauen	Junge
2	14.01.1866	Mass und Gewicht	43	50	63	70	89		
174.1	13.03.1955	Mieter- und Konsumentenschutzinitiative	32	50	64	55	52		
223	15.11.1970	Änderung der Finanzordnung	41	55	63	45	63		
234	04.03.1973	Bildungsartikel	48	53	60	50	88		
246	02.03.1975	Konjunkturartikel	50	53	60	43	62		
313	27.02.1983	Energieartikel	48	51	58	55	70	46	37
410	12.06.1994	Kulturförderungsartikel	48	51	61	60	61	66	67
411	12.06.1994	Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer	43	53	59	61	46	70	78
567	03.03.2013	Bundesbeschluss über die Familienpolitik	43	54	67	68	67	57	66
636	29.11.2020	Konzernverantwortungsinitiative	37	51	65	60	54	55-57	55-64
		Wie oft verloren	nie	immer	immer	7 von 10	9 von 10	4 von 5	4 von 5

Quelle: aus **Sean Müller (2026)**. Erhebung auf der Basis von Daten aus Swissvotes [Année Politique Suisse](#) bzw. [Bundesamt für Statistik BFS](#) und VOX [gfs.bern](#) bzw. [LeeWas](#). Städte: zehn bevölkerungsgrösste Schweizer Städte. Junge: 18-39 Jährige.

u^b

Effets différenciés de la double majorité

Unterschiedliche Wirkungen des Doppelmehrs

Groupes avantagés :	Groupes désavantagés :
Petit cantons	Cantons plus peuplés
Régions rurales	Espaces urbains
Suisse alémanique	Suisse Romande et Tessin
Suisse centrale et orientale	Suisse occidentale et du nord-ouest
Hommes	Femmes
Génération plus âgées	Génération plus jeunes

Votations européennes depuis 1992

Titel	Datum	Rechtsform	Ja-Anteil Volk	Ständemehr erreicht?
EWR-Beitritt	1992	Oblig.	49.7%	Nein
VI «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!»	1997	Oblig.	26.0%	Nein
Bilaterale I	2000	Fakultativ	67.2%	Ja
VI «Ja zu Europa!»	2001	Oblig.	23.2%	Nein
Schengen-Dublin-Abkommen (Bilaterale II)	2005	Fakultativ	54.6%	Nein
Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten	2005	Fakultativ	56.0%	Ja
Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	2006	Fakultativ	53.4%	Ja
Weiterführung der Personenfreizügigkeit Schweiz–EU und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien	2009	Fakultativ	59.6%	Ja
Einführung des biometrischen Passes	2009	Fakultativ	50.2%	Nein
VI «Gegen Masseneinwanderung»	2014	Oblig.	50.3%	Ja
Umsetzung der EU-Waffenrichtlinien	2019	Fakultativ	63.7%	Ja
VI «Begrenzungsinitiative»	2020	Oblig.	38.3%	Nein
Beteiligung an der europäischen Grenz- und Küstenwache Frontex	2022	Fakultativ	71.5%	Ja

