

STAATSVERTRÄGE VORS VOLK

Stärkt die AUNS-Initiative die Volksrechte oder schwächt sie die Schweiz?

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 03
September 2011

Barbara Kammermann, lic. iur., Assistentin im Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppen Völkerrecht und Migration. Kontakt: barbara_kammermann(at)yahoo.com

Simon Haefeli, lic. iur., Vorstandsmitglied *foraus* und ehemaliger Leiter der Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: simon.haefeli(at)foraus.ch

Johan Rochel, MA Philosophy, MLaw dissertiert im Bereich Europarecht und politische Philosophie, Vizepräsident *foraus*. Kontakt: johan.rochel(at)foraus.ch

David Suter, lic. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: david.suter(at)gmx.ch

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

EXECUTIVE SUMMARY

Mit der Globalisierung und der weltweiten Vernetzung wächst die Anzahl der Regeln, zu denen sich die Staaten gegenseitig verpflichten. So ist in den letzten Jahren auch in der Schweiz die Anzahl der abgeschlossenen Staatsverträge laufend gestiegen. Diese Zunahme ist vor allem auf Verträge mit mehreren Partnern, sogenannte multilaterale Staatsverträge, zurückzuführen.

Multilateral-
ismus

Vor diesem Hintergrund lancierte die AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz) eine Volksinitiative zur Erweiterung des obligatorischen Referendums auf alle Staatsverträge, "die:

1. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen,
2. die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen,
3. Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen,
4. neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen."

Die Initiative
im Wortlaut

Die AUNS will damit die demokratische Legitimation von Staatsverträgen erhöhen und Unabhängigkeit und Souveränität der Schweiz schützen. Aber die Annahme der Initiative hätte gegenteilige Folgen, denn:

- Staatsverträge sind bereits jetzt demokratisch legitimiert.
Staatsverträge werden von Bundesrat in Zusammenarbeit mit dem Parlament ausgehandelt, unterzeichnet und ratifiziert. Heute unterliegen Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Somit können 50'000 Stimmbürger/innen oder acht Kantone verlangen, dass ein Staatsvertrag dem Volk vorgelegt wird. Seit der Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921 hätte 245 Mal das Referendum ergriffen werden können. Von dieser Möglichkeit wurde nur zehn Mal Gebrauch gemacht; erfolgreich waren schliesslich nur zwei dieser Referenden. Folglich genügt die heutige Regelung, um die Legitimität von Staatsverträgen zu garantieren.
- Die Initiative fördert eine unnötige und teure Abstimmungsflut.
Pro Jahr müsste aufgrund der Zunahme multilateraler Verträge mindestens mit acht weiteren Abstimmungsvorlagen gerechnet werden. Damit könnte eine seriöse Auseinandersetzung der Stimmbürger mit den Verträgen nicht mehr stattfinden, Abstimmungen würden zum Spielball von Interessensgruppen. Der Bundesrat geht in seiner Botschaft von durchschnittlich lediglich drei zusätzlichen Abstimmungen pro Jahr aus. In der Botschaft wird aber eine Auslegung des Begriffs Wichtigkeit verwendet, die einer analogen Auslegung der aktuellen Regelung wie auch der Auslegung der Initianten widerspricht. Denn es ist davon auszugehen, dass bei Vorliegen einer wichtigen Bestimmung in einem Vertrag der ganze Vertrag zur Abstimmung gelangen muss, da das Abändern einer Bestimmung bei einem völkerrechtlichen Vertrag nicht möglich ist.

Demo-
kratische
Legitimation

Abstim-
mungsflut

Anbetrachts der bestehenden Mitsprachemöglichkeit des Volkes und der

bisherigen Nutzung derselben lässt sich dieser Aufwand kaum rechtfertigen. Der zusätzliche Kostenaufwand betrage jährlich wohl rund 23 Mio. CHF.

- Das obligatorische Referendum stärkt die Demokratie nicht.
Mit Annahme der Initiative würden, mit wenigen Ausnahmen, immer noch gleich viele Staatsverträge dem Referendum unterliegen. Das Referendum wäre aber neu nicht mehr fakultativ, sondern obligatorisch. Das obligatorische Referendum ist ein Resultat der historischen Entwicklung der Schweiz vom Staatenbund zum Bundesstaat und diene ursprünglich der föderalistischen Stärkung der kleineren Kantone. Die Änderung würde also nicht etwa die demokratische Legitimation von Staatsverträgen erhöhen, sondern die föderale Legitimation.
- Die Initiative schwächt die Verhandlungsposition der Schweiz.
Multilaterale Verträge entstehen in einem dynamischen Umfeld. Ein Referendumszwang für Staatsverträge würde die Bewegungsfreiheit der Schweizer Vertreter an internationalen Konferenzen zur Aushandlung von multilateralen Verträgen stark einschränken und damit die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen.

Föderalismus
statt Demo-
kratie

Schwächung
der Schweiz

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
2 Status quo und die zukünftige Regelung	6
2.1 Volksrechte in der Schweiz	6
2.2 Das Referendum	6
2.3 Das Staatsvertragsreferendum	6
2.4 Einfluss des Parlaments	7
3 Kommentierung der einzelnen Bestimmungen	8
3.1 Rechtsvereinheitlichung und rechtsetzende Organe	8
3.1.1 Multilaterale Rechtsvereinheitlichung (Ziff. 1)	8
3.1.2 Zukünftig rechtsetzende Bestimmung (Ziff. 2)	8
3.1.3 Wichtiger Bereich	9
3.2 Übertragung von Rechtsprechungsbefugnissen (Ziff. 3)	10
3.3 Ausgaben von mehr als 1 Mia., wiederkehrende Ausgaben von 100 Mio. (Ziff. 4)	10
3.4 Verhältnis von BV 140 I d (neu) zu BV 141 I d	11
4 Folgen der Initiative	12
4.1 Erweiterung der Volksrechte – gut, besser, am besten?	12
4.2 Solider Verhandlungspartner auf internationalem Parkett	13
4.3 Stärkung des Föderalismus statt der Demokratie	15
4.4 Tragweite der Initiative	16
4.4.1 Das Staatsvertragsreferendum 1921 bis heute	16
4.4.2 Hypothetische Änderungen durch die Initiative	17
4.5 Kostenfolge	19
5 Fazit	21
Literaturverzeichnis	23

1 EINLEITUNG

Mehr Demokratie hört sich immer verlockend an. Gerade bei internationaler Politik, wo der kleine Mann sowieso nicht mitreden darf. Eben solches haben sich die Mitglieder der AUNS gedacht und das Thema aufgegriffen, eine Initiative lanciert und mit genügend Unterschriften eingereicht. Die Initiative will Art. 140 Abs. 1 BV¹ um folgenden Wortlaut ergänzen und damit dem obligatorischen Referendum unterstellen:

d. die völkerrechtlichen Verträge, die:

1. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen,
2. die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen,
3. Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen,
4. neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.

Initiative im
Wortlaut

Worum geht es bei der Initiative? In den Worten CASPAR BAADERS, des Fraktionspräsidenten der Schweizerischen Volkspartei (SVP), geht es darum, „ein Zeichen für mehr Demokratie bei internationalen Verträgen zu setzen“.²

Erhalten wir, das Volk, tatsächlich mehr Rechte? Oder wird etwas erschaffen, das sich erheben und verlockend anhört, aber überflüssig oder gar gefährlich ist? In der Praxis gar nicht anwendbar? Und: Bedeutet die Initiative tatsächlich die verheissene Stärkung der Demokratie?

Im folgenden Artikel wird deshalb untersucht, ob die Initiative tatsächlich mehr Volksrechte bewirkt und ob dies überhaupt Sinn macht. Zunächst wird die geltende Rechtslage zum Staatsvertragsreferendum erläutert. Danach werden die einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes kommentiert. Sodann werden die politischen Auswirkungen und die auftretenden Probleme diskutiert, bevor die Auswirkung der Annahme der Initiative quantifiziert wird.

