

Vorteile für die Gegner des Ständemehrs

Im Streit um die EU-Abstimmung bahnt sich im Parlament ein spezielles Prozedere an – mit einem Entscheid hinter verschlossenen Türen

FABIAN SCHÄFER, BERN

Die Liste ist lang. Lohnschutz und Zuwanderung stehen darauf, Strom und Rechtsübernahme ebenfalls. Bei all diesen Themen will der Bundesrat nachbessern, bevor er die neuen Abkommen mit der EU im März 2026 an das Parlament überweist. Dies hat er am Freitag bekanntgegeben.

Ein Thema aber steht nicht auf der Liste. Sollen die neuen Verträge dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellt werden? Im ersten Fall reicht es, wenn in der finalen Abstimmung die Volksmehrheit zustimmt, im zweiten braucht es zusätzlich die Mehrheit der Kantone (Ständemehr). Mit dem Ständemehr wäre die Hürde höher, weil viele kleine Kantone aussenpolitisch konservativer stimmen. Frühere Europa-Abstimmungen lassen vermuten, dass das Quorum für ein Ja bei 55 Prozent liegen könnte.

Für den Bundesrat war und ist der Fall klar: Die Verträge unterstehen einzigt dem Volksmehr, das Ständemehr ist hier nicht verlangt. Juristisch ist die Frage umstritten und politisch erst recht. Die Motivation indes ist auf beiden Seiten offensichtlich: Befürworter der Verträge sind eher gegen das Ständemehr, Gegner eher dafür.

Weil die Schweiz kein Verfassungsgericht kennt, muss die Frage politisch entschieden werden: vom Parlament. Gegen dessen Entscheid ist kein Referendum möglich. Somit werden die Mitglieder von National- und Ständerat die Spielregeln für die EU-Abstimmung abschliessend festlegen. Aber wie?

Ein Patt ist wahrscheinlich

Simpel ist die Sache, wenn die zwei Kammern sich einig sind. Das EU-Paket wird wohl ab Sommer 2026 abwechlungsweise in beiden Räten behandelt. Sprechen sich National- und Ständerat einhellig für oder gegen das Ständemehr aus, gibt es nach der ersten Runde eine Einigung. Doch es könnte anders kommen.

Der Nationalrat will eine Abstimmung ohne Ständemehr, der Ständerat eine mit: Von dieser Hypothese gehen heute Beobachter inner- und ausserhalb



Ob auch die Mehrheit der Kantone zustimmen muss, damit die neuen Verträge mit der EU in Kraft treten, wird in Bern kontrovers diskutiert.

PETER KLAUNZER / KEYSTONE

des Parlaments aus. Parteipolitisch sind die Trennlinien relativ klar. Die SVP will keinesfalls, dass das Volk alleine entscheiden kann, sie pocht vehement auf ein Ständemehr. SP, Grüne und GLP wollen das Gegenteil.

Mitte und FDP sind gespalten. Da die FDP-Delegierten das Ständemehr mit 55 Prozent abgelehnt haben, könnte es in der Fraktion ähnlich aussehen. Sind auch die Mitte-Vertreter etwa hälftig gespalten, dürfte sich der Nationalrat gegen das Ständemehr aussprechen.

Anders ist die Lage im Ständerat. In der «Kammer der Kantone» hat das Ständemehr aus staats- und machtpolitischen Gründen stärkeren Rückhalt. Es ist vor allem für die kleineren Kantone wichtig, und diese haben im Ständerat naturgemäß mehr Einfluss als im Nationalrat. Die Gegner der EU-Verträge set-

zen ihre Hoffnungen denn auch primär auf den Ständerat.

Falls es tatsächlich ein Patt zwischen den beiden Kammern gibt, sind harte Debatten zu erwarten. National- und Ständerat entscheiden gesamthaft je dreimal über ein Geschäft. Gibt es dann noch Differenzen, folgt das Finale: Dann muss eine Einigungskonferenz eingesetzt werden. Und hier wird es spannend.

Die Einigungskonferenz ist quasi die Endstation des parlamentarischen Prozesses. Entgegen ihrem Namen führt sie nicht immer zu einer Einigung. Sie ist kein fixes Gremium, sondern wird für jedes Geschäft bei Bedarf neu gebildet. Die Regeln sind stets dieselben: Die Gruppe umfasst je 13 Vertreter aus beiden Kammern. Diese treffen sich hinter verschlossenen Türen und stimmen

über die verbliebenen Differenzen ab. In aller Regel erledigen sie dies an einer einzigen Sitzung.

Die Einigungskonferenz muss alle Streitfragen bereinigen. Zusammen mit diesen Anträgen wird die Vorlage dann beiden Kammern separat vorgelegt. Ihr Spielraum ist beschränkt: Sie können nur alles annehmen oder ablehnen. Die Details sind nicht mehr verhandelbar. Sagt ein Rat Nein, ist die Vorlage definitiv gescheitert.

26 Parlamentarier entscheiden

Für den Streit um das Ständemehr bedeutet dies: Falls es tatsächlich zum erwarteten Patt zwischen National- und Ständerat kommt, ist es nicht «das Parlament», das beschliesst – faktisch ist es dann eine Gruppe von 26 Parlamenta-

riern, die abschliessend entscheidet. Sie können in der Einigungskonferenz Fakten schaffen.

Frage sich also, wer genau in der Einigungskonferenz sitzen würde. Formell entschieden wird dies erst, wenn es so weit ist. Ein wichtiger Vorentscheid ist aber bereits gefallen: In beiden Kammern übernehmen die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) die Federführung beim EU-Paket. Dies war umstritten, zur Debatte stand etwa die Einsetzung von Spezialkommissionen.

Die Wahl der Kommission nimmt zu einem grossen Teil die Zusammensetzung der Einigungskonferenz vorweg. Diese besteht gemäss Gesetz aus Mitgliedern der zuständigen Kommissionen. Dass nun die Aussenpolitiker zum Zug kommen, ist für jene, die das Ständemehr verhindern wollen, schon einmal ein Vorteil: In den APK finden die neuen Abkommen tendenziell mehr Anklang als in anderen Kommissionen.

Allerdings käme es beim Ständemehr auch darauf an, welche Mitte- und FDP-Vertreter aus dem Nationalrat in die Einigungskonferenz entsandt werden. Die APK des Nationalrats hat 25 Mitglieder, in der Einigungskonferenz dürfen aber nur 13 mitentscheiden. Jede Fraktion entscheidet selbst, wen sie delegiert. Vor allem bei der Mitte wäre der Entscheid brisant. Schickt sie eher Elisabeth Schneider-Schneiter oder Gerhard Pfister? Sie ist gegen das Ständemehr, er dafür. Da es knapp werden kann, könnte das entscheidend sein.

Wenn es aber extrem knapp wird, sind die Gegner des Ständemehrs im Vorteil. Weil die Einigungskonferenz eine gerade Anzahl Mitglieder hat, kann es Stimmengleichheit geben. Für diesen Fall regelt das Gesetz, wer den Stichentscheid hat: die Präsidentin oder der Präsident der APK jenes Rates, der die Vorlage als erster beraten hat. Welcher das ist, ist offen.

Doch es spielt keine grosse Rolle. Im Nationalrat wird die APK von der Grünen Sibel Arslan präsidiert, im Ständerat vom Sozialdemokraten Carlo Sommaruga. Will heißen: In beiden Fällen würden die Freunde des Ständemehrs bei einem Patt in der Einigungskonferenz unterliegen.

«Am meisten Fragen stellen sich bei der Zuwanderung»

Der FDP-Ständerat Andrea Caroni wollte das Ständemehr bei Staatsverträgen klar regeln – das hat nicht geklappt

Er hat es gehaht. Der FDP-Ständerat Andrea Caroni hat vor zehn Jahren einen Vorstoss eingereicht, mit dem sich das Parlament einigen Ärger hätte ersparen können. Er wollte in der Verfassung verankern, dass bei Staatsverträgen «mit verfassungsmässigem Charakter» das obligatorische Referendum gilt. Neben dem Volk müsste auch die Mehrheit der Kantone zustimmen (Ständemehr). Somit käme es in solchen Fällen nicht mehr auf das Gutdünken des Parlaments an, welche Art von Referendum gilt – eines mit oder eines ohne Ständemehr.

Im Idealfall hätte sich damit der giftige Streit vermeiden lassen, der das Parlament heute umtreibt: Müssen die neuen Abkommen mit der EU dem Ständemehr unterstellt werden? Die Frage kann für das Schicksal des Vertragspakets entscheidend sein. Doch Caronis Vorstoss wurde nicht umgesetzt. Der Nationalrat hat die Vorlage 2021 versenkt.

Herr Caroni, Gegner der neuen EU-Verträge sagen, man könne diese einem Ständemehr unterstellen, obwohl Ihr Vorstoss scheiterte. Wie sehen Sie das? Diese Kreise gehen davon aus, dass für solche Fälle ein ungeschriebenes «Referendum sui generis» besteht, das in der Verfassung keine Grundlage hat. Das überzeugt mich nicht. Es stimmt zwar, dass das Parlament dreimal ein derarti-

ges Referendum beschlossen hat: beim Beitritt zum Völkerbund 1920, beim Freihandelsabkommen mit der EU 1972 und beim Beitritt zum EWR 1992. Aber wer die Geschichte und die Literatur studiert, erkennt, dass es in allen drei Fällen eine eigentliche Verlegenheitslösung war – und dass die Umstände ganz anders waren, als sie es heute sind.

Wie meinen Sie das?

In den ersten zwei Fällen ging es primär darum, überhaupt eine Volksabstimmung zu ermöglichen. Beim Völkerbund gab es noch gar kein Staatsvertragsreferendum. Später gab es zwar eines, aber das war so eng definiert, dass das Freihandelsabkommen nicht darunter fiel. Da hat das Parlament improvisiert. Beim EWR schliesslich ging es auch darum, das Verfahren zu vereinfachen: Man änderte ohnehin parallel dazu die Verfassung, womit es sowieso ein Ständemehr brauchte.

Und weshalb soll das heute nicht mehr möglich sein? Es war schon damals problematisch. Aber mittlerweile hat das Parlament bereits viermal darauf verzichtet, dieses angeblich ungeschriebene Recht durch den Verfassungsgeber – Volk und Stände – verankern zu lassen: 1977, als man das heutige obligatorische Staatsvertragsreferendum einführte, 1999 bei der Totalrevision der Verfassung, im Jahr

2010 und schliesslich beim Entscheid über meinen Vorstoss 2021.

Aber damals sagten fast alle Sprecher im Parlament, dass es das Referendum sui generis auch bei Ablehnung Ihres Vorstosses weiterhin geben werde ...

... aber das genügt doch nicht. Nur weil Parlamentarier in einer Debatte etwas behaupten, können sie sich nicht über die Verfassung hinwegsetzen. Sonst würden sie den Souverän übergehen. Für mich ist der Fall klar: Wer ein solches Referendum einführen will, muss es in die Verfassung schreiben, damit Volk und Stände darüber entscheiden können. Wer das nicht macht, soll es konsequenterweise auch nicht mehr anwenden. Durch drei Ausnahmefälle innerhalb von 105 Jahren unter einer völlig anderen Rechtslage, als wir sie heute haben, lässt sich das nicht rechtfertigen.

Ist damit für Sie klar, dass beim EU-Paket kein Ständemehr angezeigt ist? Nicht unbedingt. Es besteht die Möglichkeit, die Verträge wie beim EWR mit einer Änderung der Verfassung zu verbinden. Dafür wäre zwingend ein Ständemehr nötig. Möglich wäre zum Beispiel ein Artikel zur Europapolitik, der festhält, dass wir das neue Vertragswerk annehmen und wie wir es umsetzen. Man könnte alles rechtlich miteinander verknüpfen, so dass die neuen Verträge nur in Kraft treten, wenn auch der

Verfassungsartikel angenommen wird. Somit würden die Verträge indirekt doch dem Ständemehr unterstehen.

Dieses Vorgehen schlagen auch die Gegner der Verträge vor. Aus ihrer Sicht ist eine Verfassungsänderung für die neuen Abkommen nicht nur möglich, sondern zwingend nötig. Wie sehen Sie das?



«Fast sicher würde die Rückwanderung abnehmen.»

Andrea Caroni
FDP-Ständerat

Es gibt in der Tat triftige Gründe dafür. Wir müssen das in der Staatspolitischen Kommission ganz genau anschauen. Am meisten Fragen stellen sich bei der Zuwanderung.

Sie meinen die Ausweitung der Personenfreizügigkeit?

Ja. Es besteht die Gefahr, dass sie den Zuwanderungsartikel in der Verfassung verletzen würde. Dieser verlangt eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung mit Höchstzahlen und Kontingenten. Und er verbietet es, Verträge abzuschliessen, die dagegen ver-

stossen. Die Frage ist, ob die Änderungen bei der Personenfreizügigkeit damit im Einklang wären.

Der Bundesrat sieht keinen Verstoss, weil primär die Bleiberechte ausgebaut würden. Die Zuwanderung an sich werde nur unwesentlich erleichtert. Also sei der Zuwanderungsartikel nicht verletzt.

Diese sehr enge Argumentation ist mir zu einfach. Ich war zwar gegen den Zuwanderungsartikel, aber er steht nun einmal in unserer Verfassung. Wir sollten nicht so tun, als gäbe es ihn nicht. Er zielt darauf ab, dass wir steuern, wie viele Ausländer hier leben. Wie sich ihre Zahl entwickelt, hängt aber nicht nur von der Zuwanderung ab, sondern genauso von der Rückwanderung. Diese würde mit den neuen Verträgen fast sicher abnehmen, weil es künftig ein Recht auf Daueraufenthalt gäbe. Mit diesem könnten EU-Bürger nach fünf Jahren faktisch für immer bleiben, auch wenn sie wenig integriert sind und irgendwann voll von der Sozialhilfe leben.

Das klingt, als wäre für Sie schon klar, dass dies ein Verstoss gegen den Zuwanderungsartikel wäre – dass also die Verfassung geändert werden müsste, inklusive Ständemehr.

Ich will das in der Kommission noch ganz genau ausleuchten, tendiere aber aktuell zu dieser Sichtweise.

Interview: Fabian Schäfer, Bern