

GROSSER RAT

Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW)

25.289
(25.152)

21. November 2025

BERICHT UND ANTRAG DER KOMMISSION FÜR ALLGEMEINE VERWALTUNG (AVW) VOM 21. NOVEMBER 2025

STANDESINITIATIVE

für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum im Zusammenhang mit der Abstimmung
über ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU

I. Einreichung

Am 13. Mai 2025 hat die SVP-Fraktion (Sprecherin Barbara Borer-Mathys, Holziken) einen Antrag auf Direktbeschluss betreffend Standesinitiative für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 140 BV (Ständemehr) im Zusammenhang mit der Abstimmung über ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU eingereicht.

Text

Der Grosse Rat wird aufgefordert, eine Standesinitiative im Namen des Kantons Aargau einzureichen, um die Bundesversammlung aufzufordern, die Abstimmung über die EU-Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und damit auch den Ständen eine Stimme zu geben.

Begründung

Art. 140 BV regelt, welche Vorlagen Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden (Abs. 1) und in welchen Angelegenheiten einzig das Volksmehr zur Anwendung gelangt (Abs. 2). Der Bundesrat will die Abstimmung nicht dem obligatorischen Referendum unterstellen und hat das Ständemehr ausgeschlossen, wobei er offenbar gespalten war.¹

Zur Frage der Anwendbarkeit des obligatorischen Referendums hat sich die sogenannte «sui generis-Praxis» gebildet. Die „sui generis“-Praxis des Bundesrates bzw. der Bundesbehörden bezeichnet im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen (wie etwa einem Rahmenabkommen mit der EU) eine besonders gelagerte Einzelfallbeurteilung, bei der ein Vertrag nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt wird, obwohl er gewisse Merkmale eines Beitritts zu einer supranationalen Organisation aufweist.

Im Anschluss an diese Praxis ist klar, dass das Ständemehr eine Option ist im Hinblick auf die Abstimmung zu den Rahmenverträgen mit der EU. Bei Fragen von ausserordentlicher Tragweite können Bundesrat und Parlament das obligatorische Referendum beschliessen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass die Stände bei Verträgen und Abkommen von grosser Bedeutung eine Stimme erhalten haben. Bereits 1920 beim Beitritt zum Völkerbund, 1972 beim Freihandelsabkommen mit der EU und auch 1992 beim EWR wurden die Abstimmungen dem obligatorischen Referendum unterstellt.

Unabhängig davon, wie man zu den EU-Verträgen steht: für Befürworter und Gegner ist klar, dass die EU-Verträge ohne Zweifel eine ausserordentlich hohe Tragweite mit sich bringen. Sie kommen

¹ Vgl. «Kein Ständemehr für die EU-Verträge: der Bundesrat legt sich bereits fest, bevor er die Abkommen veröffentlicht», NZZ vom 30.04.2025.

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. Dies, da in den Verträgen vorgesehen ist, dass wenn die Schweiz EU-Recht nicht übernimmt, Brüssel Sanktionen (Ausgleichsmassnahmen) verhängen kann. Damit haben die Verträge auf gravierende Weise Einfluss auf die freie Meinungsbildung, weil die Ausgleichsmassnahmen wie ein Damoklesschwert über dem Entscheid schweben.

Kaum eine Standesinitiative verdient diesen Namen mehr als die vorliegende. Es gilt, die Mitbestimmung der Kantone zu sichern.

Die EU-Verträge werden kontrovers diskutiert und die Meinungen sind – auch innerhalb der Parteien – gespalten. Umso wichtiger ist es, den demokratischen Zusammenhalt in der Schweiz zu sichern. Eine bewusste Umgehung des Ständemehrs wird nicht zu mehr Akzeptanz des Anliegens im Volk führen. Das Gegenteil wird der Fall sein: Wir gefährden mit einer Umgehung den demokratischen und friedlichen Zusammenhalt in unserem Lande.

