Das doppelte Mehr als qualifiziertes Mehr

Progress Foundation | Denkanstösse

Die einen hoffen auf das Ständemehr, die anderen wollen es verhindern

Der Bundesrat hält sich bedeckt in der Frage, ob er das geplante EU-Vertragspaket dereinst Volk und Ständen vorlegen will oder nicht. Doch es gibt Präzedenzfälle für den Umgang mit wichtigen Abkommen – wie das Freihandelsabkommen und den EWR.

Erschienen in der NZZ vom 22.1.2024

Als Bundesrat Ignazio Cassis Ende 2023 zusammen mit seinen Kollegen Elisabeth Baume-Schneider und Guy Parmelin die Medien über das Abkommen informierte, das der Bundesrat mit der EU anstrebt, blieb vieles im Vagen. Auch die Frage, wie und in welcher Form sich dereinst die Schweizerinnen und Schweizer dazu werden äussern können. Braucht es für das anvisierte Vertragspaket ein obligatorisches Referendum mit Volks- und Ständemehr, oder reicht ein fakultatives Referendum mit blossem Volksmehr? «Dieses Thema kommt noch», sagte Cassis vor den Journalisten. Es sei möglich, einen Staatsvertrag allein aufgrund seiner Wichtigkeit dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, fügte er an. Doch er sei kein Jurist und wolle sich nicht auf unsicheres Terrain begeben, so der Aussenminister.

In der Bundesverwaltung dürfte man sich zu dieser Frage schon ganz viele Gedanken gemacht haben. Denn das Ständemehr könnte über das Schicksal des Abkommens entscheiden. Das zeigt ein Blick auf die EWR-Abstimmung von 1992. Achtzehn Kantone lehnten den EWR ab, teilweise sehr

deutlich: In Uri, Schwyz, Obwalden und Appenzell Innerrhoden lag der Nein-Anteil bei je über 70 Prozent, weitere zehn Kantone verwarfen das Abkommen mit jeweils über 60 Prozent Nein-Stimmen. Einzig in den beiden Basel, der Waadt, dem Wallis, in Genf, Neuenburg, Freiburg und im Jura resultierte eine Ja-Mehrheit.

Keine Chance vor den Ständen

Bei den Ständen hatte der EWR keine Chance. Ganz anders beim Volk: Es war in zwei gleich grosse Lager gespalten. Der Nein-Anteil lag bei lediglich 50,3 Prozent, und das bei einer Stimmbeteiligung von knapp 79 Prozent. Es ist gut möglich, dass sich die Situation beim Europaabkommen ähnlich präsentiert. Je nach Standpunkt wäre das Ständemehr die letzte gefährliche Hürde auf dem Weg zu den «Bilateralen III» bzw. die letzte grosse Hoffnung im Bestreben, das Land vor dem «Unterwerfungsvertrag» zu retten.

Strenggenommen dürfte das Abkommen – oder das Paket von Einzelabkommen – wohl nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen, wie es in Artikel 140 der Bundesverfassung kodifiziert ist. Gemäss dieser Bestimmung muss einzig über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit wie der Nato oder über den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften wie der EU obligatorisch abgestimmt werden. Um einen formellen Beitritt der Schweiz zur EU geht es beim Vertragspaket nicht, allenfalls um eine Vorstufe. In der juristischen Lehre wird allerdings auch die Meinung vertreten, dass der Begriff des Beitritts nicht eng auszulegen sei. Vielmehr würden auch intensive Formen der Beteiligung darunterfallen, deren Auswirkungen beitrittsähnlich wären.

Beim EWR gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass der Vertrag keinen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft darstelle und deshalb nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehe. Dennoch beantragte er, das Abkommen Volk und Ständen vorzulegen, denn dieses sei «zweifellos von überragender politischer und wirtschaftlicher Bedeutung für unser Land. Daher kommt nach Meinung des Bundesrates nur das obligatorische Referendum infrage.» Das Parlament folgte ihm dabei.

Es war das dritte Mal, dass das Parlament einen Staatsvertrag aufgrund seiner Wichtigkeit und Tragweite freiwillig Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitete. Das erste Mal wurde diese Art des Referendums «sui generis» beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahr 1920 angewandt. Der zweite Präzedenzfall war das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972: Das Parlament unterstellte den Vertrag wegen seiner grossen wirtschaftlichen Bedeutung von sich aus dem obligatorischen Referendum. Wird das Europaabkommen nach dem EWR zum vierten Anwendungsfall?