Aufbau des
Papers

¹Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

²Amtliches Bulletin (AB) 2007 N. 52 f.

2 STATUS QUO UND DIE ZUKÜNFTIGE REGELUNG

2.1 VOLKSRECHTE IN DER SCHWEIZ

Die Volksrechte sind in der Schweizerischen Bundesverfassung in Art. 138 ff. BV geregelt. Dem Stimmvolk stehen dabei zwei Instrumente zur politischen Mitsprache zur Verfügung, die Initiative und das Referendum. Da sich die vorliegende Abhandlung mit dem fakultativen bzw. obligatorischen Referendum befasst, ist auf die Volksinitiative im Folgenden nicht näher einzugehen.

2.2 DAS REFERENDUM

Das Referendum ist das Mittel, welches dem stimmberechtigten Volk die Bestätigung oder Verwerfung eines Parlamentsbeschlusses ermöglicht.³ Das Referendum ist in Art. 140 f. BV verankert. Dabei unterscheidet die Bundesverfassung zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum. Ob ein Parlamentsbeschluss dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht, bestimmt sich somit nach der Bundesverfassung.

Unterliegt ein Parlamentsbeschluss auf Grund gesetzlicher Anordnung oder freiwilliger Anwendung des obligatorischen Referendums der Volksabstimmung⁴, liegt ein obligatorisches Referendum vor. Von einem fakultativen Referendum hingegen spricht man, wenn das Parlament beschliesst, dass eine bestimmte Anzahl Stimmbürger oder Kantone eine Volksabstimmung verlangen können.⁵ Damit ein fakultatives Referendum zustande kommt, bedarf es nach Art. 141 Abs. 1 BV entweder der Unterschrift von 50'000 Stimmberechtigten oder des Verlangens von acht Kantonen.

Fakultatives
vs.
obligatorisches
Referendum

2.3 DAS STAATSVETRAGSREFERENDUM

Als Staatsvertragsreferendum wird das Referendum über völkerrechtliche Verträge bezeichnet. Das Referendum über völkerrechtliche Verträge ist das wichtigste direkt-demokratische Instrumentarium des Stimmvolkes zur Mitsprache an der Aussenpolitik.⁶ Jedoch unterliegen nicht alle völkerrechtlichen Verträge der gleichen Art von Referendum.

Völkerrechtliche Verträge über den Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften unterliegen nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV dem obligatorischen Referendum und bedürfen der Zustimmung der Mehrheit von Volk und Ständen. Die Genehmigung einer Mehrheit der Stimmenden ist nach Art. 141 Abs. 1 lit. d BV notwendig für völkerrechtliche Verträge, die unkündbar sind, den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

Entscheidender Unterschied zwischen dem fakultativen und dem obligatorischen Referendum ist, mit welcher Mehrheit die völkerrechtlichen Verträge genehmigt

Ständemehr
und Volks-

³Hangartner, Y. / Kley, A. 2000: N. 340.

⁴ Auf die freiwillige Anwendung des Referendums, das sogenannte "Referendum *sui generis*", wird bei der Prüfung des Gegenentwurfs in Kapitel 5 näher eingegangen.

⁵Hangartner, Y. / Kley, A. 2000: N. 346.

⁶Schulte, C. 2006: 71.

werden müssen. Unterliegt ein völkerrechtlicher Vertrag dem obligatorischen Referendum, so bedarf er zu seiner Genehmigung einer Mehrheit von Volk und Ständen, das heisst, es muss sowohl eine Mehrheit der Stimmenden, als auch eine Mehrheit der Kantone dem Vertrag zustimmen. Unterliegt ein völkerrechtlicher Vertrag hingegen dem fakultativen Referendum, so bedarf er lediglich der Genehmigung einer Mehrheit der Stimmenden, ein Ständemehr ist nicht erforderlich.

Würden nun die von der Initiative aufgezählten völkerrechtlichen Verträge ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt, bedeutete dies, dass diese Verträge zukünftig zur Genehmigung nicht nur der Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden, sondern auch der Mehrheit der Kantone bedürften.

2.4 EINFLUSS DES PARLAMENTS

Das Referendum über völkerrechtliche Verträge knüpft an den Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung an.⁷ Gemäss Art. 166 Abs. 2 BV genehmigt die Bundesversammlung die völkerrechtlichen Verträge, ausgenommen derjenigen für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

Wenn nun die Bundesverfassung gewisse völkerrechtliche Verträge dem Referendum unterstellt, so ist damit der Beschluss gemeint, mit dem die Bundesversammlung einen solchen Vertrag genehmigt. Völkerrechtliche Verträge, die der Bundesrat ohne Genehmigung der Bundesversammlung abschliessen darf, unterstehen daher von vornherein nicht dem Referendum.⁸ Formeller Gegenstand des Referendums ist somit der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung, materiell entscheidet das Volk jedoch über den völkerrechtlichen Vertrag.⁹

Verfahren
vor dem
Parlament

Ob ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterliegt, untersteht somit der Entscheidungskompetenz des Parlaments. Das Parlament könnte einen Genehmigungsbeschluss, der dem fakultativen Referendum unterstehen würde, dem obligatorischen Referendum unterstellen. So wurden im Parlament Vorstösse eingereicht, welche konkrete völkerrechtliche Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen. Dies jedoch erfolglos.¹⁰ Die Bundesversammlung orientiert sich somit am engen Wortlaut von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV und räumt sich keinen Ermessensspielraum ein.

Erfolgreiche
Vorstösse

⁷Hangartner, Y. / Kley, A. 2000: N. 1057.

⁸Ibid.: N. 1085.

⁹Ibid.: N. 1159.

¹⁰ Obligatorisches Referendum über das GATS; Parlamentarische Initiative eingereicht von J. Zisyadis: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20050407, besucht am 4.9.2011; Obligatorisches Referendum über die Personenfreizügigkeit, Motion eingereicht von A. Amstutz: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073183, besucht am 4.9.2011.

3 KOMMENTIERUNG DER EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Im Vorschlag des Initiativkomitees wird in Ziff. 1 und 2 festgelegt, dass neu völkerrechtliche Verträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Ziff. 1) oder die die Schweiz zur Übernahme von zukünftigen rechtsetzenden Bestimmungen verpflichten (Ziff. 2), dem obligatorischen Referendum unterliegen. Ausserdem werden die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen (Ziff. 3) und die Verpflichtung zu Ausgaben ab einer bestimmten Höhe (Ziff. 4) dem obligatorischen Referendum unterworfen.

3.1 RECHTSVEREINHEITLICHUNG UND RECHTSETZENDE ORGANE

3.1.1 MULTILATERALE RECHTSVEREINHEITLICHUNG (ZIFF. 1)

Das Kriterium der multilateralen Rechtsvereinheitlichung war im Vorentwurf (VE) zur neuen BV vorgesehen.¹¹ Ein multilateraler Vertrag wird zwischen drei oder mehr Vertragsparteien abgeschlossen, im Gegensatz zum bilateralen, bei welchem nur zwei Vertragsparteien vorliegen. Eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung liegt vor, wenn ein völkerrechtlicher, multilateraler Vertrag weitgehend direkt anwendbares Einheitsrecht schafft, welches Landesrecht unmittelbar ersetzt oder ergänzt in einem Umfang, der nach landesrechtlichen Massstäben die Schaffung eines separaten Gesetzes als sinnvoll erscheinen lassen würde.¹² Dies kann sich auch nur auf einzelne Normen beziehen, sofern diese von grundlegender Bedeutung sind.¹³ Nicht umfasst werden somit bilaterale Abkommen,¹⁴ sofern diese nicht faktisch zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung führen.¹⁵

Vorentwurf
zur Bundes-
verfassung

Die vom Initiativkomitee vorgeschlagene Regelung wird im Sinne des Vorentwurfs zur Bundesverfassung auszulegen sein, der den Auslegungsrahmen im Bereich der Volksrechte für den Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung in der Bundesverfassung festlegt.