Zusammengefasst kann damit gesagt werden, dass

- Art. 1 Common Understanding ausdrücklich von «institutionellen Lösungen» spricht, was bei den Bilateralen Verträgen noch anders war;
- die EU-Verträge somit tiefgreifende Auswirkungen auf die schweizerischen Institutionen haben werden;
- der Druck auf die kantonale Souveränität zunehmen wird;
- damit Fragen von ausserordentlicher Tragweite zur Abstimmung gelangen werden;
- dass auch historische Referenzen für ein obligatorisches Referendum sprechen;
- dass die demokratische Mitbestimmung aller gesetzgebenden Kräfte die Akzeptanz der Vorlage im Volk erhöhen wird.

II. Erheblicherklärung

Der Grosse Rat hat den Antrag auf Direktbeschluss am 17. Juni 2025 mit 68 zu 66 Stimmen als erheblich erklärt. Er hat das Geschäft der Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW) zugewiesen.

III. Haltung und Grundsatzentscheid der Kommission AVW

An ihrer Sitzung vom 21. November 2025 hat die Kommission AVW das Geschäft beraten. Die Kommission hat mit 9 gegen 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen (15 Anwesende) beschlossen, den Initiativtext gemäss Vorschlag der SVP-Fraktion anzupassen (vgl. IV. Vorschlag der Kommission AVW zur Formulierung einer allfälligen Standesinitiative).

Die Kommission hat mit 10 zu 5 Stimmen beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, die vorliegende Standesinitiative nicht einzureichen.

Die Kommissionsmehrheit begründet ihre ablehnende Haltung wie folgt:

Die Standesinitiative ist nicht notwendig. Sie läuft zeitlich und inhaltlich ins Leere. Der Zweck der Standesinitiative ist es, dass die Bundesversammlung die Abstimmung über das Rahmenabkommen mit der EU dem obligatorischen Referendum unterstellen soll. Die Bundesversammlung wird in ihrer Beratung des Schweiz-EU Pakets jedoch sowieso über die Frage befinden, ob das Abkommen dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum untersteht. Die Botschaft des Bundesrats wird ausserdem bereits im ersten Quartal 2026 an die Bundesversammlung überwiesen, weshalb die Initiative auch unter einem zeitlichen Aspekt nicht zielführend ist. Die Standesinitiative ist somit nicht zweckmässig und kann nichts bewirken. Eine wirkungslose Standesinitiative einzureichen, ist nicht

sinnvoll. Es besteht die Einschätzung, dass die Initiative in der Vorprüfung der zuständigen Kommission auf Bundesebene als unzweckmässig abgeschrieben wird. Die Standesinitiative behandelt ausserdem kein Aargauer Thema, das in Bern nicht gehört würde, was die eigentliche Motivation für eine Standesinitiative wäre.

IV. Vorschlag der Kommission AVW zur Formulierung einer allfälligen Standesinitiative

Sollte sich der Grosse Rat entgegen der Empfehlung der Kommission AVW für die Einreichung einer Standesinitiative aussprechen, schlägt die Kommission dem Grossen Rat folgende Formulierung vor:

Titel

Standesinitiative für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum im Zusammenhang mit der Abstimmung über ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU

Text und Zielsetzung

Gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung fordert der Kanton Aargau mit einer Standesinitiative die Bundesversammlung dazu auf, die Abstimmung über die EU-Verträge (Bilaterale III) dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und damit auch den Ständen eine Stimme zu geben.

Begründung

Die Kantone haben ein verfassungsrechtliches Mitwirkungsrecht bei ausserpolitischen Entscheidungen, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Dieses Mitwirkungsrecht beschränkt sich aus Sicht des Kantons Aargau nicht nur auf die Kantonsregierungen und deren Konferenzen, sondern beinhaltet auch die Kantonsbevölkerungen. Dem wird mit der vorliegenden Standesinitiative Rechnung getragen.

Unbestritten ist, dass das Bundesgericht den bilateralen Verträgen suprakonstitutionelle Wirkung einräumt. Wenn es für die Änderung der Verfassung ein obligatorisches Referendum benötigt, scheint dem Kanton Aargau klar, dass bei einer Änderung von Staatsverträgen, die über der Verfassung stehen, umso mehr ein obligatorisches Referendum zur Anwendung kommen muss.

