

AUSSLÄNDERRECHT

«Staatsverträge vors Volk!» Bringt die AUNS-Initiative tatsächlich mehr Demokratie?

von Marco Caprez, lic. iur., Rechtsanwalt, juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau



Am 17. Juni 2012 wird die Stimmbevölkerung über die Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) abstimmen. Die Initiative schlägt vor, das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge erheblich auszuweiten. Die AIHK begrüsst zwar die wichtige Möglichkeit, über Staatsverträge abzustimmen. Allerdings reichen die heute geltenden gesetzlichen Regelungen dafür vollumfänglich aus. Die Initiative ist in dieser Form abzulehnen.

Regelung nach geltendem Recht

Schweizer Stimmberechtigte haben nach aktueller Gesetzeslage diverse Mitbestimmungsrechte bei der Annahme von Staatsverträgen. So müssen bereits heute zwingend Staatsverträge dem Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen. Über einen EU- oder NATO-Beitritt müsste bereits heute zwingend abgestimmt werden, was auch als obligatorisches Referendum bezeichnet wird.

Darum geht es

- Die Initiative will das obligatorische Referendum für alle «wichtigen» Staatsverträge einführen;
- Automatische Abstimmung über jeden «wichtigen» Staatsvertrag, egal ob umstritten oder nicht;
- Keine genaue Definition, was als «wichtiger» Staatsvertrag taxiert wird;
- Deutlich höherer administrativer Aufwand inklusive Mehrkosten;
- Die AIHK empfiehlt den Stimmberechtigten, die Initiative abzulehnen.

Ebenfalls ist in der Bundesverfassung geregelt, gegen welche völkerrechtlichen Verträge das fakultative Referendum ergriffen werden kann. Das betrifft völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von

Bundesgesetzen erfordert. Voraussetzung dafür ist, dass dies mindestens 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone verlangen. Alle weiteren Staatsverträge können selbständig vom Bundesrat abgeschlossen werden und unterliegen keinem Referendum.

Was sieht die Initiative vor?

Die Initiative sieht vor, das obligatorische Referendum für alle «wichtigen Staatsverträge» einzuführen. Das beinhaltet zunächst völkerrechtliche Verträge, die eine **multilaterale Rechtsvereinheitlichung** in wichtigen Bereichen herbeiführen können.

Ausserdem sollen völkerrechtliche Verträge, die die Schweiz verpflichten, zukünftige **rechtsetzende Bestimmungen** in wichtigen Bereichen zu übernehmen, neu dem obligatorischen Referendum unterstehen. Das gleiche gilt für Verträge, die **Rechtsprechungszuständigkeiten** in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen. Schliesslich sollen auch neue einmalige Ausgaben **von mehr als** einer Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.

Weshalb empfiehlt die AIHK, die Initiative abzulehnen?

Die Initiative definiert das obligatorische Staatsvertragsreferendum nicht präzise genug. Der Begriff der

«*multilateralen Rechtsvereinheitlichung*» ist genauso auslegungsbedürftig wie derjenige der «*Übernahme zukünftiger rechtsetzender Bestimmungen in wichtigen Bereichen*». Beim ersten Begriff könnte streng genommen wohl jeder Vertrag mit dem Ausland darunter subsumiert werden. Letzterer würde wohl die Möglichkeit von internationalen Schiedsgerichten ausschliessen. Es bestehen derzeit noch keine konkreten Kriterien, die diese Begriffe genauer erläutern. Die logische Folge davon wäre, dass die Bundesversammlung jeweils entscheiden müsste, welcher Staatsvertrag nun als wichtig zu taxieren wäre. Endlosdiskussionen wären vorprogrammiert, die unsere Parlamentarier von wichtigeren Aufgaben ablenken würden. Wohl nur eine langjährige Praxis würde die nötige Rechtssicherheit gewährleisten.

Davon ausgenommen wäre das neu kreierte «Finanzreferendum» bei völkerrechtlichen Verträgen mit Beiträgen von mehr als eine Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken. Hier sind die Kriterien klar bestimmt, gemäss Ausführungen der NZZ (vgl. NZZ vom 21. März 2012) aber zu vernachlässigen, da Beträge in dieser Grössenordnung nur äusserst selten gesprochen werden (Ausnahme: Kohäsionsbeiträge an die EU, wobei es sich dabei gar nicht um Staatsverträge handelt). Nicht zu unterschätzen wäre in diesem Zusammenhang auch der mediale Druck, der auf dem Bundesrat lastet. Der Bundesrat kann es sich kaum leisten, derart hohe Ausgaben gegen das Interesse der Bevölkerung auszusprechen.

Selbst Verträge, die im Parlament unumstritten wären, müssten gemäss dem Wortlaut der Initiative zwingend automatisch zur Abstimmung gebracht werden. Gemäss Schätzungen der ständerätlichen Kommission hätte die Annahme der Initiative eine Erhöhung der jährlichen Anzahl der Volksabstimmungen um 30 bis 40 Prozent zur Folge. Dies wäre ein deutlicher administrativer Mehraufwand mit den entsprechenden Mehrkosten. Die AIHK, welche sich konsequent für eine administrative Entlastung der Unternehmen sowie für einen schlanken Staat einsetzt, kann ein solches Vorhaben nicht gutheissen.

Ausserdem schränkt die Initiative die aussenpolitische Handlungsfähigkeit unserer international ausgerichteten Wirtschaft ein: Jedes Jahr werden zahlreiche Staatsverträge mit unterschiedlichen Partnern abgeschlossen. Zu denken ist bspw. an diverse Freihandelsabkommen oder Doppelbesteuerungsabkommen. Ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum würde den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament wohl stark einschränken. Der Neuabschluss oder die Ausdehnung von Wirtschaftsabkommen würden höchstwahrscheinlich gehemmt werden. Die Schweizer Aussenwirtschaft würde somit an Rechtssicherheit und Dynamik verlieren.

Quantität über Qualität

Gemäss den Befürwortern verlangt die Initiative «*eine überfällige Aktualisierung der Mitsprache des Stimmvolkes und der Kantone in der Aussenpolitik*.» Zuzustimmen ist den Befürwortern, dass mit Annahme der Initiative über mehr Staatsverträge abgestimmt werden könnte, was – zumindest in quantitativer Hinsicht – eine Verbesserung der Rechte des einzelnen Stimmbürgers zur Folge hätte. Allerdings ist aus Sicht der AIHK v.a. die **Qualität der Rechte** bzgl. der Abstimmungen entscheidend. Insofern suggeriert der Titel der Initiative etwas, was er nicht halten kann. Eine Beschränkung des Stimmvolkes auf einige wenige und wichtige Themen erscheint viel eher angezeigt, zumal das fakultative Referendum bei Vorliegen der Voraussetzungen bereits möglich ist. Bei zentralen Geschäften wie einem allfälligen EU-Beitritt darf das Volk bereits nach der aktuellen Gesetzeslage darüber abstimmen.

Die AIHK ist aber auch der Auffassung, dass die Bemühungen der Initianten, dem Stimmvolk im Bereich der Aussenpolitik mehr Beteiligungsmöglichkeiten einzuräumen, nicht negativ zu werten sind. Eine automatische Abstimmungsverpflichtung selbst bei unumstrittenen Vorlagen kann jedoch nicht im Interesse der Stimmbürger sein. Genau das will die Vorlage aber.

Schliesslich dürfte die Initiative wohl auch als Zeichen des Misstrauens der Initianten gegenüber Bundesrat und Parlament zu werten sein. Bundesrat und Parlament tun gut daran, dieses Missbehagen ernst zu nehmen.