3.1.2 ZUKÜNFTIG RECHTSETZENDE BESTIMMUNG (ZIFF. 2)

Neu ist der Vorschlag, bei der Verpflichtung zur Übernahme von zukünftigen, rechtsetzenden Bestimmungen das obligatorische Referendum anzuwenden. Mitinitiant LUZI STAMM verweist in seiner „Beurteilung aus verfassungsrechtlicher Sicht“ auf Verträge, in denen der Gesetzgeber gebunden wird, zukünftige Bestimmungen zu übernehmen. In diesen Fällen werde „gewissermassen die Katze im Sack gekauft“.¹⁶

Zunächst ist festzuhalten, dass nach der Formulierung weiterhin nur völkerrechtliche Verträge zur Abstimmung gebracht werden können. Sobald also eine Volksabstimmung einen Vertrag gutgeheissen hat, könnte sich die Schweiz auch nach der neuen Regelung der rechtsetzenden Befugnis der Organisation oder

¹¹Bundesblatt (BBl) 1997 I 1.

¹²BBl 1997 I 472.

¹³ibid.

¹⁴Diggelmann, O. 2005: 43.

¹⁵BBl 1997 I 472 f., ebenso Hangartner, Y. / Kley, A. 2000: N. 1124.

¹⁶Stamm, L. Die Initiative „Staatsverträge vors Volk“ aus verfassungsrechtlicher Sicht, <http://www.auns.ch/download/meldungen/080313referate.pdf>, S. 9, besucht am 4.9.2011.

den Organen nur durch Kündigung entziehen.¹⁷

Der Anwendungsbereich der zukünftigen rechtsetzenden Bestimmung, die nicht zugleich als multilaterale Rechtsvereinheitlichung aufzufassen ist und damit bereits von Ziffer 1 der Initiative erfasst wird, scheint beschränkt. Denkbar ist die Anwendung in zwei Fällen:

1. Für die Rechtssetzung wird ein Organ oder eine Organisation eingesetzt, wobei sich die Rechtsvereinheitlichung nur auf bilaterale Verhältnisse bezieht.
2. Für die Rechtssetzung wird ein Organ oder eine Organisation eingesetzt, ohne dass bei Abschluss des Vertrages Recht vereinheitlicht wird.

Anwendungsbereich der Bestimmung

Der erste Fall wird wohl kaum Relevanz erlangen. Die Verhandlung zwischen zwei Staaten ist unabhängig davon, ob ein spezielles Gremium eingesetzt wird, oder ob diese von Verhandlungsdelegationen geführt wird, vom Einverständnis beider Parteien abhängig. Deshalb wird ein bilateraler Vertrag im Normalfall kein Instrument der Rechtsfortentwicklung vorsehen.

Keine Relevanz

Auch der zweite Fall scheint wenig realistisch. Er betrifft Szenarien, in welchen kein Konsens bezüglich einer Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen besteht, jedoch ein Konsens darüber, dass ein Organ oder eine Organisation diese Rechtsvereinheitlichung vornehmen soll.

Die Bestimmung betreffend der Übertragung zukünftiger rechtsetzender Befugnisse wird somit in der Praxis nicht eine eigenständige Relevanz entwickeln, da sie, wie die Bestimmung über die multilaterale Rechtsvereinheitlichung nur in wichtigen Bereichen zur Anwendung kommt.

3.1.3 WICHTIGER BEREICH

Als wichtige Bereiche im Sinne des Initiativkomitees kann auf die bestehende Regelung zum fakultativen Referendum Rückgriff genommen werden. Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV sieht das fakultative Referendum für völkerrechtliche Verträge vor, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Meinung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) soll die Auslegung der Wichtigkeit beim fakultativen Referendum an die Kriterien von Art. 164 Abs. 1 BV anknüpfen.¹⁸

Bestehender Wichtigkeitsbegriff

Wichtig ist ein Vertrag somit, wenn er einen grossen Adressatenkreis oder eine grosse Zahl von Lebenssachverhalten betrifft, stark in die bisherige Rechtsstellung der Adressaten eingreift, erhebliche finanzielle Folgen nach sich zieht, für die politische Willensbildung, die Behördenorganisation oder das Verfahren von bestimmter Bedeutung ist, oder besonders umstrittene Fragen zum Gegenstand

Definition der Wichtigkeit

¹⁷ Die Frage der Kündigung internationaler Verträge wird von den Initianten nicht aufgegriffen, weshalb auch mit der Initiative unklar bleibt, wie die Volksrechte hier gewahrt würden. Betreffend Revision der Volksrechte, Diggelmann, O. 2005: 44.

¹⁸ Thürer, D. 2008: N. 31; ebenso sehen die Initianten die Wichtigkeit in Art. 164 BV geregelt, Fehr, H.: Wortlaut, Stossrichtung und Wirkung der Initiative <http://www.auns.ch/download/meldungen/080313referate.pdf>, S. 5, besucht am 2.11.2009.

hat.¹⁹ Diese von der Lehre entwickelten Hilfskriterien können nur veranschaulichen, was als wichtig zu gelten hat. Der Entscheid hierüber liegt schliesslich beim Parlament.²⁰

3.2 ÜBERTRAGUNG VON RECHTSPRECHUNGSBEFUGNISSEN (ZIFF. 3)

Die Bestimmung ist wohl insbesondere gegen Fälle wie diejenigen der Anerkennung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg (EGMR) gerichtet.²¹ Die Einführung der Gerichtsbarkeit des EGMR ohne Unterstellung unter ein Referendum ist aus heutiger Perspektive für das Mitspracherecht des Volkes tatsächlich eher untypisch und an der Wichtigkeit des Beitritts gemessen unglücklich. Nach heutigem Recht allerdings unterläge die Anerkennung des EGMR dem fakultativen Referendum (gemäss Art. 141 Abs. 1 lit. a und c BV).

EGMR als
Sonderfall

Daneben kommt dem Internationalen Gerichtshof (IGH) sowie den internationalen Strafgerichtshöfen Bedeutung zu. In gewissen Bereichen ist ausserdem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) für die Schweiz relevant (so etwa im Bereich des Schengenabkommen oder des LugÜ²²).

Die Norm wird dann anzuwenden sein, wenn Rechtsprechungsbefugnisse an internationale oder ausländische Gerichte übertragen werden.²³ Nicht vom Initiativtext umfasst ist jedoch die *neue Schaffung* von Rechtsprechungsbefugnissen, wie dies etwa beim EGMR der Fall war. Der Wille der Initianten geht hingegen klar in diese Richtung, wobei das Stimmvolk grundsätzlich nur über den Text, nicht über den Willen der Initianten abstimmt. Da der Entscheid jedoch bei der Bundesversammlung liegt, ist davon auszugehen, dass auch dort die Unterscheidung nicht gemacht wird.

Anwen-
dungsbereich

3.3 AUSGABEN VON MEHR ALS 1 MIA., WIEDERKEHRENDE AUSGABEN VON 100 MIO. (ZIFF. 4)

Finanzbeschlüsse unterliegen bisher auf Bundesebene nicht dem Referendum,²⁴ hingegen hat sich dies auf kantonaler Ebene in vielen Kantonen etabliert, und auch auf Bundesebene wurde die Einführung des Finanzreferendums geprüft. Besonders im Bereich der Aussenpolitik war dies jedoch umstritten. Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) war PROF. RAINER J. SCHWEIZER etwa der Ansicht, dass ein Finanzreferendum in aussenpolitischen Belangen die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der schweizerischen Aussenpolitik beschränken würde. Für die SPK-N hingegen stellt sich das Problem nicht, weil diese Ausgaben in der Regel an einen Staatsvertrag gebunden sind.²⁵ Im Bereich der Aussenpolitik müssten zahlreiche Ausgaben aufgrund

Diskussion
über ein
Finanz-
referendum

¹⁹Tschannen, P. 2008: N. 8; Häfelin, U. / Müller, G. / Uhlmann, F. 2006: N. 396 ff.