Mit der dynamischen Rechtsübernahme (decision shaping), der Deutungshoheit des Europäischen Gerichtshofs und dem Recht der EU auf Verhängung von Ausgleichsmassnahmen gegen die Schweizer Eidgenossenschaft werden die Stände, das Parlament und wird schlussendlich auch das Volk in der eigenen Souveränität eingeschränkt. Das EU-Vertragspaket ist damit von zentraler Bedeutung und beinhaltet institutionelle Neuerungen. Es rechtfertigt sich damit abgesehen vom supra-konstitutionellen Charakter einzelner Vertragsteile aufgrund der grossen Tragweite der Verträge auch eine Anwendung der Praxis sui generis. Mit dem obligatorischen Referendum wird somit auch der Bedeutung der Verträge gebührend Rechnung getragen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) unterstützt mehrheitlich die neuen EU-Verträge mit 21 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung, doch bei der Frage nach einem obligatorischen Referendum (Ständemehr) herrscht Uneinigkeit. 15 Kantone bevorzugen ein fakultatives Referendum (Volksmehr), während 10 Kantone für ein Ständemehr sind, was bedeutet, dass die Position der Kantone zur Ständemehr-Frage nicht geschlossen ist, wie zum Beispiel der Kanton Bern, der sich enthielt. Dies zeigt, dass die Frage kontrovers diskutiert wird und bei den Ständen und der Kantonsbevölkerung ein Bedürfnis nach Mitspracherecht und Gehör besteht.

Hinzu kommt, dass der Bundesrat mit seiner vorschnellen Entscheidung, die Verträge nicht dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, die vorliegende Standesinitiative provoziert hat: Insbesondere die Aussage des Bundesrates, dass seine Entscheidung gegen das obligatorische Referendum politisch-taktischer Natur war, hat beim Volk zu einem Vertrauensverlust in die politischen Institutionen geführt. Dies ist eine besorgniserregende Entwicklung und es ist alles daran zu setzen, das Ver-

trauen der Bevölkerung in die Institutionen wiederherzustellen und den demokratischen Zusammenhalt der Eidgenossenschaft zu sichern. Auch aus diesem Grunde ist ein obligatorisches Referendum angezeigt.

Aus all diesen genannten Gründen fordert der Kanton Aargau den Bund auf, die EU-Verträge (Bilaterale III) dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und damit auch den Ständen in dieser für sie wichtigen Angelegenheit eine Stimme zu geben.

V. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat erachtet die Standesinitiative als unzweckmässig. Details sind der ausführlichen Stellungnahme (vgl. Beilage) zu entnehmen. Die Kommission AVW hat an ihrer Sitzung vom 21. November 2025 von der Stellungnahme des Regierungsrats Kenntnis genommen.

VI. Antrag

In der Schlussabstimmung hat die Kommission AVW am 21. November 2025 mit 10 zu 5 Stimmen (15 Anwesende) beschlossen, die Standesinitiative für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum im Zusammenhang mit der Abstimmung über ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU dem Grossen Rat zur Ablehnung zu empfehlen und sie nicht an die Bundesversammlung zu überweisen.

Die Kommission AVW empfiehlt dem Grossen Rat im Falle einer Gutheissung der Standesinitiative, den vorgeschlagenen Text der Kommission zu übernehmen.

ANTRAG

der Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW) vom 21. November 2025:

Die Standesinitiative für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum im Zusammenhang mit der Abstimmung über ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU wird abgelehnt und nicht an die Bundesversammlung überwiesen.

Hanspeter Hilfiker
Kommissionspräsident

Beilagen

- Stellungnahme des Regierungsrats vom 17. September 2025

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Kommission für allgemeine Verwaltung (AVW)

rahel.ommerli@ag.ch

17. September 2025

(25.152) Standesinitiative; Obligatorisches Staatsvertragsreferendum; allfälliges Rahmenabkommen mit der EU; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Gelegenheit, sich zur Standesinitiative äussern zu können. Er legt in seiner Stellungnahme den Fokus auf die Vorgaben sowie die rechtliche Beurteilung der Standesinitiative.