Raum für politische Willkür

Das Unschöne am Referendum «sui generis» ist, dass es Raum für politische Willkür bietet und es letztlich dem Belieben des Parlaments überlässt, ob es ein Abkommen Volk und Ständen unterbreiten will oder nicht. Wer zu den Befürwortern gehört, dürfte tendenziell gegen das doppelte Mehr sein, wer zu den Gegnern gehört, tendenziell dafür.

Gleichzeitig gibt es mit den erwähnten Präzedenzfällen aber auch eine Praxis, die man kaum einfach so ignorieren

kann. Der Bundesrat führte dazu vor ein paar Jahren aus: «Ein völkerrechtlicher Vertrag ist dann dem Referendum sui generis zu unterstellen, wenn er entweder tiefgreifend in die verfassungsrechtliche Ordnung eingreift, eine grundsätzliche Änderung der schweizerischen Aussenpolitik mit sich bringt oder sehr bedeutende sachliche oder politische Gründe dafür sprechen.»

Treffen diese Kriterien auf das EU-Vertragspaket zu? Greift das Abkommen tief in die innere Struktur der Schweiz ein? Ist es so bedeutsam, dass es das doppelte Mehr erfordert? Unbedingt, meint Carl Baudenbacher, der frühere Präsident des Efta-Gerichtshofes und Gegner des Vertragspakets. Er hält die Rechtslage für «völlig klar». Anders tönt es von Roland Mayer, Generalsekretär der Konferenz der Kantonsregierungen, der keinerlei institutionelle Anbindung an die EU erkennen will und die politische Bedeutung des Abkommens auffällig relativiert. So auffällig, dass er sogar Kritik von anderen Befürwortern einstecken muss. «Bin mehr als skeptisch, ob man ein Volks- und Ständemehr gewinnen kann, indem man möglichst abstreitet, dass es sich hier um eine institutionelle Lösung handle», meint etwa der Integrationsanhänger und Jurist Stefan Schlegel.

Man kann dies als Vorgeplänkel ansehen; die eigentlichen Verhandlungen über das Abkommen stehen ja erst noch bevor. Gleichwohl gibt es staatspolitische Aspekte, die in der Diskussion über das obligatorische Referendum schon jetzt mitberücksichtigt werden sollten, wie jener der Normenhierarchie. Bereits heute werden gewisse bilaterale Verträge wie die Personenfreizügigkeit zum Teil über die Bundesverfassung gestellt und gehen ihr vor, obschon sie lediglich dem fakultativen Referendum unterstanden haben

und damit schwächer legitimiert sind. Diese Entwicklung dürfte sich mit dem geplanten EU-Abkommen weiter verstärken, und zwar kräftig. Würde man das Abkommen dem obligatorischen Referendum unterstellen, hätte das den Vorteil, dass es Verfassungsrang erhielte. Es stünde auf einer festeren Grundlage, was es einfacher machen würde, Normenkonflikte (die etwa durch neue Volksinitiativen entstehen können) zu lösen.

Zudem dürfte es nicht ganz einfach sein, den Schweizerinnen und Schweizern zu erklären, warum es für Hornkuh-Initiativen und anderes die Zustimmung von Volk und Ständen braucht, für die institutionelle Einbindung der Schweiz in die EU dagegen nicht.

Alle Kantone sollen mit einer Stimme sprechen, doch nicht alle wollen

Das EU-Vertragspaket sorgt für föderalistische Unruhe. Die Konferenz der Kantonsregierungen möchte die Vernehmlassung zentralisieren. Das wird nicht überall goutiert.

Erschienen in der NZZ vom 28.1.2025

Wer sich für die «Bilateralen III» beziehungsweise den «EU-Unterwerfungsvertrag» interessiert, dem dürfte es 2025 nicht langweilig werden. Der Bundesrat wird voraussichtlich vor der Sommerpause die Vernehmlassung zu dem Geschäft eröffnen. Dabei geht es um das Vertragspaket selbst, aber auch um Gesetzesanpassungen, die durch die Übernahme von EU-Recht notwendig werden, und um die flankierenden Massnahmen vor allem im Bereich des Lohnschutzes. Klar ist: Es handelt sich um ein umfangreiches Geschäft, die Rede ist von 1400 Seiten.

Der SVP gefällt dieses Vorgehen gar nicht. Es handle sich um eine «Husch-husch-Vernehmlassung», die es verunmögliche, das Vorhaben seriös zu prüfen, kritisiert sie. Das sei eine undemokratische Trickserei. In der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates stellten die Vertreter der Volkspartei den Antrag, die Frist von drei auf sechs Monate zu verlängern, fanden damit aber bei den anderen Parteien kein Gehör.