²⁰Diggelmann, O. 2005: 43.

²¹Siehe etwa Stamm, L.: Die Initiative „Staatsverträge vors Volk“ aus verfassungsrechtlicher Sicht, <http://www.auns.ch/download/meldungen/080313referate.pdf>, S. 8, besucht am 4.9.2011, der nur den EGMR als internationalen Gerichtshof erwähnt.

²²Übereinkommen vom 16. September 1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) (mit Prot. und Erkl.) (SR 0.275.11).

²³BBl 2010 6980.

²⁴So auch Stamm, L.: Die Initiative „Staatsverträge vors Volk“ aus verfassungsrechtlicher Sicht, <http://www.auns.ch/download/meldungen/080313referate.pdf>, S. 10, besucht am 4.9.2011.

²⁵Gebundene Ausgaben müssen geleistet werden, um die rechtlichen Vorgaben zu erfüllen, ungebundene hingegen können etwa Finanzhilfen und andere freiwillige Ausgaben umfassen.

einer in einem Staatsvertrag oder in einem Gesetz festgehaltenen Bestimmung getätigt werden. Das Finanzreferendum könne aber nur bei ungebundenen Ausgaben in Betracht gezogen werden.²⁶ Bei Annahme der Initiative müsste Ziff. 4 jedenfalls im Sinne der Kommission ausgelegt werden, da ansonsten die Verletzung von Staatsverträgen in Kauf genommen würde. Das Argument des Mitinitianten LUZI STAMM,²⁷ Ausgaben müssten sich auf eine demokratisch abgestützte gesetzliche Grundlage stützen, geht insoweit ins Leere, als die demokratische Abstützung auch gegeben ist, wenn nur das Parlament über einen Staatsvertrag entscheidet. Die demokratische Legitimation ist somit sowohl bei Gesetzen als auch bei Staatsverträgen bisher in gleichem Ausmass gegeben.

3.4 VERHÄLTNIS VON BV 140 I D (NEU) ZU BV 141 I D

Bei einer Annahme der Initiative würden Staatsverträge, welche unter beide Artikel zu subsumieren wären, im Sinne der *lex posterior* dem obligatorischen Referendum unterliegen. Somit unterlägen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nur noch der Beitritt zu internationalen Organisationen, sowie bilaterale Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Beschränkung des fakultativen Referendums

²⁶ Parlamentarische Initiative, Einführung eines Finanzreferendums, Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. Februar 2007, <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1492/Bericht.pdf>, S. 17 f., besucht am 4.9.2011.

²⁷ Stamm, L.: Die Initiative „Staatsverträge vors Volk“ aus verfassungsrechtlicher Sicht, <http://www.auns.ch/download/meldungen/080313referate.pdf>, S. 10, besucht am 4.9.2011.

4 FOLGEN DER INITIATIVE

In diesem Kapitel soll die Initiative aus drei verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden. Zunächst werden die Erweiterung der Volksrechte und deren Auswirkung auf die demokratische Legitimität von Staatsverträgen analysiert. In einem zweiten Teil wird auf die Folgen der Initiative eingegangen, wobei insbesondere auf das Spannungsfeld zwischen dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel und der Schweiz als verlässlicher Handelspartner auf dem internationalen Parkett hingewiesen wird. In einem letzten Teil wird die Notwendigkeit der stärkeren Gewichtung der bevölkerungsarmen Kantone in ausserpolitischen Fragen hinterfragt.

4.1 ERWEITERUNG DER VOLKSRECHTE – GUT, BESSER, AM BESTEN?

Die Initianten gehen davon aus, dass jegliche Erweiterung der Volksrechte erstrebenswert sei. In seiner Stellungnahme rechtfertigt LUZI STAMM diese Hypothese, indem er ausführt, erweiterte Volksrechte seien gleichbedeutend mit besseren Bedingungen gegenüber dem Ausland, und es widerspreche der Erfahrung, dass Politiker die besseren Entscheide als das Volk trafen.²⁸

Für JEAN-DOMINIQUE CIPOLLA, einen der Mitinitianten, hätte die Initiative auch den Vorteil, die Legitimität von Staatsverträgen zu stärken. PIRMIN SCHWANDER, Präsident der AUNS, unterstreicht ebenfalls, dass die Schweiz immer mehr von fremdem Recht überflutet würde, welches ungenügend legitimiert sei.²⁹

Argumente
der
Befürworter

Die Stärkung der Volksrechte wird also einerseits mit der grösseren Weisheit des Volkes, andererseits mit der mangelnden Legitimität von Staatsverträgen begründet. Deshalb sollen die Volksrechte auf zwei Ebenen gestärkt werden: Erstens indem mehr Staatsverträge automatisch (und nicht mehr via fakultatives Referendum) zur Abstimmung gelangen, zweitens indem zusätzlich das Erfordernis des Ständemehrs eingeführt wird.

Somit erachten die Initianten jede Erweiterung der Volksrechte als gleichbedeutend mit grösserer Legitimität und besseren Bedingungen für die Schweiz.

Einerseits müsste also die Hypothese „mehr Volksrechte → bessere Resultate“ hinterfragt werden. Dabei handelte es sich allerdings um eine empirische Untersuchung, bei welcher es schwierig wäre, eine Grundlage für die Qualitätsbeurteilung zu finden. Andererseits ist es aber wichtig zu untersuchen, ob die vorgeschlagene Lösung zu einer grösseren Legitimität von Staatsverträgen führen würde.

Qualitativ
bessere
Volks-
entscheide?

Auf die erste, sehr politisch gefärbte Frage kann hier nicht eingegangen werden. Hingegen wird im Folgenden die Legitimitätsfrage untersucht.

Es wurde bereits gezeigt, dass für die Initianten eine Erweiterung der Volksrechte (hier im Rahmen der Aussenpolitik) gleichbedeutend mit erhöhter Legitimität ist. Somit würde in den Augen der Initianten die grösste Legitimität erreicht,

Legitimität

²⁸ Stellungnahme Stamm, L.: abrufbar unter <http://www.auns.ch/download/meldungen/090811stamm.pdf>, besucht am 9.9.2011.

²⁹ Stellungnahme Schwander, P.: abrufbar unter <http://www.auns.ch/download/meldungen/090811schwander.pdf>, besucht am 9.9.2011.

wenn sich das Volk zu jedem Gesetz und zu jedem Staatsvertrag äussern könnte.

Offensichtlich gäbe dies praktische Probleme: Der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten wären schlicht zu gross. Da somit die grösste Legitimität nicht erreicht werden kann, müssen die Grenzen des Verfahrens aufgezeigt werden. Es muss untersucht werden, was notwendig ist, damit eine Entscheidung ausreichend legitimiert ist.

Grösste Legitimität nicht erreichbar

Art. 2 Abs. 1 BV bietet ein Indiz für die Grenzen der Legitimität eines Entscheides: Ein Entscheid muss die Freiheit und die Rechte des Volkes schützen und die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes wahren.³⁰

Die sich stellende Kernfrage lautet also, wie die Schweiz fähig bleibt, souverän über ihre internationalen Verbindlichkeiten zu entscheiden. Es steht also die Fähigkeit der Schweiz in der Rolle als unabhängiger internationaler Akteur zur Diskussion. Garantiert der aktuelle Modus die Souveränität der Schweiz? Oder ist die vorgeschlagene Änderung notwendig? Hat JEAN-DOMINIQUE CIPOLLA Recht, wenn er sagt, die Erweiterung der Volksrechte sei zur Wahrung der Souveränität notwendig?³¹

Wahrung der Souveränität

Zunächst einmal ist es wichtig zu betonen, dass die Verhandlungen der Schweiz mit ihren internationalen Partnern nicht bar jeglicher demokratischer Kontrolle sind. Der Bundesrat führt die Verhandlungen in mehr oder weniger enger Zusammenarbeit mit dem Parlament sowie unter Mitsprache der Kantone.³² Nach Art. 140 BV entscheidet am Ende das Volk, wenn es um den Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit oder um den Beitritt zu supranationalen Organisationen geht. Des Weiteren steht das Fakultativreferendum zur Wahrung der Souveränität zur Verfügung, wobei hier das Sammeln der Unterschriften von 50'000 Stimmbürgern notwendig ist.

