

Bundesrat will den Souverän aushebeln

Kein Ständemehr für die EU-Verträge? Wenn sich die EU-Turbos da nur nicht verrechnen

von Dr. iur. Marianne Wüthrich

Selbst die Redaktion der «Neuen Zürcher Zeitung», die sonst mit einer engeren Einbindung der Schweiz in die EU liebäugelt, ist milde empört. Bevor die Stimmbürger das voluminöse Rahmenabkommen 2.0¹ zu lesen bekommen und sich in der Vernehmlassung dazu äussern können, verkündet der Bundesrat befremdlicherweise, er habe «entschieden, die völkerrechtlichen Verträge mit der Europäischen Union (EU) dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen».²

Entscheid ist Sache des Parlaments

Wie es den demokratischen Gepflogenheiten der Schweiz entspricht, hatte der Bundesrat im Juni 2024 mitgeteilt, er werde sich erst *nach* der Vernehmlassung in seiner Botschaft an das Parlament zur Frage des fakultativen oder obligatorischen Referendums äussern. Statt dessen sind unsere «Diener des Volkes» bereits heute «zum Schluss gelangt, dass das fakultative Referendum verfassungsrechtlich die am besten abgestützte und politisch tragfähigste Lösung darstellt». Eine kühne Behauptung! Und 's *Tüpfli uf em i*: Es ist gar nicht Sache des Bundesrats, diesen Entscheid zu fällen, sondern Sache des Parlaments.

Warum dieses Vorpreschen des Bundesrats? Werden die EU-Turbos im Siebnergremium nervös, weil ihre Kollegen nicht gewillt sind, Hand zu bieten zur Abschaffung der Schweizer Souveränität? Die «Neue Zürcher Zeitung» plaudert aus dem Nähkästchen: «Im Bundesrat war das Thema laut mehreren Quellen stark umstritten. Die Stellungnahmen in der Sitzungsvorbereitung sollen darauf hindeuten, dass es ein 4:3-Entscheid war, was eher selten vorkommt.»

Oder schwimmen dem Bundesrat die Felle davon, weil immer mehr Politiker und Staatsrechtler das obligatorische Referendum für eine Vorlage dieses Gewichts für unerlässlich halten? Wie auch immer: Besonders demokratisch ist das Vorgehen des Bundesrates nicht.

Rahmenabkommen 2.0 ist dem obligatorischen doppelten Mehr zu unterstellen

Der geplante EU-Vertrag ist rechtlich kein «Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft» gemäss BV Art. 140 (siehe Kasten), aber er hat faktisch ähnlich einschneidende Wirkungen auf die Souveränität der Schweiz und der Kantone sowie die politischen Rechte der Stimmbürger. Während EU-Turbos wie die Europarechtlerin *Astrid Epiney* ein vom Parlament beschlossenes obligatorisches Referendum zurückweisen, weil davon nichts in der Verfassung stehe, weist Staatsrechtsprofessor *Paul Richli* darauf hin, dass das Parlament über die Vorgaben der Verfassung hinaus das Recht hat, Vorlagen dem obligatorischen Referendum «sui generis» zu unterstellen: «Die «Sui-generis-Praxis: ist eine jahrzehntealte Praxis des Schweizer Parlaments, wonach besonders bedeutungsvolle Staatsverträge dem obligatorischen doppelten Mehr unterstellt werden können, obwohl dies rechtlich nicht vorgeschrieben wäre. So wurden namentlich das angenommene Freihandelsabkommen von 1972 zwischen der damaligen EWG und der Schweiz sowie der 1992 verworfene Beitritt der Schweiz zum EWR dem obligatorischen Referendum «sui generis» unterstellt.»

Richli führt eine Fülle rechtlicher Gründe für ein obligatorisches Referendum zum EU-Vertrag an und spricht sich zudem ausdrücklich für die Bezeichnung «Rahmenabkommen 2.0» statt des verharmlosenden «Bilaterale III» aus, da der Begriff Rahmenabkommen «die institutionelle Bedeutung des Abkommens, die für das Referendum entscheidend ist, am besten erfasst».³

Es entspricht dem direktdemokratischen Schweizer Modell mit dem Souverän als oberster Instanz, dass das Parlament das letzte Wort Volk und Ständen überlassen kann, wo es dies angesichts der gewichtigen rechtlichen Bedeutung eines Staatsvertrags für angebracht hält.