Bleibt die Frage, wie ernsthaft und intensiv sich die Kantone, die Parteien, die Verbände und andere interessierte Kreise mit dem Vertragspaket und den Gesetzesentwürfen in lediglich drei Monaten auseinandersetzen können. Das Tempo ist angesichts der Komplexität der Vorlagen und deren Masse auf jeden Fall sportlich.

18 Kantone machen die Mehrheitsmeinung

Innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) weiss man bereits, wie man vorgehen will: Die Vernehmlassung soll schlank und straff gehalten werden. So ist geplant, dass die Kantone eine einzige, gemeinsame Stellungnahme zuhanden des Bundesrats einreichen. Die Kantonsregierungen sollen ihre jeweiligen Positionen lediglich der KdK-Zentrale melden. Möglicherweise wird das KdK-Sekretariat eine Mustervorlage ausarbeiten, um ihnen die Aufgabe zu erleichtern. Die Rückmeldungen der 26 Kantonsregierungen sollen dann von der KdK-Zentrale zu einer einzigen Stellungnahme zusammengeschmiedet werden. Gemäss den Statuten der KdK reicht es, wenn 18 Kantonsregierungen einer Stellungnahme zustimmen. Dies ist das notwendige Quorum, damit die KdK gegenüber dem Bund offiziell im Namen «der Kantonsregierungen» sprechen kann, und dieser kann sich umgekehrt auf die Meinung «der Kantone» berufen.

Wie diese Meinung zustande kommt, erfährt die Öffentlichkeit nicht. Die KdK legt grössten Wert auf Vertraulichkeit. Was in ihren Plenarversammlungen genau abläuft, ist geheim. Wie es zu einem Resultat kommt, ob abgestimmt wird, welcher Regierungsrat dafür oder dagegen votiert, welche Dynamiken und Zufälle hineinspielen, welche Koalitionen sich unter den Kantonsvertretern bilden – das alles

bleibt im Dunkeln. Die Vorgänge in der KdK sind, gelinde gesagt, undurchsichtig.

Bei der KdK erachtet man das skizzierte Vorgehen als unproblematisch, auch bei einem derart bedeutsamen Vorhaben wie der institutionellen Anbindung der Schweiz an die EU. Die Kantonsregierungen hätten bisher zu allen europapolitischen Vorlagen eine gemeinsame Stellungnahme über die KdK verabschiedet, sagt Generalsekretär Roland Mayer. Mayer ist ebenso wie der KdK-Präsident und Aargauer Mitte-Regierungsrat Markus Dieth ein überzeugter Unterstützer des EU-Vertragspakets. Eine gemeinsame Haltung führe dazu, dass die Kantone ihre Anliegen gegenüber dem Bund effektiver wahrnehmen könnten.

Die Kantone sind allerdings keine homogene Masse. Das Wallis dürfte beim Stromabkommen andere Interessen haben als beispielsweise der Kanton Basel-Stadt, der Grenzkanton Tessin wird die Zuwanderungsfrage anders sehen als beispielsweise Zürich oder Bern. Innerschweizer Kantone stehen einer EU-Annäherung traditionell zurückhaltender gegenüber als die europafreundliche Westschweiz.

Den Einwand, dass es unter föderalistischen Gesichtspunkten fragwürdig anmute, wenn die Gegensätze und Differenzen unter den Kantonen eingedampft würden und die Öffentlichkeit nichts darüber erfahre, lässt Mayer nicht gelten: «Die föderalen unterschiedlichen Befindlichkeiten fliessen in die Diskussionen ein, welche zwecks Verabschiedung einer gemeinsamen Haltung zu führen sind.» Das habe man auch beim institutionellen Rahmenabkommen, das 2021 gescheitert ist, so gehalten.

Tatsächlich haben die Kantone beim institutionellen Rahmenabkommen mit einer Stimme gesprochen, nämlich mit jener der KdK. Damals führte der Bundesrat aber lediglich eine Konsultation zu den strittigen Punkten durch, nicht eine ordentliche Vernehmlassung. Dieses Mal will der Bundesrat anders vorgehen. Wie das Aussendepartement mitteilt, sollen die einzelnen Kantonsregierungen und die KdK zur Stellungnahme eingeladen werden. «Die Kantone werden selber entscheiden, ob sie einzeln oder über die KdK ihre Rückmeldung machen.»