Heutige demokratische Kontrolle

Angesichts dieser Verfahren ist die Legitimität auch heute gewährleistet, denn sowohl das Parlament als auch das Volk hat die Möglichkeit, einzuschreiten, wenn sie Souveränität und Unabhängigkeit in Gefahr glauben. Somit scheinen die Initianten etwas übereifrig, es wird mehr demokratische Legitimität gefordert, als notwendig ist. Insgesamt erscheint die Initiative aus diesem Blickwinkel nicht gerade verhängnisvoll, aber überflüssig.

Souveränität bereits heute gewahrt

4.2 SOLIDER VERHANDLUNGSPARTNER AUF INTERNATIONALEM PARKETT

Die Überflüssigkeit wäre an sich kein Grund, die Initiative abzulehnen. Es gilt deshalb die praktischen und politischen Probleme der Initiative zu beleuchten.

³⁰ Art. 2 BV.

³¹ Cipolla, J-P.: Stellungnahme. Abrufbar unter <http://www.auns.ch/download/meldungen/090811cipolla.pdf>, besucht am 9.9.2011.

³² Art. 184 BV sowie Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22. Dezember 1999 (SR 138.1).

Die Initiative berücksichtigt die spezielle Natur von Staatsverträgen nicht, was zu praktischen Problemen für unser Land führen könnte. Gemäss HANGARTNER/KLEY³³ unterscheiden sich Staatsverträge mindestens in zweifacher Hinsicht von ähnlichen Fragen der nationalen Ebene.

Zunächst sind Staatsverträge das Ergebnis von Verhandlungen, die von mehreren Akteuren geführt wurden. In den weitaus meisten Fällen sind diese Verhandlungen in einen grösseren Kontext zu stellen als gerade nur das angestrebte Verhandlungsergebnis.

Gerade auch wichtige Fragen, die ursprünglich nicht Ziel der Verhandlungen waren, während diesen jedoch aufgeworfen werden, werden von den Parteien vorbesprochen und können zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Vertragswerk verdichtet werden. Ohne das Vertrauensverhältnis, welches durch ausgehandelte Verträge entsteht, ist dies schwer denkbar. Vergangene und zukünftige Verhandlungsrunden tragen so zu einem Vertrauensverhältnis bei, welches Vertragsabschlüsse erst ermöglicht.

Verhandlungs-kontext

Im Weiteren sind Staatsverträge immer häufiger das Resultat multilateraler Verhandlungen, die vom Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren leben und immer komplexere Fragen zu lösen haben. Die Resultate werden häufig in dem Sinne *einzigartig* sein, als die gleiche Konstellation der Verhandlungspartner schwerlich wieder vorkommen dürfte.

Viele Akteure

Zieht man diese Eigenschaften von Staatsverträgen in Betracht, werden die nachfolgend zu erläuternden praktische Probleme offensichtlich. Äussern sich Volk und Stände zu einem Staatsvertrag, wird dieser automatisch aus seinem Verhandlungskontext gerissen. Der Staatsvertrag wird als Objekt isoliert und in seinen direkten Auswirkungen diskutiert, womit weitere Vertragsverhandlungen gefährdet werden können. Ausser Acht gelassen wird, dass Vertragsverhandlungen stets ein Geben und ein Nehmen sind: Ein Nachteil bei einer Klausel oder einem Vertrag kann sehr leicht durch einen Vorteil bei einer anderen Klausel oder einem anderen Vertrag aufgewogen werden. Auch ist es möglich, dass ein Nachteil bei einem Ziel hingenommen wird, damit die Verhandlungen für das nächste Ziel überhaupt in Gang kommen. Die Verhandlungspartner könnten zu einem späteren Zeitpunkt nicht wieder bereit sein, mit einem ähnlichen Ergebnis zu verhandeln. Der *Einzigartigkeit* der Vertragsverhandlung wird somit von der Initiative nicht genügend Rechnung getragen. Die Schweiz könnte es verpassen, eine einmalige Chance zur Ratifizierung eines Staatsvertrages wahrzunehmen.

Isolierung des Vertrags

Verglichen mit der geltenden Regelung des fakultativen Staatsvertragsreferendums (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV) liegt der Hauptunterschied beim Wechsel zur obligatorischen Abstimmung. Der Vorschlag der AUNS geht so bedeutend weiter als die geltende Regelung, indem ein Automatismus eingeführt wird. Das fakultative Referendum ist Ausfluss des Interesses von Volk oder Kantonen, zu wichtigen Fragen Stellung nehmen zu können und damit ein wichtiges Element der demokratischen Legitimierung eines Staatsvertrages. In diesem Interessenskonflikt zwischen demokratischer Legitimität und praktischen Problemen hilft das fakultative Referendum, die Akzeptanz von Staatsverträgen im Volk zu gewährleisten ohne die ausserpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz aufs Spiel

Über das Ziel hinaus

³³Hangartner, Y. / Kley, A. 2000: N. 1065 ff.

zu setzen. Eine automatische Volksabstimmung hingegen, wie sie von der AUNS gefordert wird, lähmt diese Handlungsfähigkeit ohne Legitimitätsgewinn. Denn die Schwelle zum Ergreifen eines fakultativen Referendums liegt tief: Wird ein Referendum ergriffen, so kommt es in der Regel auch zu Stande.³⁴ Kommt es nicht zu Stande, so wäre es wohl auch an der Urne absolut chancenlos. Wo also das Bedürfnis nach einer Volksabstimmung besteht, kann es in der Praxis auch befriedigt werden.

4.3 STÄRKUNG DES FÖDERALISMUS STATT DER DEMOKRATIE

Indem den Kantonen bei Annahme der Initiative mehr Gewicht bei der Diskussion von Staatsverträgen eingeräumt wird, erhalten *de facto* die kleinen Kantone eine überproportionale Entscheidungsmacht.³⁵ Es ist daher wichtig zu hinterfragen, ob diese Gewichtung im Bereich der Staatsverträge wünschenswert ist. Beim heute geltenden fakultativen Referendum ist kein doppeltes Mehr gefordert (bis auf den Beitritt zu supranationalen Organisationen und Organisation für kollektive Sicherheit, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, Art. 140 Abs. 1 lit. b BV).

Kantonales
Ungleich-
gewicht

Das im 19. Jahrhundert eingeführte doppelte Mehr von Volk und Ständen ist ein Produkt der föderalistischen Struktur der Schweiz. Es wurde zum Schutze der im Sonderbundskrieg besiegten Minderheit der Kantone eingeführt.³⁶ Heute fordern zahlreiche Wissenschaftler aufgrund der veränderten demographischen Verhältnisse eine Reform des doppelten Mehrs.³⁷ Einerseits hat die Bevölkerungszahl in gewissen Kantonen bis auf das Sechsfache zugenommen (z.B. Bern), während die Bevölkerungszahl in anderen Kantonen stagnierte. Andererseits haben die Kantone viel von ihrer im 19. Jahrhundert vorhandenen identitätsstiftenden Wirkung eingebüsst: Regionen, Städte und Ballungsräume spielen heute angesichts der wachsenden Mobilität eine ebenso wichtige Rolle.