EU-Verträge kommen eine materiellen Verfassungsänderung gleich

In einem kürzlich erschienenen Zeitungsinterview bekräftigt Paul Richli in bezug auf das Rahmenabkommen ein weiteres Mal: «Als Staatsrechtler bin ich klar für ein doppeltes Mehr.» Auch in diesem Gespräch begründet er seine Beurteilung ausführlich und fasst zusammen: «Die EU-Verträge haben zweifelsohne eine ausserordentlich hohe Tragweite. Sie kommen zudem einer materiellen Verfassungsänderung gleich. Sie beschränken die Kompetenzen der Parlamente und Regierungen auf Stufe Bund und Kantone und beschränken auch das in der Verfassung garantierte freie Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger im Bund und in den Kantonen.»

Paul Richli verweist auf die grosse Unbekannte, die schönfärberisch bezeichnete «dynamische Rechtsübernahme»: «Wir wissen nicht, in welche Richtung sich die EU und die Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshofs* entwickeln. Das ist eine *Blackbox*. Für Schweizer Stimmbürger, die gewohnt sind, über die Rechtsentwicklung im Land mitzuentcheiden, ist allein schon diese *Blackbox* ein Unding. Denn mit der dynamischen Rechtsübernahme wird «das Stimmrecht des Volks, insbesondere die freie Meinungsbildung, auf gravierende Weise beschränkt, weil die Ausgleichsmassnahmen wie ein Damoklesschwert über dem Entscheid schweben». Richli fügt hinzu, dass auch die Kompetenzen der Parlamente und Regierungen auf Bundes- und Kantonsebene beschnitten würden: «EU-Recht kann zwar immer noch abgelehnt werden, aber danach kann es Ausgleichsmassnahmen geben, welche konkrete Vorteile der Abkommen zunichtemachen.»⁴

Warum EU-Turbos vor dem Ständemehr zittern

Wenn man die vielen schwerwiegenden Eingriffe des Rahmenabkommens in das Schweizer Staatssystem einbezieht, werden die allermeisten Stimmbürger sich gut überlegen, ob wir das alles auf uns nehmen und uns an einen Bürokratiemo- loch anbinden wollen, ohne irgendeine Gewähr zu haben, dass uns dies wenigstens wirtschaftliche Vorteile bringt. Denn dank der direkten Demokratie sind Bund und Kantone und vor allem die Gemeinden im Vergleich zu den meisten EU-Ländern relativ schlank und sparsam aufgestellt. Auch geht es unserer Wirt- schaft besser – nicht nur wegen des Finanzplatzes, der nur einen geringen Teil des Steueraufkommens generiert, sondern vor allem, weil sie kleinräumig und föderalistisch organisiert ist und auf einer starken Basis der regional/lokal veran- kerten KMU sowie einer starken dualen Berufsbildung aufbaut. Wenn wir das al- les zusammendenken, ist es schwer vorstellbar, dass das Schweizervolk dem EU-Paket samt einer Flut von internen Gesetzesänderungen zustimmt und bereit ist, sich unter das Damoklesschwert der «dynamischen Rechtsübernahme» zu stellen. Da braucht es vermutlich kein Ständemehr für ein Nein.

Aber sicher ist sicher. Denn das Ständemehr stellt bei Abstimmungen, wo es um die Einschränkung der aussenpolitischen Eigenständigkeit der Schweiz geht, eine hohe Hürde dar. Jeder Kanton, ob gross oder klein, hat 1 Stimme, die Halb- kantone 1/2 Stimme (siehe Kasten). Offensichtlich ist die Bevölkerung der kleine- ren Landkantone auch heute noch besonders freiheitsliebend und weniger ge- willt, sich einbinden zu lassen. Drei Beispiele:

– *Volksabstimmung zu Schengen/Dublin vom 5.6.2005*: Fakultatives Referen- dum. Volksmehr 54,6% Ja-Stimmen; das Ständemehr wäre nicht erreicht wor- den, hat aber nicht gezählt: 12 Nein zu 11 Ja.