u^b Votations européennes : risque élevé de conflits

Europaabstimmungen: hohe Kollisionsgefahr



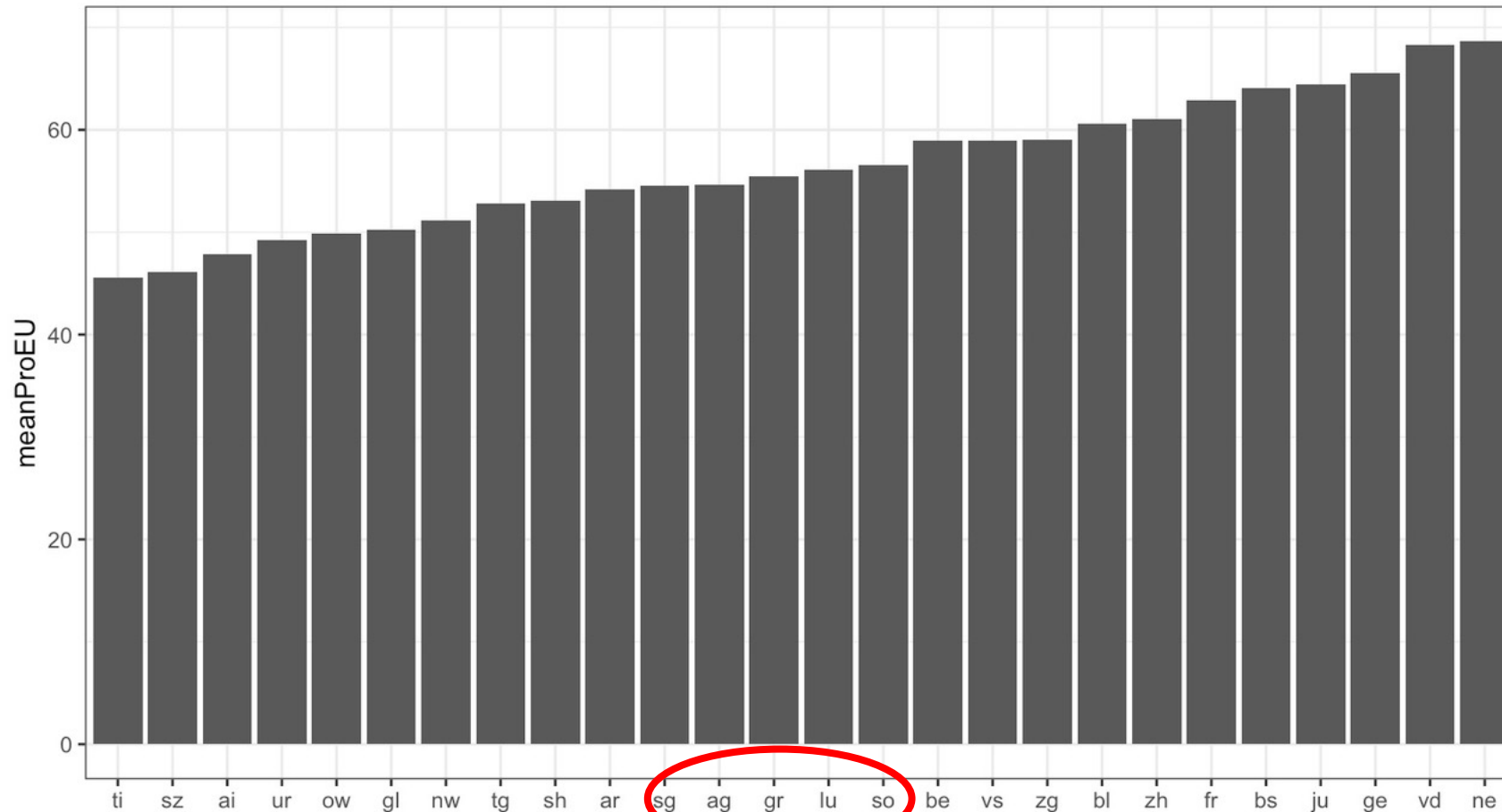
Politique européenne :
risque accru de conflits entre la majorité populaire et la majorité des cantons

Anm.: europapolitische Abstimmungen seit 1992
Konflikt: Kollision Volks- und Ständemehr. Die blaue Linie ist eine LOESS-Linie (flexible Korrelation)
Quelle: Erhebung von **Sean Mueller, IPW, Universität Bern (2026)**.

u^b Votations européennes : différences cantonales

Europaabstimmungen: kantonal. Unterschiede

Kantonale Zustimmung zu 15 EU-relevanten Volksabstimmungen, 1972-2022
Anordnung vom euroskeptischsten (TI) zum eurofreundlichsten Kanton (NE) gemäss Durchschnitt



Politique européenne :
importantes et stables différences cantonales

Anm.: europapolitische Abstimmungen seit 1972
Quelle: Erhebung von **Sean Mueller, IPW, Universität Bern (2026)**.