Grund des
Ständemehrs

Neben dieser grundlegenden Kritik an der Verteilung der Entscheidungsmacht der Kantone muss insbesondere im Bereich der Staatsverträge gefragt werden, ob sich diese Ausweitung rechtfertigen lässt. Wieder müssen die spezifischen Eigenschaften von Staatsverträgen unterstrichen werden. Sie werden von der Schweiz als Einheit ausgehandelt. Da es sich bei Staatsverträgen um eine nationale Problemstellung handelt (die Schweiz verpflichtet sich als Souverän und ist einziges Vertragsobjekt), scheint es schwierig, die zusätzliche Gewichtung der kleinen Kantone zu rechtfertigen: Das Argument des Schutzes der Kantonsminderheit fällt weg.

Aussenpolitik
im Speziellen

Bereits statuiert wurde oben, dass die Initiative überflüssig ist.³⁸ Angesichts der aufgezeigten praktischen und politischen Probleme muss die Initiative abgelehnt werden. Die Handlungsfähigkeit der Schweiz ist gerade im Bereich der Staatsverträge sehr wichtig und eine Schwächung der Handlungsfähigkeit und damit

³⁴ Siehe Kapitel 4.4.

³⁵ So besitzt ein Bewohner des Kantons Appenzell Innerrhoden (ca. 15'000 Einwohner mit einer halben Ständestimme) ein 40.95-faches des Gewichts eines Bewohners von Zürich (ca. 1'228'600 Einwohner mit einer Ständestimme)

³⁶ Ebenso ist die Schaffung des Ständerates (der Kammer der Kantone) ein Ergebnis des Sonderbundskrieges und Ausfluss des Schutzes der Kantonsminderheit.

³⁷ Siehe die Analyse von Vatter, A. / Sager, F. 2006: 82 ff. m.w.H.

³⁸ Siehe Kap. 4.1.

der Verhandlungsposition ist nur sehr zurückhaltend einzuführen. Auch die überproportionale Gewichtung der kleinen Kantone lässt sich im Bereich der Staatsverträge nicht rechtfertigen.

4.4 TRAGWEITE DER INITIATIVE

4.4.1 DAS STAATSVERTRAGSREFERENDUM 1921 BIS HEUTE

Die Möglichkeit der Durchführung eines fakultativen Referendums gibt es in der Schweiz seit der Verfassung von 1874. Das Staatsvertragsreferendum wurde 1921 eingeführt, allerdings in einer anderen Form als der heutigen: Dem fakultativen Referendum unterlagen Staatsverträge, die auf mindestens 15 Jahre abgeschlossen wurden oder unbefristet waren. Die Regelung verfehlte die beabsichtigte Wirkung³⁹ und wurde im Jahre 1977 geändert. Das Resultat dieser Revision entsprach weitgehend dem heutigen Stand, mit einem Unterschied: Statt auf das Kriterium der wichtigen rechtsetzenden Bestimmung und dem Erfordernis der Umsetzung durch Bundesgesetze wurde auf das Herbeiführen einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung abgestützt. Die heutige Form schliesslich wurde im Jahre 2003 eingeführt.

Geschichte
des Staats-
vertrags-
referendums

Seit der Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921 gab es 245 Möglichkeiten zum Ergreifen des Referendums, nur gerade in zehn Fällen wurde das Referendum auch tatsächlich ergriffen. Von diesen zehn Referenden kam ein einziges nicht zustande, nämlich das Referendum zu den Beschlüssen der Uruguay-Runde.⁴⁰ Sieben Mal wurde im Sinne des Staatsvertrages gestimmt, zwei Mal wurde der Staatsvertrag abgelehnt.

Vergangene
Abstimm-
ungen

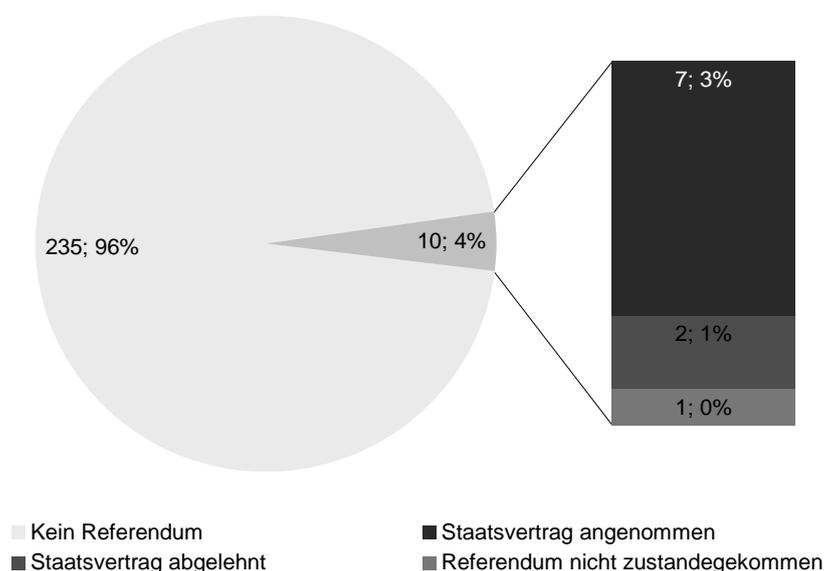


Abbildung 1: Übersicht über die Staatsvertragsreferenden von 1921 bis heute: In 96% der Fälle wurde kein Referendum ergriffen. Ein Mal kam das Referendum nicht zustande, sieben Mal würde für den Staatsvertrag votiert, und nur gerade zwei Mal dagegen.

³⁹ Lombardi, A. et. al. 2008: N. 3.

⁴⁰ Bundesbeschluss über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen.

Die beiden abgelehnten Verträge stammen aus den Jahren 1921⁴¹ und 1976⁴². In neuester Zeit ist die Zahl der Referenden eher zunehmend: Sieben der zehn ergriffenen Referenden stammen aus den letzten 20 Jahren, in den letzten fünf Jahren waren es deren vier.

Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, bedürfen des doppelten Mehrs von Volk und Ständen. Bei den bisherigen neun abgestimmten fakultativen Referenden bestand hier immerhin zwei Mal ein Dissens zwischen Volk und Ständen: Einmal bei dem Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin,⁴³ das zweite Mal bei den biometrischen Pässen.⁴⁴ Bei nur neun abgestimmten Vorlagen lässt sich allerdings keine statistisch relevante Aussage treffen.

Dissens
zwischen
Volk und
Ständen

4.4.2 HYPOTHETISCHE ÄNDERUNGEN DURCH DIE INITIATIVE

Für die folgende Untersuchung wurde davon ausgegangen, dass die AUNS-Initiative seit Einführung des Staatsvertragsreferendums in Kraft wäre: Es wurde an allen dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundesbeschlüssen seit 1921 untersucht und entschieden, ob sie unter die Kriterien des Initiativtextes zu subsumieren wären. Für den Begriff der Wichtigkeit wurde versucht, der Praxis des Parlamentes seit Einführung dieses Kriteriums im Jahre 2003 zu folgen. Die Kriterien wurden nach der Kommentierung im Kapitel 3, „Kommentierung der einzelnen Bestimmungen“, beurteilt. Auch wenn im Einzelfall andere Beurteilungen möglich sind, würde das Ergebnis davon kaum beeinflusst. Liegt eine wichtige Bestimmung in einem Vertrag vor, so muss der ganze Vertrag zur Abstimmung gelangen, da das Abändern einer Bestimmung bei einem völkerrechtlichen Vertrag nicht möglich ist. Der Bundesrat geht in seiner Botschaft vom 1. Oktober 2010⁴⁵ hingegen davon aus, dass der ganze Bereich wichtig sein muss, damit ein völkerrechtlicher Vertrag der Abstimmung unterliegt. Der Argumentation des Bundesrates ist entgegenzuhalten, dass die Initianten in ihren Unterlagen klar von einer der aktuellen Regelung analogen Auslegung des Begriffs Wichtigkeit ausgehen.⁴⁶ Es ist zudem anzunehmen, dass das Parlament kaum eine neue Kategorie des wichtigen Bereichs schaffen wird.

