

Stellungnahme

Bilaterale III; Referendum

Martin Dumermuth

APK-S, 25. März 2026

Inhaltsverzeichnis

1	Ergebnis	2
2	Ständemehr	2
3	Oblig. Referendum für Staatsverträge	2
4	Nun zur Frage des Referendums sui generis	3
5	Neuordnung des Staatsvertragsreferendums 1977	3
6	Praxis des Bundesrats	5
6.1	Behauptung	5
6.2	EWR	5
6.3	Totalrevision der BV 1999	5
7	Praxis des Parlaments	5
8	Schluss	6

Anrede

1 Ergebnis

Vielen Dank für die Einladung. Ich möchte gleich mit der Schlussfolgerung beginnen:

Die Bilateralen III können *nicht* dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, da für ein obligatorisches Referendum sui generis eine Rechtsgrundlage fehlt.

Lassen Sie mich das kurz begründen:

2 Ständemehr

Das Ständemehr ist essentiell für unseren Föderalismus. Damit einher geht aber eine Verzerrung der Stimmrechtsgewichte. So zählt beispielsweise die Stimme einer Zürcherin weniger als 3 Prozent der Stimme eines Glarners.

Die Stimmrechtsgleichheit ist grundrechtlich geschützt. Weil das Ständemehr Grundrechte beschränkt und eine wichtige Regel für den Föderalismus darstellt, bedarf es einer klaren Grundlage in der Verfassung.

3 Oblig. Referendum für Staatsverträge

Nach der geltenden BV kommt das obligatorische Staatsvertragsreferendum nur bei einem Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften zur Anwendung.

Die Bilateralen III erfüllen beide Voraussetzungen nicht.

4 Nun zur Frage des Referendums sui generis

Nach dem Bundesrat kann ein obligatorisches Referendum auch dann zur Anwendung kommen, wenn ein Vertrag entweder

- einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt, oder
- eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bewirkt.

Der Bundesrat sagt aber nichts zur Rechtsgrundlage. In der Lehre wird etwa auf Gewohnheitsrecht verwiesen.

Wer von Gewohnheitsrecht spricht, beruft sich regelmässig auf historische Entwicklungen. Lassen Sie mich deshalb kurz einen Blick zurückwerfen:

5 Neuordnung des Staatsvertragsreferendums 1977

Die Regeln für das obligatorische Staatsvertragsreferendum stammen von 1977. Sie sind seither nie geändert worden und gelten bis heute.

Nach den Beitritten zur EFTA – ohne Referendum – und dem Abschluss des FHA/EU – mit Referendum – gab es in den 1970er Jahren im Parlament erheblichen Unmut. Gefordert wurde eine klare Lösung, die ohne politisches Ermessen auskommt, d.h., keinen plebiszitären Charakter aufweist.

Im Zentrum stand die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterliegt.

Verworfen wurden u.a. die zwei Kriterien, auf die sich der Bundesrat in der Botschaft der Bilateralen III beruft. Man einigte sich darauf, für jedes der beiden Kriterien nur den je wichtigsten Fall in die BV aufzunehmen:

- Für den schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz war das der Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft und
- für die grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik ging es um den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit.

Der Nationalrat wollte zusätzlich Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen, die «wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken». Dieses Kriterium wird heute oft für die Begründung des Referendums sui generis angerufen. Es wurde damals aber in der Differenzbereinigung explizit abgelehnt. Man wollte die Staatsvertragsgenehmigung und allfällige Verfassungsanpassungen trennen.

Klar war auch, dass die beschlossene Regelung abschliessend sein sollte.

Dazu der damalige Kommissionssprecher Barchi : «En commission, nous avons toujours affirmé à l'unanimité que la nouvelle disposition de l'article 89 signifie qu'on veut

expressis verbis régler la matière d'une façon exhaustive.» –
d.h. erschöpfend, abschliessend

Das lässt keinen Raum offen für ein Referendum sui generis.

6 Praxis des Bundesrats

6.1 Behauptung

Trotz dieser Entscheide von Parlament, Volk und Ständen berief sich der Bundesrat immer wieder auf ein angeblich existierendes Referendum sui generis.

6.2 EWR

Dass geschah erstmals beim EWR. Da aber im gleichen Bundesbeschluss die Übergangsbestimmungen der BV geändert wurden, brauchte es ohnehin eine obligatorische Abstimmung. Damit wurde das Problem entschärft.

6.3 Totalrevision der BV 1999

In der Botschaft zur Totalrevision der Verfassung 1999 behauptete der Bundesrat erneut, es existiere eine ungeschriebene Praxis, auch andere Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellen zu können. Diese Praxis wolle man – entgegen dem Nachführungsauftrag – beibehalten.

7 Praxis des Parlaments

Das Parlament folgte dem Bundesrat nicht:

- Beim EWR stellte sich die Frage nicht mehr, da die Verfassung ohnehin geändert werden musste.
- Die nationalrätliche Kommission beantragte bei der Totalrevision der BV, das Referendum sui generis in die BV schreiben. Der Antrag wurde aber abgelehnt mit der Begründung, man wolle keine Referenden mit politischem Ermessen und plebiszitärem Charakter.
- Bei den Bilateralen II unterstrichen die Kommissionssprecher, spätestens seit der Totalrevision der BV sei klar, dass es kein Referendum sui generis gebe.
- Anlässlich der Initiative Staatsverträge vors Volk 2012 lehnte das Parlament einen Gegenentwurf des Bundesrates ab, der verfassungsändernde Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen wollte.
- Und schliesslich wurde im Jahre 2021 die Vorlage, Verträge von Verfassungsrang dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, vom erneut Parlament abgelehnt.

8 Schluss

- Von den drei immer wieder erwähnten Beispielen stammen zwei aus der Zeit vor der grundlegenden Reform des Staatsvertragsreferendums aus dem Jahre 1977. Sie sind überholt und haben keine Bedeutung mehr.

- Und beim EWR war das obligatorische Referendum eine Folge der Verfassungsänderung.
- Viermal hatte das Parlament einen Antrag auf dem Tisch, für Staatsverträge von grosser Tragweite oder von Verfassungsrang das obligatorische Referendum einzuführen. Immer wurden die Anträge abgelehnt.
- Fazit: Es gibt keine kohärente Praxis und somit auch kein Gewohnheitsrecht. Kurz: Für ein Referendum sui generis gibt es keine Rechtsgrundlage.