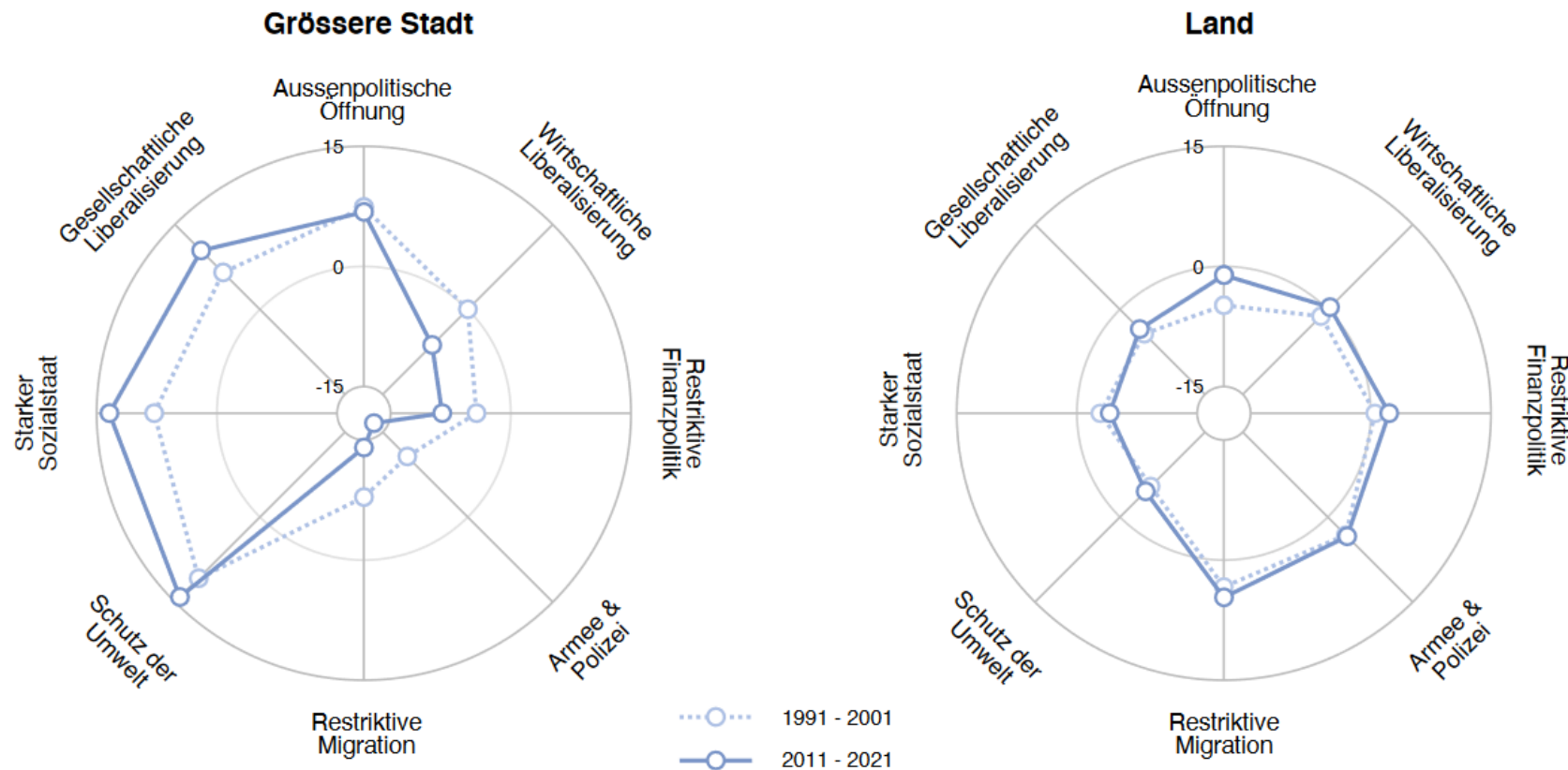
u^b Effets politiques d'un référendum obligatoire

Politische Wirkungen eines oblig. Referendums

- Un référendum obligatoire concentre la **campagne de votation** sur quelques « cantons charnières » de la Suisse alémanique (SG, AG, GR, LU, SO).
- La question de l'**ouverture européenne** présente des **différences d'attitudes importantes et stables entre ville et campagne**, de sorte que
 - la **double majorité constitue un seuil particulièrement élevé** (au moins **55 % de oui** populaire nécessaires) et
 - une **collision entre majorité populaire et majorité des cantons est probable** en cas de résultat serré.

u^b Ouverture extérieure : clivage ville-campagne

Aussenpol. Öffnung: Stadt-Land-Graben



Clivage ville-campagne concernant d'ouverture de la politique extérieure

Anm.: Basis der Darstellung sind die Resultate bei eidg. Abstimmungen /Quelle: **Sotomo (2021)**. *Stadt-Land-Monitor 2021* (N = 3'053; online, «opt-in»).

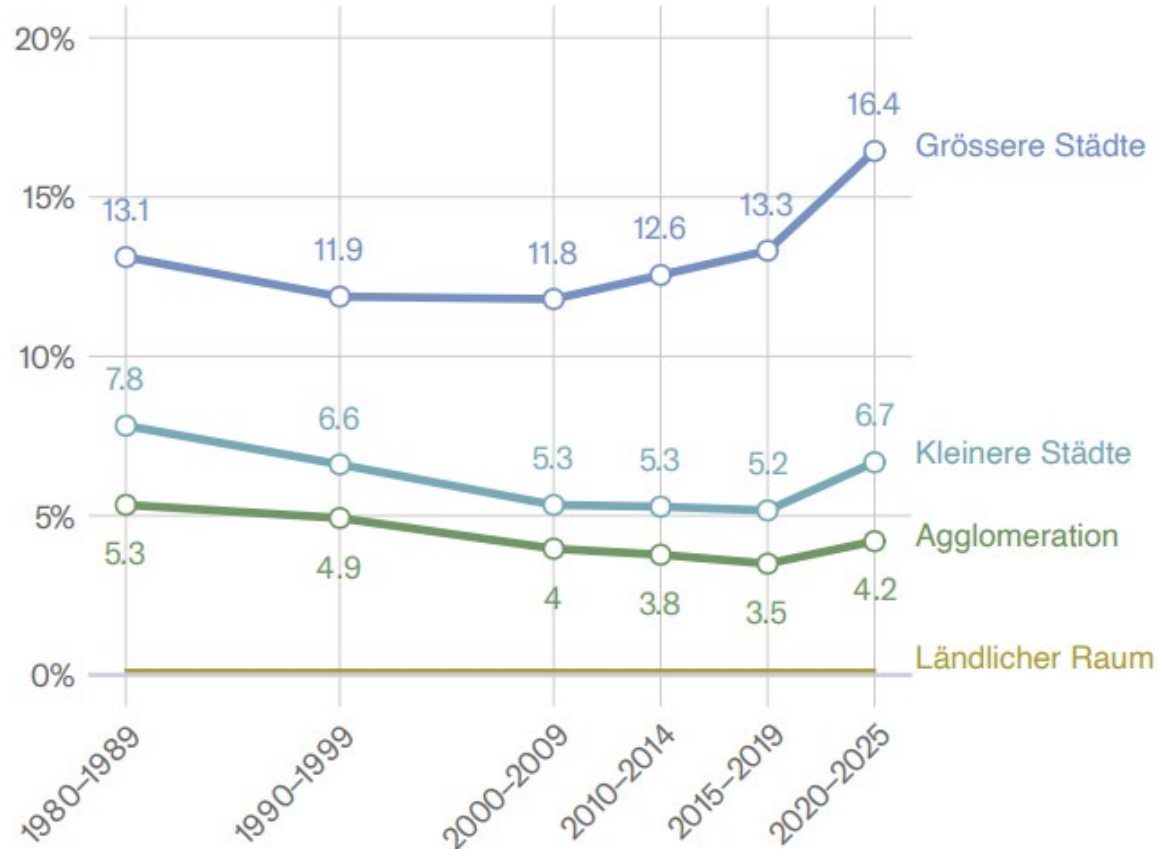
URL: <https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2021/12/Stadt-Land-Monitor-2021.pdf>. S. 14.

Universität Bern, Professur für Schweizer Politik

u^b

Clivage ville-campagne s'accentue

Stadt-Land-Graben nimmt zu



Clivage ville-campagne s'accentue nettement lors des votations fédérales (en point de pourcentage)

Anm.: Dargestellt ist die Trendentwicklung der durchschnittlichen Abweichung de Ja-Stimmenanteils bei eidgenössischen Volksabstimmungen (1981–September 2025) /
Quelle: **Sotomo (2025)**. *Stadt-Land-Monitor 2025* (N = 3'053; online, «opt-in»).
URL: [StadtLandMonitor2025_DE.pdf](#), S. 16.

u^b

Conséquences d'un référendum obligatoire

Konsequenzen eines obligator. Referendums

1. La double majorité remplit sa fonction historique

→ protection des petits cantons ruraux, équilibre fédéral garanti

2. Elle engendre aujourd'hui des tensions systémiques

→ tension avec le principe démocratique d'« égalité des voix »

3. Effets secondaires importants de la double majorité

→ protection spécifique des minorités, concentration de la campagne sur quelques cantons clés, risque accru de collisions

4. Cet effet est particulièrement marqué pour les objets européens

→ fortes différences ville-campagne, seuil élevé pour un oui assuré (55 %+)