Widerspruch aus Schwyz und Nidwalden

Es wird interessant sein, zu beobachten, wie sich die Kantonsregierungen verhalten und welche von ihnen sich dem Wunsch der KdK-Spitze nach einem geeinten Auftreten anschliessen werden. Namentlich Regierungsräte aus europakritischen Kantonen werden sich gut überlegen, ob sie es sich mit Blick auf die heimische Wählerschaft leisten können, einfach im KdK-Chor mitzusingen und auf eine abweichende Position zu verzichten.

Der Schwyzer SVP-Regierungsrat Herbert Huwiler jedenfalls kann mit der Idee, dass die Kantone beim EU-Vertragspaket mit einer Stimme sprechen sollen, nichts anfangen. Der Kanton Schwyz werde voraussichtlich eine eigene Stellungnahme abgeben und sich nicht darauf beschränken, seine Meinung allein bei der KdK einzubringen, sagt er. Derselben Meinung ist Res Schmid, Landammann von Nidwalden. Er hält es für falsch, wenn die KdK bei diesem zentralen Dossier für die Kantone spricht und die Mehrheitsmeinung vertritt. Die Stimmen der Minderheiten würden auf diese Weise untergehen. Schmid rechnet damit, dass sein Kanton

eine eigene Vernehmlassungsantwort einreichen werde. Im föderalistischen System der Schweiz sei das der richtige Weg, sagt der SVP-Regierungsrat.

Anders sieht es die Zuger Regierungsrätin Silvia Thalmann-Gut, Mitglied des Leitenden Ausschusses der KdK. Zug werde voraussichtlich nur eine Rückmeldung an die KdK geben. Die Mitte-Politikerin hält es nicht für opportun, dass abweichende Haltungen unter den Kantonen öffentlich werden. «Eine Stellungnahme der KdK hat viel mehr Gewicht als eine Stellungnahme von 26 Kantonen.» Im Zuger Regierungsrat gebe derzeit eine andere Frage zu reden: Sollen die Mitglieder bei der EU-Vorlage an das Kollegialitätsprinzip gebunden sein oder ihre persönliche Ansicht nach aussen tragen dürfen? «Es ist ein hochpolitisches Geschäft. Wenn jeder Regierungsrat seine Meinung äussern kann, entschärft das die Diskussion», sagt Thalmann-Gut.

Wie hält es die KdK mit dem Ständemehr?

Viel Zunder steckt in der Frage, wie dereinst über das EU-Vertragspaket abgestimmt wird. Soll es dem obligatorischen Referendum mit Volks- und Ständemehr unterstellt werden oder lediglich dem fakultativen Referendum mit Volksmehr? Der Bundesrat hat sich noch nicht festgelegt, auch die KdK hat diesen heiklen Punkt bislang offengelassen. Als die Vertreter der Kantonsregierungen vor einem Jahr über die Referendumsfrage diskutierten, zeigten sich tiefe Risse. Schwyz scherte aus, und Nidwalden enthielt sich der Stimme, die Uneinigkeit innerhalb des Gremiums wurde publik. Das war innerhalb der KdK gar nicht gern gesehen.

Nimmt man Verfassung, EU-Verträge und Demokratie ernst, ist das Ständemehr zwingend

Der Bundesrat will in der Europafrage den Weg des geringeren Widerstands gehen und auf das Ständemehr verzichten. Das Parlament sollte anders entscheiden – wie bei der EWR-Abstimmung.

Erschienen in der NZZ vom 26.5.2025

Als Ignazio Cassis Ende April 2025 verkündete, dass der Bundesrat für die EU-Verträge kein Ständemehr wolle, brachte er eine ganze Reihe von Argumenten vor. Die Zollpolitik von Donald Trump kam dabei ebenso vor wie der Export von Schweizer Hüftprothesen, die Widrigkeiten in der Welt wurden ebenso erwähnt wie Rechtslehre und frühere Urnengänge. Und je länger der Aussenminister redete, desto offensichtlicher wurde, was er schliesslich selber einräumt: Die sieben Bundesräte haben politisch-taktisch entschieden. Wer von ihnen für die Abkommen ist, wollte kein Ständemehr. Wer dagegen ist, wollte ein Ständemehr. Der Rest ist wortreiche Verpackung.

Gefehlt hat bei Cassis' Erläuterungen das Banalste: eine Erklärung, warum Verträge, die besonders wichtig sind und die das Land seit Jahren umtreiben, kein doppeltes Mehr benötigen sollen. Weder Schweizer Hüftprothesen noch Trumps Zollpolitik noch formalistische Ausführungen zu früheren Abstimmungen können den Verzicht auf das doppelte Mehr begründen. Es geht dabei nicht um irgendein diffuses Bauchgefühl von hypersensiblen Eidgenossen, bei

weitem nicht. Es gibt handfeste staatspolitische Gründe, die das Ständemehr verlangen.