– *Volksabstimmung über den EWR-Beitritt vom 6.12.1992*: Vom Parlament be- schlossenes obligatorisches Referendum. Von Volk und Ständen abgelehnt. Knappe Ablehnung durch das Volk mit 50,3% Nein gegen 49,7% Ja. Klares Nein der Stände: 16 Nein zu 7 Ja

– *Abstimmungen zum Uno-Beitritt*: Obligatorisches Referendum gemäss Bun- desverfassung 1986: von Volk und Ständen wuchtig abgelehnt: Volksmehr 75,7% Nein-Stimmen, Ständemehr: sämtliche Kantone stimmten Nein; 2002: Volksmehr 54,6% Ja-Stimmen, knappes Ständemehr: 12 Ja zu 11 Nein

Zurück zum Rahmenvertrag 2.0. Aus den genannten Beispielen ergibt sich eine Binsenwahrheit: «Wer die neuen Verträge mit der EU unterstützt, bevorzugt eine Abstimmung mit einfachem Volksmehr – und umgekehrt.» So die «Neue Zürcher Zeitung». Der Autor fügt hinzu: «Ebenso klar ist jedoch, dass nicht abstimmungstaktische, sondern staatspolitische Überlegungen den Ausschlag geben soll- ten.»⁵ Diese in der Schweiz bis vor wenigen Jahrzehnten übliche ehrliche Mei- nungsbildung findet bei vielen Politikern heute leider nicht mehr statt. Wenn sich die EU-Turbos da nur nicht verrechnen: Das letzte Wort hat das Schweizervolk, mit oder ohne Ständemehr.

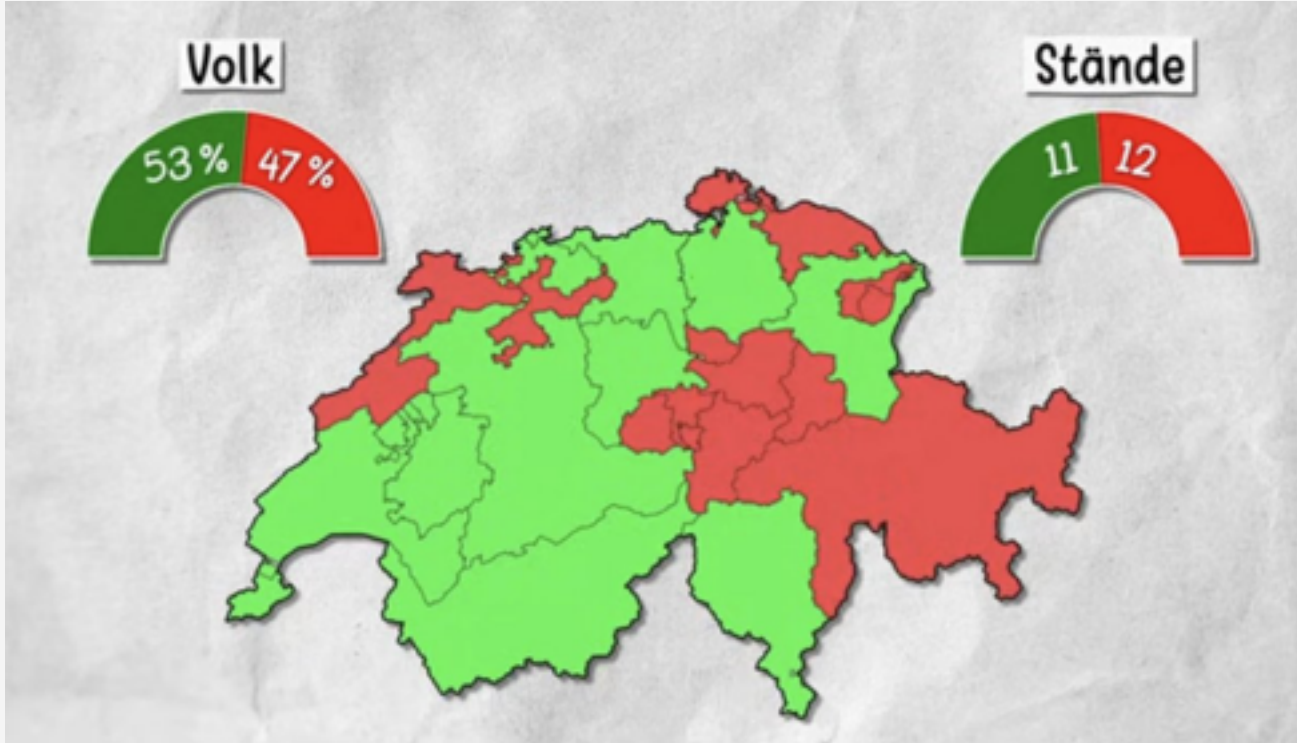
Ständemehr als wichtiger Ausgleich zwischen Stadt- und Landkantonen

Frage des Interviewers: «Weshalb soll die Stimme eines Urnern bei einer so wich- tigen Frage vierzigmal mehr Gewicht haben als jene einer Zürcherin?» *Antwort Paul Richli*: «Das Zweikammersystem war nach dem Sonderbundskrieg die Vor- aussetzung zur Schaffung des Bundesstaats. Ohne die starke Stellung der Kan- tone mit dem Ständemehr gäbe es die moderne Schweiz nicht. Wenn wir dies ändern wollen, müssen wir die Verfassung ändern.»⁶

Allerdings bräuchte es für eine solche Verfassungsänderung das Ständemehr. Dass die kleinen Kantone dem zustimmen würden, ist naturgemäss kaum anzu- nehmen. Übrigens sind von den vielen hundert Abstimmungen über Volksinitiati- ven und obligatorische Referenden nur zehn Vorlagen am Ständemehr geschei- tert, umgekehrt überstimmte viermal das Volk die Stände. Ein Volksmehr von 55% genügt erfahrungsgemäss als Gegengewicht zu den Ständen, die Hürde ist also nicht allzu hoch. Das Ständemehr ist ein historisch begründeter Ausgleichs- mechanismus, ein Abwehrrecht der kleinen Kantone gegen die Übermacht der grossen und wirtschaftlich mächtigeren. Es schützt den föderalen Zusammen- halt und damit den innereidgenössischen Frieden. •

¹ Inzwischen sollen die Vertragstexte plus eine nicht bekannte Zahl neuer oder geänderter Bundesgesetze auf etwa 1800 Seiten angeschwollen sein.
² «Paket Schweiz-EU: Bundesrat spricht sich für fakultatives Referendum aus». *Medienmitteilung* des Bun- desrats vom 30.4.2025. Schäfer, Fabian. «Kein Ständemehr für die EU-Verträge: Der Bundesrat legt sich be- reits fest, bevor er die Abkommen veröffentlicht». In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 30.4.2025
³ Studer, Thomas M. «Das doppelte Mehr für das Rahmenabkommen ist gerechtfertigt», sagt Paul Richli.» Interview vom 4.3.2025. https://admin.iwp.swiss/wp-content/uploads/2025/03/2025-01-30_Richli_Referen- dumsart-fuer-Bilaterale-III-bzw.-Rahmenabkommen.2.0.pdf
⁴ Kälin, Karl. «Stimmrecht wird beschränkt». Interview mit Paul Richli. In: *CH Media* vom 24.4.2025
⁵ Schäfer, Fabian. «Kein Ständemehr für die EU- Verträge: Der Bundesrat legt sich bereits fest, bevor er die Abkommen veröffentlicht». In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 30.4.2025
⁶ Kälin, Karl. «Stimmrecht wird beschränkt». Interview mit Paul Richli. In: *CH Media* vom 24.4.2025

Volks- und Ständemehr



mw. Fakultatives Referendum (Bundesverfassung Art. 141)

Bundesgesetze oder wichtige Staatsverträge, die das Parlament beschliesst oder ändert, unterstehen dem fakultativen Referendum. Das heisst, eine Volks-

abstimmung findet nur statt, wenn mindestens 50 000 Bürger oder acht Kantone (Stände) das Referendum unterzeichnen. Für eine Annahme der Vorlage genügt das Volksmehr (mehr Ja- als Nein-Stimmen).

Obligatorisches Referendum (BV Art. 140)

Über Verfassungsänderungen (inklusive Volksinitiativen) oder über den «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemein- schaften» (BV Art. 140 Abs. 1b) gibt es von Verfassungen wegen eine Volksabstim- mung. Beim obligatorischen Referendum braucht es ein sogenanntes doppeltes Mehr. Das heisst, eine Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stim- menden (Volksmehr) und die Mehrheit der Kantone (Ständemehr) zustimmt.

Berechnung des Ständemehrs

Hat in einem Kanton eine Mehrheit der Stimmenden mit Ja gestimmt, so zählt die Standesstimme dieses Kantons als Ja. Das Ständemehr ist erreicht, wenn eine Mehrheit der Kantone mit Ja gestimmt hat. Die Halbkantone Obwalden, Nid- walden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Stimme. Insgesamt sind es 23 Standesstimmen, beziehungsweise 20 ganze und 6 halbe.