Conséquence : risque élevé de collision pour les Bilatérales III

- **Bundesamt für Statistik (2026)**. *Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie, Alter und Kanton, 3. Quartal 2025*. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.36249014.html>
- **Freiburghaus, Rahel/Vatter, Adrian (2021)**. Wie Ständemehr und Ständerat Umgehungsstrategien provozieren. *Die Volkswirtschaft* 94(5): 20–23.
- **Historische Statistik der Schweiz HSSO (2012)**. Wohnbevölkerung nach Kantonen 1671-1844 (kantonale Zählungen) und 1850-1990 (eidgenössische Zählungen): absolute Zahlen. Tab. B.1a. URL: <https://hssso.ch/de/2012/b/1a>
- **Höhener, Hans-Peter (1998)**. Zentralistische oder föderalistische Schweiz? Die Gebietseinteilung in der Helvetik 1798 bis 1803 und ihre Darstellung in Karten. *Cartographica Helvetica* 18 (1): 21-31. Vgl. ebenfalls URL: <http://www.stapferenquete.ch/historischerhintergrund/geographie>.
- **Lorenz, Astrid (2005)**. How to Measure Constitutional Rigidity? Four Concepts and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics* 17(3): 339–361.
- **Mueller, Sean (2026)**. *Erhebungen zum Volks- und Ständemehr bei europapolitischen Abstimmungen* (unpubliziert). Bern: IPW, Universität Bern.
- **Mueller, Sean/Vatter, Adrian (2017)**. Federalism and Decentralisation in Switzerland. S. 39–64. In: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.). *Federal Power-Sharing in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- **Sean Mueller/Linder, Wolf (2025)**. *Schweizerische Demokratie*. Bern und Stuttgart: Haupt.
- **Sotomo (2021)**. *Stadt-Land-Monitor 2021*, URL: <https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2021/12/Stadt-Land-Monitor-2021.pdf>.
- **Sotomo (2025)**. *Stadt-Land-Monitor 2025*, URL: StadtLandMonitor2025_DE.pdf.
- **Vatter, Adrian/Sager, Fritz (2006)**. Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze. S. 73–97. In: Vatter, Adrian (Hrsg.). *Föderalismusreform*. Zürich: NZZ Libro.
- **Vatter, Adrian (2006)**. Wandel und Reformbedarf föderativer Institutionen in der Schweiz. S. 174–185. In: Vatter, Adrian (2006). *Föderalismusreform*. Zürich: Verlag NZZ.
- **Vatter, Adrian (2017)**. Wird die Schweiz in fünfzig Jahren immer noch föderalistisch sein? In *Neue Zürcher Zeitung*, 24.08.2017. URL: <https://www.nzz.ch/meinung/schweizer-foederalismus-wird-die-schweiz-in-fuenfzig-jahren-immer-noch-foederalistisch-sein-ld.1312316>.
- **Vatter, Adrian (2018)**. *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/ New York, NY: Routledge.
- **Vatter, Adrian (2022)**. Föderalismus. S. 119–143. In: Papadopoulos Yannis et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- **Vatter, Adrian (2024)**. *Das politische System der Schweiz*, 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- **Wili, Hans-Urs (1988)**. *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland*. Bern: Stämpfli.

u^b

Referendumsfrage bei Bilateralen III

Das stärkere Mehr als fairer Kompromiss

Das **Prinzip des stärkeren Mehrs** (Vorschlag Linder) sieht vor, dass im Kollisionsfall **dasjenige Mehr** entscheidet, **welches deutlicher ausgefallen** ist:

- **Sieg des Volksmehrs:** Wenn z.B. 55 % des Volks Ja sagen, aber nur 12 von 23 Ständen (= 52,2 %) Nein, dann setzt sich das Volksmehr durch;
- **Sieg des Ständemehrs:** Wenn 13 von 23 Ständen (= 56,5 %) Nein sagen, aber nur 53,7 % des Volkes Ja sagen, dann setzt sich das Ständemehr durch.

Fairness

Wettbewerb

Keine Blockade

u^b

Auswirkungen des stärkeren Mehrs bei Kollisionsfällen

Jahr	Gegenstand	Typ	Volk Ja (in %)	Kantone Nein	Kantone Nein (in %)	stärkeres Mehr
1866	Mass und Gewicht	obl. Ref	50.4	12.5	56.8	Stände
1955	Mieter- und Konsumentenschutz	VI	50.2	15	68.2	Stände
1970	Finanzordnung	obl. Ref	55.4	13	59.1	Stände
1973	Bildungswesen	obl. Ref	52.8	11.5	52.3	Volk
1975	Konjunkturartikel	obl. Ref	52.8	11	50.0	Volk
1983	Energieartikel	obl. Ref	50.9	12	52.2	Stände
1994	Kulturförderung	obl. Ref	51.0	12	52.2	Stände
1994	Einbürgerung	obl. Ref	52.8	13	56.5	Stände
2013	Familienartikel	obl. Ref	54.3	13	56.5	Stände
2020	Konzernverantwortung	VI	50.7	14.5	65.0	Stände

Anmerkungen: obl. Ref. = obligatorisches Referendum und VI = Volksinitiative.

Quellen: Vatter und Sager (2006: 95) und Vatter (2024).