1. Rechtliche Vorgaben zur Standesinitiative

1.1 Bundesrechtliche Vorgaben

Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Bei einem in Beratung stehenden Geschäft sind nur die Ratsmitglieder und der Bundesrat befugt, Anträge zu stellen (Absatz 2). Das Initiativrecht beinhaltet nach Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 das Recht jedes Kantons vorzuschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Der Gegenstand einer Standesinitiative entspricht dem Gegenstand einer parlamentarischen Initiative gemäss Art. 107 ParlG. Als "Erlass" werden alle "der im Legislativverfahren (Art. 71 ff.) ergehenden aussenwirksamen Rechtsakte aus dem Zuständigkeitsbereich der BVer [Bundesversammlung]" verstanden; das heisst "sowohl Rechtssätze als auch Sachbeschlüsse im Einzelfall" (PIERRE TSCHANNEN, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Rz. 5 zu Art. 163 BV). Die Bundesverfassung kennt die vier Erlassformen: Bundesgesetz, Verordnung der Bundesversammlung, referendumspflichtiger Bundesbeschluss und einfacher Bundesbeschluss (vgl. dazu: PIERRE TSCHANNEN, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Rz. 7 zu Art. 163 BV und MARTIN GRAF/ANDREA CARONI, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung; Kommentar zum Parlamentsgesetz; 2. Auflage, Basel 2024; Art. 107 N 16 und Art. 115 N 12). Standesinitiativen unterliegen nach Art. 116 Abs. 1 ParlG einer Vorprüfung. Gemäss dem sinngemäss anwendbaren Art. 110 Abs. 1 ParlG wird einer Initiative Folge geleistet oder einem Antrag auf Ausarbeitung einer Initiative zugestimmt, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird. Als zweckmässig ist der Weg der parlamentarischen Initiative gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung insbesondere dann zu beurteilen, wenn (a) die Initiative einen Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts vorschlägt, (b) die

von überwiesenen Motionen verlangte Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nicht rechtzeitig erfolgt ist oder (c) die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf diesem Wege voraussichtlich zeitgerechter erreicht werden kann als auf dem Weg über die Motion.

1.2 Kantonalrechtliche Vorgaben

Im Kanton Aargau entscheidet gemäss § 82 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 der Grosse Rat über die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 BV. Anträge zur Einreichung einer Standesinitiative in Form eines Antrags auf Direktbeschluss müssen dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen werden. Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat für die Stellungnahme eine Frist setzen (§ 76 Abs. 3 Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates [Geschäftsordnung, GO] vom 4. Juni 1991).

2. Rechtliche Beurteilung der Standesinitiative

Vorab ist festzuhalten, dass über die rechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Standesinitiative einzig und abschliessend die für die Vorprüfung zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat beziehungsweise die beiden Räte entscheiden (Art. 116 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 110 ParlG). Eine gerichtliche Kontrolle ist nicht vorgesehen.

Ebenfalls vorab ist betreffend Wortlaut der Standesinitiative festzustellen, dass die gewählte Tonalität ("*..., um die Bundesversammlung aufzufordern, die Abstimmung über die EU-Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und damit auch den Ständen eine Stimme zu geben.*") apodiktisch formuliert ist und als klare "(Auf-)Forderung" nicht einem "Vorschlag" gemäss Art. 115 ParlG entspricht.

Zeitlich gesehen fällt die Vorbereitung der Standesinitiative in die laufende Vernehmlassungsfrist. Vernehmlassungen für den Kanton Aargau fallen in die ordentliche Kompetenz des Regierungsrats. Der Grosse Rat hat jedoch die Möglichkeit, dazu eine Stellungnahme abzugeben (vgl. §§ 82 Abs. 1 lit. c KV; KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [Textausg. mit Kommentar], Aarau; Frankfurt am Main; Salzburg, 1986, N 13 zu §§ 82).¹ Die Einreichung der Standesinitiative hätte aber in jedem Fall noch vor der Einreichung der zum Stabilisierungspaket gehörenden Botschaft des Bundesrats zu erfolgen. Ab diesem Zeitpunkt ist das Stabilisierungspaket bei der Bundesversammlung hängig und die Kantone besitzen dann kein Antragsrecht mehr (Art. 160 Abs. 2 BV). Eine zu spät eingereichte Standesinitiative wäre ungültig.

Inhaltlich zielt die vorgeschlagene Standesinitiative darauf ab, die Bundesversammlung zu veranlassen, die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der Beziehungen mit der Europäischen Union dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Bei einer Entscheidung, ob ein Erlass oder ein Erlasspaket dem Referendum unterstellt werden soll, handelt es sich ohne Weiteres um einen aussenwirksamen Rechtsakt im Legislativverfahren: Generell-abstrakte Bestimmungen werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Auch soll dieser Entscheid gemäss der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrats in die Form eines Bundesbeschlusses gekleidet werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 Vorentwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Stabilisierung der bilateralen Beziehungen). Somit wird die Bundesversammlung in jedem Fall, auch ohne Standesinitiative, über die ihr vom Bundesrat vorgelegte Frage des Referendums zu entscheiden haben, weshalb die Standesinitiative letztlich ins Leere zielt. Auch in zeitlicher Hinsicht ergibt die Standesinitiative keinen Sinn, zumal das Parlamentsgesetz der zuständigen Kommission eine Frist von einem Jahr für die Vorprüfung einräumt (vgl. Art. 109 Abs. 2

¹ Der guten Ordnung halber sei erwähnt, dass sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenzen in einer Konsultationsrunde zum Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) auch über die Frage des Referendums geäußert und dabei festgehalten hat, dass er in Bezug auf die Frage des obligatorischen oder fakultativen Referendums die Einschätzung des Bundesrats betreffend Anwendung des fakultativen Referendums unterstützt. Diese Eingabe entspricht nicht dem verfolgten Begehren der Standesinitiative, so dass der Kanton Aargau bei einer allfälligen Einreichung einer Standesinitiative nicht mit "einer Stimme sprechen" würde.

ParlG). Da der Bundesrat bereits angekündigt hat, dass er die Verabschiedung der Botschaft zum Stabilisierungspakt zuhanden des Parlaments im ersten Quartal 2026 geplant hat², erscheint die Standesinitiative in diesem Sinne als überflüssig, weil die mit der Standesinitiative verfolgte Absicht im Rahmen der parlamentarischen Auseinandersetzung eingebracht und beraten werden kann. Die vorberatenden Kommissionen müssten die Standesinitiative wohl folglich als unzweckmässig (vgl. Art. 110 Abs. 1 ParlG) abweisen.

Der vorgeschlagenen Standesinitiative sind nach dem Gesagten zeitliche und inhaltliche Grenzen gesetzt. Zeitlich wäre eine Einreichung bis zum Vorliegen der bundesrätlichen Botschaft zum Stabilisierungspaket rein verfahrensrechtlich wohl noch zulässig, jedoch nicht zweckmässig. Dies weil die Initiative zwar einen Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts vorschlägt, die Arbeiten dazu aber vom Bundesrat bereits an die Hand genommen wurden, die Vernehmlassung läuft und die Überweisung der Botschaft vom Bundesrat bereits für das erste Quartal 2026 angekündigt wurde, das heisst somit unmittelbar bevorsteht. Die Standesinitiative ist also nicht dazu geeignet, ihr Ziel zu erreichen. Sie wäre damit irrelevant und folglich nicht zweckmässig im Sinne des Gesetzes, weshalb sie von den zuständigen Kommissionen entsprechend als unzweckmässig abzuweisen oder als gegenstandslos abzuschreiben wäre, da der angestrebte Entscheid im Rahmen der Behandlung des vom Bundesrat dem Parlament überwiesenen Stabilisierungspakets sowieso gefällt werden wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Dieter Egli
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin

² Vgl. hierzu: <https://www.europa.eda.admin.ch/de/stabilisierung-und-weiterentwicklung-des-bilateralen-wegs>