Methodik

Von 1921 bis 1980 wäre der Einfluss der Initiative relativ gering gewesen. Zusätzliche 21 Vorlagen wären dem Volk zur Abstimmung vorgelegt worden. Nicht erfasst gewesen wären die drei Referenden, die tatsächlich ergriffen wurden. Die ergriffenen Referenden aus den Jahren 1921 bis 1980 betreffen die Handelsbeziehungen und den Grenzverkehr zwischen Frankreich und der Schweiz in den

1921 bis
1980

⁴¹ Bundesbeschluss über die Ratifikation des am 7. August 1921 in Paris unterzeichneten Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundschaftlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens sowie der Landschaft Gex und den angrenzenden schweizerischen Kantonen.

⁴² Bundesbeschluss betreffend ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) über ein Darlehen von 200 Millionen Franken.

⁴³ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin.

⁴⁴ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente.

⁴⁵ BBl 2010 6978.

⁴⁶ Stamm, L. Die Initiative „Staatsverträge vors Volk“ aus verfassungsrechtlicher Sicht, <http://www.auns.ch/download/meldungen/080313referate.pdf>, S. 9, besucht am 4.9.2011.

Gebieten Hochsavoyen und Gex⁴⁷, ein Darlehen an die internationale Entwicklungsorganisation über 200 Mio. CHF⁴⁸ sowie ein schweizerisch-italienisches Wasserkraftwerk am Spöl⁴⁹.

Von 1981 bis heute ändert sich das Bild drastisch. In dieser Zeit wurden multilaterale Staatsverträge immer wichtiger. Wäre der Vorschlag der Initiative bereits 1981 in Kraft getreten, wären mehr als zwei Drittel der abgeschlossenen Staatsverträge Volk und Ständen vorgelegt worden, zwischen 2001 und Ende 2009 wären es 65 Vorlagen gewesen. Für das fakultative Referendum wäre nur noch ein Mal Platz geblieben, nämlich beim Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods⁵⁰.

1980 bis heute

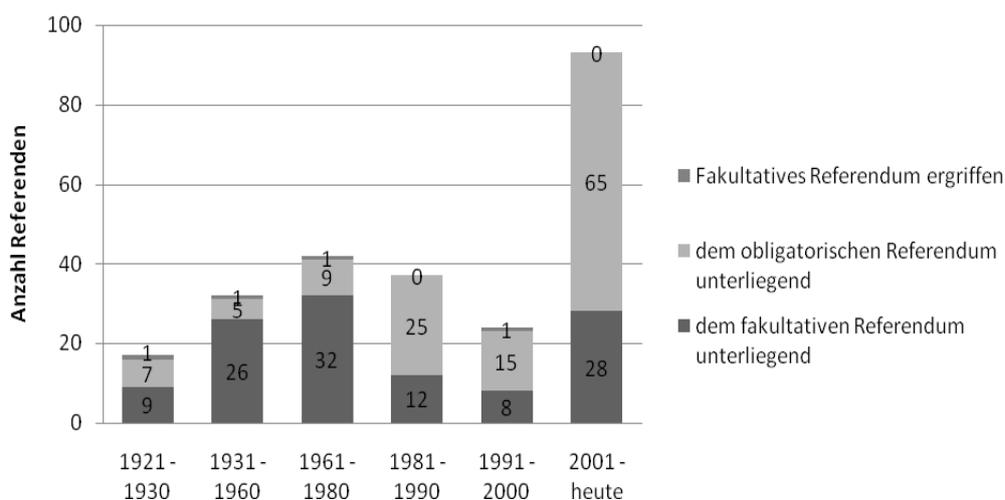


Abbildung 2: Der Einfluss der Initiative wäre besonders ab 1981 prägnant. Wohl wegen der zunehmenden Bedeutung des Multilateralismus hätten mehr als zwei Drittel aller Staatsverträge, die bisher dem fakultativen Referendum unterlagen, obligatorisch und mit doppeltem Mehr zur Abstimmung gebracht werden müssen.

Ein grosser Wandel ist festzustellen zwischen 1921 und heute: Es werden immer mehr Staatsverträge abgeschlossen. In den ersten knapp 60 Jahren seit Einführung des Staatsvertragsreferendums unterlagen 91 Staatsverträge dem fakultativen Referendum: Weniger als seit 2001. Ausserdem kommen im Zuge der Globalisierung multilaterale Abkommen immer häufiger zum Einsatz. Auch wenn Verhandlungen schwieriger zu führen sind und zwischenzeitlich der Bilateralismus gestärkt wird, wie etwa in der aktuellen Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO), zeigt die Statistik eindeutige Resultate: Der Hauptunterschied zwischen der Periode von 1921 bis 1980 mit etwa einem Viertel Staatsverträgen, die nach dem Wortlaut der Initiative dem obligatorischen Referendum unterlagen und der Periode von 1981 bis heute mit rund 70% Staatsverträgen, die die Kriterien erfüllen, liegt in der Zunahme von multilateralen Verträgen.

Mehr Staatsverträge, mehr Multilateralismus

⁴⁷Fn. 41.

⁴⁸Fn. 42.

⁴⁹ Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik abgeschlossenen Abkommens über die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Spöl.

⁵⁰ Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods.

Für eine Vorhersage der Relevanz bietet es sich aufgrund der immer grösseren Wichtigkeit von multilateralen Verträgen und den immer häufiger abgeschlossenen Staatsverträgen an, von den neueren Zahlen auszugehen. In diesem Falle ergäben sich rund zwei zusätzliche Abstimmungen pro Abstimmungstermin, sofern alle Termine wahrgenommen werden.

Es ist fraglich, ob die höhere Gewichtung der Stände diese zusätzliche Belastung der Stimmbürger zu rechtfertigen vermag. Sehr viele Staatsverträge sind unumstritten, das Referendum wird nicht ergriffen. Bei Annahme der Initiative wäre über den gesamten untersuchten Zeitraum, statt dass 96% der Bundesbeschlüsse ohne Abstimmung durchkämen, bei über 50% eine Abstimmung notwendig. Bei den Zahlen seit 2001 hätten statt vier Abstimmungen 65 stattgefunden; statt 95.6% ohne Abstimmung unterlägen 70% der Staatsverträge dem obligatorischen Referendum.

4.5 KOSTENFOLGE

Die Kosten einer Abstimmungsvorlage zu beziffern, fällt schwer. Der Bundesrat geht von Kosten von rund 7.5 Mio. CHF pro Abstimmungstermin aus, beruhend auf einer Schätzung der Bundeskanzlei aus dem Jahre 1979. Zusätzlich geht er von Kosten von 600'000 CHF für Papierbeschaffung, Druck und Verteilung an Kantone aus, allerdings ohne die Kosten für die briefliche und elektronische Stimmabgabe zu berechnen.⁵¹

Schätzung
des Bundes

Beruhend auf einer Erhebung bei den Gemeinden zur brieflichen Stimmabgabe und dazugehörigen Berechnungen der Bundeskanzlei aus dem Jahre 2005 kommt man zu abweichenden Resultaten.⁵² Gemäss den oben dargestellten Erhebungen ist bei einer Annahme der Initiative mit zusätzlich rund zwei Abstimmungsvorlagen pro Abstimmungstermin zu rechnen, weshalb wohl ein bis zwei zusätzliche Abstimmungstermine anfallen.

Eigene
Schätzung

Bei ein oder zwei zusätzlichen Abstimmungsterminen ist mit zusätzlichen Fixkosten von rund 7.5 Mio. oder 15 Mio. CHF zu rechnen. Hinzu kommen die variablen Kosten pro Abstimmungsvorlage, die nicht einfach auf die Abstimmungsvorlagen umzurechnen sind. Für die Auszählung der Stimmen können die Personalkosten in der Erhebung annäherungsweise halbiert und auf Abstimmungsvorlagen hochgerechnet werden, was 24.55 Rp. pro stimmender Person ergibt. Gleiches Verfahren ist mit den proportionalen Aufbewahrungskosten (5.05 Rp.) und die Auszählungsmaterialkosten (5.95 Rp.) pro brieflicher Stimme. Hingegen sind das Porto für die Rücksendung, die Kontrolle der Stimmregisterdaten, die Sortierung und Verpackung der Abstimmungsunterlagen, und allenfalls die weiteren Posten wiederum nur pro Abstimmungstermin zu berechnen.