Freie Abstimmungen sehen anders aus

Erstens: Die institutionelle Anbindung an die EU wird das Land verändern. Die Schweiz verpflichtet sich dazu, bei der Zuwanderung oder beim Verkehr und später auch in anderen Bereichen laufend neues EU-Recht zu übernehmen. Das Gesetzesreferendum gibt es zwar noch, die Schweiz kann Nein sagen, doch tut sie das, wird sie so lange sanktioniert, bis sie einlenkt. Freie Abstimmungen sehen anders aus. Nicht nur die direkte Demokratie wäre betroffen, auch das Parlament hätte weniger zu sagen – wozu noch ein Vernehmlassungsverfahren durchführen oder eine Ratsdebatte abhalten, wenn schon im Voraus feststeht, wie die Regelung aussehen muss? Die Schweiz müsste Einbussen an Souveränität hinnehmen, die weit über das hinausgehen, was heute schon üblich ist. Das alles ist sehr wichtig. Es hat Verfassungsrang.

Zweitens: Wenn man die Verfassung, die Verträge und die Demokratie ernst nimmt, führt kein Weg am Ständemehr vorbei. Die EU-Verträge stehen faktisch über der Verfassung, sie werden bestehendes und künftiges Schweizer Recht brechen. Widersprechende Volksinitiativen dürfen zwar noch eingereicht werden, doch umgesetzt werden sie nicht – siehe die Initiative gegen die Masseneinwanderung. Es ist absehbar, dass solche Konflikte zunehmen werden. Warum sollen Abkommen, die derart bedeutend sind, an der Urne günstig zu haben sein? Wieso soll die Schweiz weitreichende Völkerrechtsverträge abschliessen, die der Verfassung vorgehen, ohne dazu die Einwilligung von Volk und Ständen – dem Ver-

fassungsgeber – einzuholen? Das ist nicht nur widersinnig, sondern auch unehrlich gegenüber dem Stimmvolk. Oder um den Staatsrechtler Andreas Kley zu zitieren: «Die Politik soll offen sagen, was auf das Land zukommen wird.»

Daran ändert auch nichts, dass innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen, der KdK, gegen das Ständemehr agitiert wird. Die KdK ist kein Ersatz für die Kantonsparlamente oder für die Stände. Die KdK ist institutionell gar nicht vorgesehen, gewählt ist sie nicht, von Demokratie kann bei ihr keine Rede sein. Gleichwohl tritt sie im Europadossier mit dem Anspruch auf, für «die Kantone» zu sprechen. Die Gegensätze, die es in der Europafrage zwischen den Kantonen gibt, werden zugedeckt; statt Vielfalt gibt es eine Einheitsmeinung eines Zentralorgans. 26 Kantone – eine Stimme: Was hat das mit Föderalismus zu tun?

Kurzsichtige Bürgerliche

Kritiker sind besorgt, dass kleine, aussenpolitisch konservative Kantone die grossen Wirtschaftsmotoren in ihrem Fortkommen behindern würden – dies zum Schaden des ganzen Landes, das nicht prosperieren könne. Oder salopp gesagt: Hinterwäldler vom Land bremsen die Leistungsträger aus der Stadt. Wirklich? Der Wohlstand der Schweiz hat wesentlich mit ihrer politischen und gesellschaftlichen Stabilität zu tun. Politiker kommen und gehen, der Zeitgeist wandelt sich, die Institutionen bleiben. Der Föderalismus und die direkte Demokratie sind die zwei Charaktermerkmale der Schweiz schlechthin, sie machen das Land verlässlich und bürgernah. Das Ständemehr ist einer der wichtigsten Garanten dafür, dass die Schweiz keine unverantwortlichen oder unrealistischen Entscheide fällt.

So dürften viele bürgerliche EU-Freunde froh gewesen sein, dass die linke Konzernverantwortungsinitiative 2020 dem doppelten Mehr unterstand. Die Leistungsträger aus der Stadt fanden die Initiative nämlich eine tolle Idee, sie scheiterte nur dank den Hinterwäldlern vom Land. Auch der Abstimmung über die Juso-Initiative für eine Erbschaftssteuer kann die Schweiz nur deshalb so gelassen entgegensehen, weil es das Ständemehr gibt. Man darf darauf vertrauen, dass die konservativen Deutschschweizer Kantone Nein sagen werden.

Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass sich vor allem die politische Linke am Ständemehr stösst und es «modernisieren» oder gerade ganz entsorgen will. Ohne Ständemehr wird die Schweiz mit Sicherheit sozialistischer werden. Der Staat wird sich ausbreiten, die Umverteilung wird zunehmen, die Steuern werden steigen. Man muss sich bloss ansehen, wie hoch in der Vergangenheit in der welschen Schweiz und in den progressiv-linken Deutschschweizer Städten die Zustimmung zu Sozialausbau jeder Art war. Hier braucht es ein Gegengewicht. Die Bürgerlichen, die wegen der Europafrage nun plötzlich das «Ein Appenzeller wiegt so viel wie vierzig Zürcher, und das geht gar nicht»-Argument bringen und das Ständemehr anzweifeln, machen letztlich das Spiel der Linken mit.

Die EWR-Abstimmung als Vorbild

Es ist auch keineswegs so, dass das Ständemehr eine praktisch unüberwindbare Hürde bildete. Stützt man sich auf die Erfahrungen der vergangenen Europa-Abstimmungen, so dürfte eine Volksmehrheit von 55 bis 58 Prozent

genügen, damit das Ständemehr erreicht wird (für den Beitritt der Schweiz zur Uno 2002 reichte eine Mehrheit von nicht einmal 55 Prozent). Das Ständemehr entspricht so gesehen einem qualifizierten Mehr.

Bei einem Schicksalsentscheid wie der institutionellen Anbindung an die EU ist ein qualifiziertes Mehr richtig. Eine maximal knappe Mehrheit kann nicht genügen. Man stelle sich vor, die EU-Verträge würden mit 50,3 Prozent der Stimmen angenommen. Es gäbe wohl keine Aufstände, keine Protestmärsche nach Bern, das Bundeshaus würde nicht gestürmt. Doch das Gefühl, von der politischen Elite hintergangen und verkauft worden zu sein, würde sich in breiten Kreisen der Bevölkerung verstärken. Wenn die politischen Instanzen die Beziehung zur EU auf eine höhere Ebene heben wollen, wenn sie diesen «Quantensprung», wie ihn der Historiker Tobias Straumann nennt, als richtig erachten, dann muss das so gut legitimiert sein wie nur möglich. Diese Legitimation kann nur das doppelte Mehr bieten.

Der Bundesrat hat sich vorzeitig festgelegt, ohne Not. Doch das Parlament hat es in der Hand, es richtig zu machen. Es kann die EU-Verträge freiwillig dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr unterstellen, dem Referendum sui generis. Der Bundesrat hat klargemacht – immerhin das –, dass diese Möglichkeit offensteht und es sich nicht um ein «verfassungswidriges» Vorgehen handeln würde, wie es das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten forsch behauptet hatte.

Daneben gibt es eine weitere Möglichkeit, die bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt 1992 gewählt wurde. Auch damals wurde leidenschaftlich über die Frage des

Ständemehrs gestritten. Bundesrat und Parlament lösten das Problem, indem sie den EWR-Entscheid erstens freiwillig dem doppelten Mehr unterstellten und zweitens ein paar nebensächliche Verfassungsänderungen in den Beschluss aufnahmen, die das Ständemehr benötigten – das doppelte Mehr wurde sozusagen doppelt gesichert. Das Parlament sollte dies auch bei der institutionellen Anbindung tun. Es gibt durchaus Bestimmungen in der Bundesverfassung, die von den EU-Abkommen tangiert werden.

Schliesslich entbehrt es nicht der Ironie, wenn sich ein Teil der Europafreunde laut über das föderalistische Ständemehr beklagt und fordert, die Demokratie sei stärker zu gewichten. Sie tun dies ausgerechnet bei Verträgen, die ihrerseits die demokratischen Rechte des Volkes spürbar und unwiederbringlich beschneiden würden. Die grössten vorgeblichen «Demokratiefans» sind jene, die am eifrigsten an ihrer Einschränkung arbeiten.

Verzicht aufs Ständemehr: Bundesrat in Erklärungsnot

Die EU-Verträge haben laut dem Bundesrat keinen Verfassungsrang, deshalb reiche für die Abstimmung das Volksmehr. Doch wie fast alles beim Vertragspake ist auch das umstritten.

Erschienen in der NZZ vom 25.11.2025

Es war ein ungemütlicher Moment für Martin Pfister. Im November 2025 trat der Verteidigungsminister vor den Medien auf und informierte darüber, dass der Bundesrat einen Armee-Orientierungstag für Frauen einführen wolle. Die Routine der Pressekonferenz wurde jäh gestört, als ein Journalist Pfister mit der Frage überrumpelte, warum es für den Orientierungstag eine obligatorische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr brauche, der Bundesrat die ungleich wichtigeren EU-Verträge dagegen nur dem fakultativen Referendum mit Volksmehr unterstellen wolle.

Man habe sich bei den EU-Verträgen aufgrund der rechtlichen Situation so entschieden, es handle sich nicht um eine politische Frage, sagte Pfister. Daraufhin wies der Journalist darauf hin, dass Aussenminister Ignazio Cassis vor ein paar Monaten gerade das Gegenteil gesagt habe: Nämlich, dass sich der Bundesrat auch aus «politisch-taktischen Gründen» gegen das Ständemehr entschieden habe. Sichtlich verärgert entgegnete Martin Pfister, dass er die Pressekonferenz von Cassis nicht gesehen habe.

Referendumsfrage mit politischer Sprengkraft

Die Episode mit Pfister zeigt, dass die Spindoktoren und PR-Chefs in Bundesbern noch reichlich zu tun haben, will der Bundesrat seinen Entscheid auch nur halbwegs glaubwürdig begründen. Kommt hinzu, dass die Landesregierung in diesem Punkt selber gespalten ist: Karin Keller-Sutter, Guy Parmelin und Albert Rösti wollten die EU-Verträge dem doppelten Mehr unterstellen; Pfister, Cassis, Elisabeth Baume-Schneider und Beat Jans votierten dagegen.

Über das Ständemehr wird derzeit mindestens so hitzig diskutiert wie über den Inhalt der EU-Verträge. Möglicherweise hat der Bundesrat die politische Sprengkraft der Referendumsfrage unterschätzt. Gleichwohl dürfte er in seiner Botschaft an das Parlament bei seinem Vorschlag bleiben, die EU-Verträge bloss dem Volksmehr zu unterstellen. Der definitive Entscheid, in welcher Form das Paket an die Urne kommt, liegt bei den eidgenössischen Räten.

Die Haltung des Bundesrats ist kurz gesagt folgende: Für die EU-Verträge braucht es kein obligatorisches Referendum. Das Parlament kann die Abkommen aber freiwillig dem Ständemehr unterstellen (sogenanntes Referendum sui generis), wie dies beispielsweise beim EWR-Beitritt 1992 gemacht wurde. In seinen Erläuterungen zum Vertragspaket bekräftigt der Bundesrat, dass das Referendum sui generis «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».

Die Kernfrage ist also: Haben die EU-Verträge Verfassungsrang? Tangieren sie die verfassungsmässige Ordnung? Der Bundesrat findet: Nein, sie haben keinen Verfassungsrang, und deshalb braucht es kein Ständemehr. Zudem habe man die Bilateralen I und II auch nicht dem doppelten Mehr unterstellt. Etliche Juristen sehen dies allerdings anders. So etwa der Zürcher Staats- und Europarechtler Andreas Glaser. Er legt eine Auslegeordnung zur Volksabstimmung über das EU-Paket vor und kommt zu dem Schluss: Die EU-Verträge haben durchaus Verfassungsrang.

Glaser spricht mehrere Punkte an, die bisher nur wenig diskutiert wurden. Erstens die Integrationsmethode, mit der die Schweiz neue EU-Rechtsakte etwa im Bereich der Zuwanderung oder des Lebensmittelrechts übernehmen müsste. Da das EU-Recht ohne Umsetzung in der hiesigen Rechtsordnung gelten soll, würde das Parlament sein Antragsrecht und sämtliche Gestaltungsmöglichkeiten verlieren, sagt Glaser. Es könnte nur noch zustimmen oder ablehnen. Eine solche Änderung müsste zwingend im Verfassungstext abgebildet werden.

Konflikt zwischen den Gerichten

Zweitens sieht Glaser die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des Bundesgerichts tangiert. Falls die EU-Kommission der Auffassung wäre, das Bundesgericht habe die Binnenmarktabkommen unzutreffend angewendet oder ausgelegt, hätte sie das Recht, vor das Schiedsgericht zu ziehen. Das könnte zu einem Konflikt zwischen Schiedsgericht und Bundesgericht führen.

Wie in einer solchen Konstellation vorzugehen wäre, ist nirgends geregelt. Das Schiedsgericht soll nicht berechtigt sein, Urteile des Bundesgerichts aufzuheben, während die politischen Behörden gemäss den neuen EU-Verträgen «alle erforderlichen Massnahmen» ergreifen müssten, um einem Schiedsspruch Folge zu leisten. Glaser hält es für zwingend, das Verhältnis von Schiedsgericht und Bundesgericht in der Verfassung zu regeln, wenn Schiedssprüche für das Bundesgericht verbindlich sein sollen.

Verfassungsrechtliche Probleme sieht Glaser drittens im Bereich der staatlichen Beihilfen. Die Schweiz soll eine neue, der Wettbewerbskommission angegliederte Bundesbehörde schaffen, welche in die Überwachung der staatlichen Beihilfen der Kantone und Gemeinden einbezogen wird. Doch damit die neue Bundesbehörde befugt wäre, gegenüber den Kantonen aufzutreten, müsste eine eindeutige Grundlage in der Bundesverfassung geschaffen werden. Doch diese fehle, kritisiert Glaser.

Anders als der Bundesrat ist Glaser viertens der Auffassung, dass die vorgesehene Ausweitung der Personenfreizügigkeit sich nicht mit dem Artikel über die Masseneinwanderung vereinbaren lässt. Dieser verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuere. Wolle die Schweiz bei der Zuwanderung dynamisch neues EU-Recht übernehmen, müsse sie den entsprechenden Verfassungsartikel anpassen.

Widerspruch im Ständerat

Glaser hat seine verfassungsrechtliche Auslegeordnung auch mit Blick auf die Parlamentsdebatte verfasst, die

nächstes Jahr beginnen wird. Allerdings hat man den Eindruck, dass die Meinungen zum Ständemehr überwiegend schon gemacht sind. Im Nationalrat besteht eine feste Europa-Allianz von Linken und Freisinnigen, die sich – unterstützt von Parlamentariern der Mitte – am Ende wohl durchsetzen und gegen das Ständemehr entscheiden wird.

Interessant wird die Debatte im Ständerat: Etliche Mitglieder wie die Mitte-Vertreter Stefan Engler, Heidi Z'graggen oder Daniel Fässler haben sich öffentlich für das Ständemehr ausgesprochen, ebenso die Freisinnigen Petra Gössi, Josef Dittli oder Hans Wicki. Jüngst hat auch der frühere FDP-Chef Thierry Burkart bekräftigt, dass es aus seiner Sicht das Ständemehr brauche. Das Parlament könne die Verträge freiwillig dem doppelten Mehr unterstellen und solle das tun. Ob es zusammen mit der SVP für eine Pro-Ständemehr-Mehrheit in der kleinen Kammer reichen wird, ist indes unsicher. Ebenso, welcher der beiden Räte sich am Ende bei Uneinigkeit in der Referendumsfrage durchsetzen würde.

Doch vielleicht kommt es am Ende auch gar nicht darauf an. Im Rückblick werde man die Debatte über das Ständemehr möglicherweise als überhitzt und detailversessen wahrnehmen, schreibt Glaser, dann nämlich, «wenn die Stimmberechtigten mit einer soliden Mehrheit in die eine oder andere Richtung entschieden haben werden».

nächstes Jahr beginnen wird. Allerdings hat man den Eindruck, dass die Meinungen zum Ständemehr überwiegend schon gemacht sind. Im Nationalrat besteht eine feste Europa-Allianz von Linken und Freisinnigen, die sich – unterstützt von Parlamentariern der Mitte – am Ende wohl durchsetzen und gegen das Ständemehr entscheiden wird.

Interessant wird die Debatte im Ständerat: Etliche Mitglieder wie die Mitte-Vertreter Stefan Engler, Heidi Z'graggen oder Daniel Fässler haben sich öffentlich für das Ständemehr ausgesprochen, ebenso die Freisinnigen Petra Gössi, Josef Dittli oder Hans Wicki. Jüngst hat auch der frühere FDP-Chef Thierry Burkart bekräftigt, dass es aus seiner Sicht das Ständemehr brauche. Das Parlament könne die Verträge freiwillig dem doppelten Mehr unterstellen und solle das tun. Ob es zusammen mit der SVP für eine Pro-Ständemehr-Mehrheit in der kleinen Kammer reichen wird, ist indes unsicher. Ebenso, welcher der beiden Räte sich am Ende bei Uneinigkeit in der Referendumsfrage durchsetzen würde.

Doch vielleicht kommt es am Ende auch gar nicht darauf an. Im Rückblick werde man die Debatte über das Ständemehr möglicherweise als überhitzt und detailversessen wahrnehmen, schreibt Glaser, dann nämlich, «wenn die Stimmberechtigten mit einer soliden Mehrheit in die eine oder andere Richtung entschieden haben werden».