Kostenbe-
rechnung

Dies ergibt also zusätzliche variable Kosten von 148 Rp. pro Abstimmungstermin und stimmender Person und 35.55 Rp. pro Abstimmungsvorlage und stimmender Person. Wiederum bei Stimmbeteiligungen zwischen 30 % und 60 % ergeben sich, inklusive der Fixkosten, zusätzliche Kosten von zwischen rund 14

Resultat

⁵¹ BBl 2010 6991.

⁵² Bundeskanzlei 2005: 10–13. Bei der ersten Auflage dieses Diskussionspapiers wurde davon ausgegangen, dass es sich um Kosten pro Abstimmungsvorlage handelte. Nach Rücksprache mit der Bundeskanzlei ist nunmehr klar, dass in entsprechendem Bericht die Kosten pro Abstimmungstermin ausgewiesen sind. Es folgt, dass bei der Schätzung der Kostenfolgen grössere Änderungen vorgenommen wurden.

Mio. (ein zusätzlicher Termin, 30% Stimmbeteiligung) und 32 Mio. CHF (zwei zusätzliche Termine, 60% Stimmbeteiligung). Im Jahresschnitt ist also von rund 23 Mio. CHF auszugehen. Dieser Betrag wird langsam, aber stetig steigen, da sowohl die Anzahl Stimmbürger, als auch die Anzahl eingegangener Staatsverträge eher zunimmt. Hingegen könnte die flächendeckende Einführung der *vote électronique* ein gewisses Sparpotential beinhalten.

5 FAZIT

Wie alle ihre Partner findet sich die Schweiz in einem immer komplexer werden- den Beziehungsnetz, welches mit Staatsverträgen geregelt wird. Die statisti- schen Auswertungen zwischen 1921 und heute zeigen, dass insbesondere die Anzahl multilateraler Verträge stark zugenommen hat, ohne dass dabei die Zahl der bilateralen Verträge zurückgegangen wäre. Multilaterale Verträge benötigen wesentlich mehr Zeit und Ressourcen beim Aushandeln. Auch die Verhandlungen selbst werden immer komplexer, immer mehr Interessen spielen eine immer grössere Rolle. Es wird klar, dass verschiedene Probleme nicht mehr isoliert be- trachtet werden können, sondern aus einer globalen Perspektive geregelt wer- den müssen.

Komplexere Beziehungen

Die von der AUNS vorgeschlagene Teilrevision der Bundesverfassung muss ana- lysiert werden. Die Teilrevision ist der Ausdruck eines stetig wachsenden Miss- trauens gegenüber internationalem Recht, insbesondere Völkerrecht, welches als aufoktroziert wahrgenommen wird. Die Initianten argumentieren auch explizit mit der Notwendigkeit der Legitimität von Staatsverträgen und unterstreichen die Wichtigkeit einer demokratischen Kontrolle durch Volk und Stände. Unab- hängigkeit und Souveränität sind die Schlagworte der Argumentation der Initi- anten.

Misstrauen gegen inter- nationales Recht

Das Grundstreben nach grösserer Legitimität mag vorbildlich sein. Die vorge- schlagene Lösung würde indes Unabhängigkeit und Souveränität der Schweiz schwächen. Es konnte aufgezeigt werden, dass auch mit geltendem Recht kein Legitimitätsdefizit vorhanden ist, weshalb die Initiative überflüssig ist. Im Weite- ren konnte aufgezeigt werden, dass die Initiative zu Problemen für die Schweiz führen würde. Einerseits würde die Rolle der Schweiz als zuverlässige Verhand- lungspartnerin auf dem internationalen Parkett stark abgewertet. Andererseits würde es zu einer innenpolitisch nicht zu rechtfertigenden Aufwertung der klei- nen Kantone kommen. Auch der finanzielle Mehraufwand von jährlich rund 23 Mio. CHF ist nicht zu vernachlässigen.

Praktische, politische und finanzielle Folgen

Heute kann kein Staatsvertrag, der Unabhängigkeit und Souveränität des Landes in Frage zu stellen vermag an Volk und Parlament vorbei in Kraft treten. Die auswirkungsreichsten Staatsverträge (der Beitritt zu supranationalen Organisati- onen und zu Organisationen für kollektive Sicherheit) unterliegen bereits dem obligatorischen Referendum, alle anderen wichtigen Staatsverträge unterliegen dem fakultativen Referendum und das Schweizer Volk kann sich auf diesem Weg an den Urnen äussern.

Ausreichend legitimiert

Die Schweizer Rolle als zuverlässige und initiative Verhandlungspartnerin wäre bei Annahme der Initiative in Gefahr. Bei einer automatischen Abstimmung über Staatsverträge findet eine Dekontextualisierung statt, der einzigartigen Situation bei einem Vertragsschluss wird zu wenig Rechnung getragen: Das typische Aus- tarieren von Vorteilen und Nachteilen über verschiedene Themen kann nicht mehr stattfinden.

Schwächung der Schweiz

Auch innenpolitisch sind die Auswirkungen der Initiative fragwürdig aufgrund der Einführung des doppelten Mehrs von Volk und Ständen. Das doppelte Mehr gibt der Bevölkerung der kleinen Kantone ein überproportionales Gewicht in Abstimmungen. Innenpolitisch mag diese überproportionale Gewichtung insbe- sondere im historischen Kontext zu rechtfertigen sein; aussenpolitisch ist sie es

Grundlose Stärkung der Kantone

kaum. Weshalb sollte für eine ausschliesslich internationale Angelegenheit den kleinen Kantonen eine grössere Macht zugestanden werden?

Im Ergebnis muss die Initiative verworfen werden. Statt der angestrebten Stärkung der Schweiz würde sie geschwächt, ohne dabei eine grössere Legitimität für Staatsverträge zu erreichen. All dies wäre verbunden mit einem jährlichen Zusatzaufwand von rund 100 Mio. CHF. In der Praxis erweist sich die Initiative somit als untauglich.

Nein zur
Initiative!

LITERATURVERZEICHNIS

- Bundeskanzlei 2005: Ergänzende Dokumentation zum Bericht über die Pilotprojekte zu Vote électronique, Beilage 8: Umfragen 2005 bei Kantonen und Gemeinden zur brieflichen Stimmabgabe, Bern.
- Bundesrat 2010: Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)" vom 1. Oktober 2010, BBl 2010 6963
- Diggelmann, O. 2005: Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Veränderung von Staat und Demokratie in der Schweiz, Habil., Bern.
- Duden 1996: Duden Band 1, Die deutsche Rechtschreibung, herausgegeben von der Dudenredaktion, 21. Aufl., Mannheim L Leipzig / Wien / Zürich.
- Ehrenzeller, B. / Nobs, R. 2008: Art. 139 (neu), in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich / St.Gallen.
- Häfelin, U. / Müller, G. / Uhlmann, F. 2006: Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich.
- Hangartner, Y. / Kley, A. 2000: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich.
- Lombardi, A. et al. 2008: Art. 141, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich / St.Gallen.
- Schulte, C. 2006: Direkte Demokratie und Aussenpolitik in der Schweiz : eine Analyse direktdemokratischer Partizipationsmöglichkeiten nach der Bundesverfassung 2000 unter Berücksichtigung der "Reform der Volksrechte 2003" und des "vote électronique", Diss., Hannover.
- Thürer, D. 2008: Art. 141, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich / St.Gallen.
- Tschannen, P. 2008: Art. 164, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich / St.Gallen.
- Vatter, A. / Sager, F. 2006: Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian Vatter (Hrsg.), Föderalismusreform, Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich.