

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	17.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Staatsvertragsreferendum
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1989 - 01.01.2019

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Staatsvertragsreferendum, 1999 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
NATO	North Atlantic Treaty Organization

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
OTAN	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.08.1999
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam die im Rahmen der Verfassungstotalrevision vorgesehene **Reform der Volksrechte (Paket B)** nach langen Kommissionsberatungen in die Parlamentskammern. Im Nationalrat empfahl die Kommission Nichteintreten, da sich in ihren Reihen keine tragbare Lösung für den von der Regierung beabsichtigten Ausbau der Volksrechte bei gleichzeitiger Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen habe finden lassen. In den Voten der Fraktionssprecher wurde zum Ausdruck gebracht, dass zwar wohl ein Reformbedarf besteht, dieser allerdings je nach Partei mit unterschiedlicher Zielrichtung versehen ist. **Mit 134:15 Stimmen beschloss der Nationalrat Nichteintreten.** Angesichts dieses klaren Entscheids resignierte die Staatspolitische Kommission des Ständerates und beantragte ebenfalls Nichteintreten. Um zu unterstreichen, dass sie trotzdem einen Reformbedarf sieht, legte sie eine parlamentarische Initiative für «die Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» vor (99.436). Der vom Plenum überwiesene Vorstoss ist zwar offen formuliert, in der Begründung werden aber das unklare Vorgehen bei nicht völkerrechtskonformen Volksinitiativen und die geltende Beschränkung des Initiativrechts auf die Verfassungsebene als zu behebbende Mängel des aktuellen Systems erwähnt.¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.04.2001
HANS HIRTER

Die SPK-SR konkretisierte ihre früher geäusserte Absicht, wenigstens die kaum umstrittenen Anliegen aus dem im Rahmen der Verfassungstotalrevision gescheiterten „Reformpaket Volksrechte“ weiter zu verfolgen. Mit einer parlamentarischen Initiative beantragte sie die Einführung der „**allgemeinen Volksinitiative**“, deren Ziele auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe realisiert werden können. Ist das Parlament mit der als Anregung formulierten allgemeinen Initiative einverstanden, arbeitet es eine entsprechende Vorlage auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe aus, welche dann dem obligatorischen resp. bei einem Gesetz dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Sind die Initianten mit der Umsetzung ihrer Idee durch das Parlament nicht zufrieden, sollen sie sich beim Bundesgericht beschweren dürfen. Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, findet darüber eine Volksabstimmung statt. Im Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag des Bundesrats soll es dem Parlament aber in diesem Fall erlaubt sein, einer allgemeinen Initiative noch vor dem Volksentscheid einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Damit könnte verhindert werden, dass sich die Stimmberechtigten zweimal (zuerst zur Initiative und später dann noch zum Gegenvorschlag) an die Urne begeben müssen. Als zweite Neuerung schlug die SPK eine **Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums** auf alle Abkommen vor, die wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Gesetzen verpflichten. Bisher waren nur Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, welche eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Die SPK des Ständerats, welche ja seinerzeit einer Heraufsetzung der Unterschriftenzahl zugestimmt hatte, wollte auch jetzt nicht ganz auf die Erschwerung des Initiativrechts verzichten. Sie beantragte eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von achtzehn auf zwölf Monate.²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.06.2001
HANS HIRTER

Der Bundesrat war grundsätzlich mit diesen Neuerungen einverstanden. Er unterstützte aber einen Antrag der Kommissionsminderheit, dass analog zum Referendumsrecht auch eine **Volksinitiative** (inkl. die neue allgemeine Volksinitiative) **von acht Kantonen eingereicht** werden kann. Bei der Unterschriftenzahl vertrat er ebenfalls eine etwas andere Position als die SPK: Damit das neue Instrument der allgemeinen Volksinitiative auch benutzt wird, soll es mit einer Unterschriftenzahl von bloss 70'000 attraktiver sein als die normale Volksinitiative. Parallel dazu beantragte er, die für ein Referendum erforderliche Unterschriftenzahl auf 70'000 heraufsetzen.³

PARLAMEN­TARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.09.2001
HANS HIRTER

Der **Ständerat** beriet die Vorlage in der Herbstsession. Er stimmte der Einführung der allgemeinen Volksinitiative zu. Hingegen sprach er sich knapp gegen eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen auf zwölf Monate aus; die erforderliche Unterschriftenzahl wurde gemäss dem Antrag der SPK auch für die allgemeine Volksinitiative auf 100'000 festgelegt. Der Bundesrat vermochte sich mit seinem Antrag durchzusetzen, neu auch den Kantonen das Recht auf die Einreichung einer Volksinitiative zu erteilen. Erfolgreich war der Bundesrat ebenfalls mit seinem Antrag, dass bei völkerrechtlichen Verträgen, welche zwingende Rechtsreformen verlangen, die einzelnen Revisionen im Sinne einer Paketlösung dem Referendum entzogen werden können; dem fakultativen Referendum unterstellt wäre dann nur noch der Vertrag an sich. Die Möglichkeit, dass das Parlament einer allgemeinen Volksinitiative sofort einen Gegenvorschlag gegenüberstellen und gleichzeitig mit der Initiative dem Volk unterbreiten kann, wurde in dem Sinne präzisiert, dass dies nur bei vom Parlament abgelehnten Volksinitiativen möglich sein soll.⁴

PARLAMEN­TARISCHE INITIATIVE
DATUM: 04.10.2002
HANS HIRTER

Der Nationalrat behandelte als Zweitrat die Verfassungsänderungen zur Einführung der „**allgemeinen Volksinitiative**“ und zur **Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums** auf alle Abkommen, die wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Gesetzen verpflichten. Die vom Ständerat vor einem Jahr neu in das Reformpaket aufgenommene Kantonsinitiative, die von acht Kantonen eingereicht werden kann, wurde vom Nationalrat mit 86:60 Stimmen gestrichen. Die SVP-Fraktion beantragte erfolglos, auf die allgemeine Volksinitiative zu verzichten, da damit das sonst bei Volksinitiativen verlangte Ständemehr umgangen werden kann (wenn das Parlament eine Umsetzung auf Gesetzesebene beschliesst). Keinen Erfolg hatte auch die SP, die zusammen mit dem Bundesrat für eine Unterschriftenzahl von 70'000 statt 100'000 plädierte. Gescheitert ist die SP auch mit ihrem Versuch, das als „Mini-Reform“ charakterisierte Vorhaben doch noch etwas auszulagern: der Nationalrat lehnte sowohl die Einführung der ausformulierten Gesetzesinitiative, wie sie in allen Kantonen ausser dem Jura besteht, als auch das neue Instrument der Volksmotion für die Aussenpolitik ab. Mit letzterem hätten 10'000 Stimmberechtigte dem Parlament beantragen können, den Bundesrat zu beauftragen, in internationalen Gremien bestimmte Anliegen zu vertreten. In der Gesamtabstimmung stimmte die Linke der Reform der Volksrechte gleichwohl zu. Im Gegensatz dazu lehnten die SVP und die Liberalen die Vorlage geschlossen ab. In der zweiten Runde der Differenzbereinigung verzichtete der Ständerat knapp (19:16 Stimmen) auf die Kantonsinitiative. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 102:67 Stimmen an. Die Hauptopposition kam aus der SP-Fraktion. Diese hatte aus Protest gegen die ihrer Ansicht nach zu hohe Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative (100'000) Nein gestimmt. Dagegen gestimmt hatten auch die Liberalen, während sich die Grünen der Stimme enthielten; im Ständerat gab es sieben Gegenstimmen.⁵

PARLAMEN­TARISCHE INITIATIVE
DATUM: 09.02.2003
HANS HIRTER

Die Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen zur Einführung der „**allgemeinen Volksinitiative**“ und zur **Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums** fand am 9. Februar statt. Die Kampagne vermochte keine hohen Wellen zu werfen. Von der SP und der GP wurde die Vorlage wie bereits im Parlament bekämpft, da sie die Ausgestaltung der allgemeinen Volksinitiative mit den verlangten 100'000 Unterschriften als zu wenig attraktiv betrachteten. Das bürgerliche Lager war gespalten: Die FDP und die CVP empfahlen zwar Zustimmung, Parlamentarier aus ihren Reihen wirkten aber auch beim Kontra-Komitee mit und einige Kantonssektionen der FDP gaben die Nein-Parole aus. Die SVP und die Liberalen lehnten die Reform ab, wobei ihr Hauptargument die potentielle Umgehung des Ständemehrs bei der Umsetzung einer Initiative auf Gesetzesebene war.

Bundesbeschluss über den Ausbau der Volksrechte

Abstimmung vom 9. Februar 2003

Beteiligung: 29%

Ja: 934'005 (70,4%) / 20 6/2 Stände

Nein: 393'638 (29,6%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: FDP (6*), CVP, SD, FP, EDU; SBV.

– Nein: SP (1*), SVP (4*), LP, GP, EVP; SGB.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Bei einer sehr niedrigen Stimmbeteiligung von 29% stimmte das Volk der Reform der Volksrechte mit einem **Ja-Stimmenanteil von 70%** deutlich zu. In allen Kantonen wurde die Reform angenommen: am deutlichsten in Freiburg mit 77%, am schwächsten in Schaffhausen mit 56%. Die Vox-Analyse ergab, dass der Vorlage von den Stimmberechtigten keine grosse Bedeutung zugemessen worden war. Unterschiede im Stimmverhalten gab es kaum; insbesondere hatten die Linke und die SVP ihre eigene Anhängerschaft mit ihrer Nein-Parole nicht zu überzeugen vermocht. Zur niedrigen Stimmbeteiligung (sie war bisher nur zweimal noch schlechter gewesen) hatte auch beigetragen, dass neben dieser Vorlage nur noch eine kaum bestrittene Revision des Krankenversicherungsgesetzes zur Abstimmung kam.⁶

MOTION

DATUM: 06.10.2005
HANS HIRTER

Der Nationalrat hatte im Vorjahr eine Motion überwiesen, welche eine 2003 eingeführte Verfassungsbestimmung konkretisiert. Sie fordert, dass **Staatsverträge** mit „wichtigen“ rechtsetzenden Normen oder mit Bestimmungen, deren Umsetzung eine Gesetzesrevision verlangt, **dem fakultativen Referendum unterstellt** werden. Demnach sollen die gleichen Grundsätze gelten wie bei der innerstaatlichen Gesetzgebung: Als wichtig gilt ein Rechtssetzungsakt dann, wenn er nicht an die Exekutive delegiert ist (wie z.B. eine Verordnung). Der Ständerat hiess diese Motion im Berichtsjahr ebenfalls gut, nahm allerdings eine auch vom Bundesrat gewünschte Präzisierung vor. Seiner Meinung nach seien Staatsverträge nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wenn sie nicht wesentliche neue Rechtssetzungsakte beinhalten, sondern nur die Fortsetzung früherer, vor der Ausweitung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 2003 eingeführter Bestimmungen zur Folge haben. Gegen den Widerstand der SVP schloss sich der Nationalrat dieser Präzisierung des Motionstextes an. (Zu der noch im gleichen Jahr eingereichte parlamentarische Initiative der SVP (05.426) für eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendum siehe hier.)⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 06.03.2007
HANS HIRTER

Der Nationalrat lehnte eine parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion für eine **Ausweitung des Staatsvertragsreferendums** mit 121 zu 59 Stimmen ab. Diese hatte verlangt, dass die bisher dem fakultativen Referendum unterstehenden völkerrechtlichen Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Diese strengere Regelung, welche die Opponenten nicht nur vom Unterschriftensammeln befreit, sondern in der Volksabstimmung sowohl das Volks- als auch das Ständemehr für eine Annahme verlangt, gilt gemäss Bundesverfassung nur für Beitritte zu supranationalen Gemeinschaften (z.B. UNO, EU) und zu Organisationen zur Wahrung der kollektiven Sicherheit (z.B. NATO). Die SPK hatte gegen eine Ausweitung des obligatorischen Referendums ins Feld geführt, dass es sich bei den angesprochenen völkerrechtlichen Verträgen um solche handelt, die wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten oder deren Vollzug wichtige Gesetzesänderungen von der Schweiz verlangt. Für derartige Fälle sei analog zur Gesetzgebung im nationalen Rahmen nur das fakultative und nicht das obligatorische Referendum das angebrachte Volksrecht. Die AUNS gab bekannt, dass sie eine Volksinitiative für eine Ausweitung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums lancieren werde, ohne allerdings einen Zeitpunkt zu nennen.⁸

VOLKSINITIATIVE

DATUM: 15.03.2008
HANS HIRTER

Die AUNS lancierte im Februar ihre im Vorjahr angekündigte Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (**Staatsverträge vors Volk!**)». Diese verlangt, dass über bisher dem fakultativen Referendum unterstellte aussenpolitische Entscheidungen obligatorisch von Volk und Ständen abgestimmt werden soll. Neu sollen zudem auch internationale Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt sein, wenn sie neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mrd. oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 100 Mio. nach sich ziehen.⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.12.2009
HANS HIRTER

Im August reichte die AUNS ihre Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (**Staatsverträge vors Volk!**)“ mit 108'579 gültigen Unterschriften ein. Mehr Mitsprache für das Volk in der Aussenpolitik strebte auch eine parlamentarische Initiative Gross (sp, ZH) (09.417) an. Sie verlangte die Einführung einer „Internationalen Volksmotion“. Mit dieser könnte eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürger (im Text waren 20'000 erwähnt) das Parlament ersuchen, dem Bundesrat einen bestimmten ausserpolitischen Auftrag zu erteilen.¹⁰

**DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU
VOLKSINITIATIVE**
DATUM: 01.10.2010
MARC BÜHLMANN

Der Bundesrat entwarf einen **direkten Gegenvorschlag** zur Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (**Staatsverträge vors Volk**)“. Die Initiative fordert eine erhebliche Ausweitung des obligatorischen Referendums bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen nach sich ziehen, welche die Schweiz zur Übernahme rechtsetzender Bestimmungen verpflichten, welche die Rechtssetzungszuständigkeit in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen, oder welche Ausgaben von über CHF 1 Mrd. oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 100 Mio. evozieren. In seinem direkten Gegenvorschlag präzisiert der Bundesrat den Begriff „wichtiger Bereich“. Er anerkennt das Anliegen der Optimierung des direktdemokratischen Instrumentariums für die Aussenpolitik. Eine Erweiterung der Einbindung von Volk und Ständen solle jedoch lediglich bei Abkommen mit grosser Tragweite und Bedeutung ins Auge gefasst werden. Die Regierung beantragte deshalb ein obligatorisches Referendum dann anzuwenden, wenn Staatsverträge abgeschlossen werden, denen Verfassungsrang zukommt.¹¹

**DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU
VOLKSINITIATIVE**
DATUM: 23.12.2011
MARC BÜHLMANN

2010 hatte der Bundesrat einen direkten Gegenvorschlag zur **Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“** vorgelegt. Das Volksbegehren will, dass ausserpolitische Verträge in wichtigen Bereichen sowie völkerrechtliche Verträge mit einmaligen Ausgaben von mehr als CHF 1 Mrd. oder wiederkehrenden Kosten von mehr als CHF 100 Mio. jährlich dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. In ihrem Gegenvorschlag schlug die Regierung vor, lediglich jene Staatsverträge obligatorisch der Stimmbevölkerung vorzulegen, die Verfassungsrang haben. Im Berichtsjahr diskutierten die Räte über Initiative und Gegenvorschlag. In der grossen Kammer verlief die intensive Diskussion zwischen der SVP und den restlichen Fraktionen. Einigkeit herrschte hinsichtlich der zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik und der Notwendigkeit einer entsprechenden Anpassung der direkten Demokratie. Der Mehrheit des Nationalrates ging die Initiative aber zu weit. In der Folge unterstützte die grosse Kammer den Gegenvorschlag des Bundesrates und empfahl die Initiative zur Ablehnung. Im Ständerat wurde dann jedoch Nicht-Eintreten auf die Debatte um den Gegenvorschlag und ebenfalls Ablehnung der Initiative beschlossen. Die grosse Kammer, an die das Geschäft somit zurückging, folgte diesem Beschluss in der neuen Legislatur. Somit wird 2012 nur die Initiative zur Abstimmung gelangen. Zur Frage der Vereinbarkeit von direkter Demokratie und Übernahme des EU-Rechts siehe auch die abgelehnte Motion der SP-Fraktion (11.3434).¹²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.06.2012
MARC BÜHLMANN

Im Juni 2012 wurde über die **Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“** abgestimmt. Das Volksbegehren verlangt ein obligatorisches Referendum für ausserpolitische Verträge in wichtigen Bereichen sowie völkerrechtliche Verträge mit einmaligen Ausgaben von mehr als CHF 1 Mrd. oder wiederkehrenden Kosten von mehr als CHF 100 Mio. jährlich. Ein Gegenvorschlag des Bundesrates scheiterte im Vorjahr im Ständerat. Bereits Mitte März – unüblich früh – äusserte sich der Bundesrat an einer Medienkonferenz kritisch gegen die Initiative der Auns. Zwar klinge die Argumentation der Initianten, die direkte Demokratie ausbauen zu wollen, auf den ersten Blick sympathisch, so Bundesrätin Sommaruga. Bei einem Ja müsse die Stimmbevölkerung aber zu zahlreichen unbestrittenen Vorlagen abstimmen, was nicht nur aufwändig, sondern auch teuer sei. In der Presse kolportierte Expertenuntersuchungen rechneten mit rund acht zusätzlichen Abstimmungsvorlagen pro Jahr. Die Auns, die dem Bundesrat vorwarf, Staatsverträge „am Volk vorbeizuschmuggeln“, rechnete mit maximal ein bis drei zusätzlichen Vorlagen pro Jahr. Die Economiesuisse griff auch finanziell in den Abstimmungskampf ein, da sie der Ansicht war, dass eine Annahme der Vorlage der Wirtschaft Schaden zufügen werde: wenn die Bevölkerung auch über Handelsabkommen abstimmen müsse, entstehe eine grosse Unsicherheit für den Wirtschaftsstandort Schweiz.¹⁵

MOTION
DATUM: 25.09.2015
MARC BÜHLMANN

In seinem Bericht zum Postulat der FDP-Liberale Fraktion zur Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht hatte sich der Bundesrat positiv zur Idee geäußert, ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** einzuführen. Mit seiner Motion wollte Andrea Caroni (fdp, AR) diese positive Haltung konkretisieren. Wichtige völkerrechtliche Verträge obligatorisch zur Abstimmung zu bringen, würde nicht nur die demokratische Mitsprache ausbauen, sondern auch eine Stärkung der Legitimation des Völkerrechts bedeuten – so der Motionär. In seiner Stellungnahme zu ebendieser Motion Caroni bestätigte der Bundesrat seine positive Haltung: Ein obligatorisches Referendum bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen sei nach vorherrschender Auffassung bereits heute ungeschriebenes Verfassungsrecht. Eine Konkretisierung in der Verfassung würde nicht nur die Rechtssicherheit erhöhen, sondern auch die Praxis vereinfachen. Die Regierung wies darauf hin, dass sie die Idee bereits im Rahmen der Initiative "Staatsverträge vors Volk!" als direkten Gegenentwurf vorgeschlagen habe. Damals hatte das Parlament vor allem aus abstimmungstaktischen Gründen allerdings auf einen Gegenvorschlag verzichtet. Im Nationalrat wurde die Motion Caroni in der Herbstsession 2015 diskussionslos angenommen.¹⁴

MOTION
DATUM: 29.02.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich die SPK-SR einstimmig für die Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** ausgesprochen hatte, passierte die Motion Caroni in der Frühjahrssession 2016 auch den Ständerat. Allerdings erwuchs der Idee in der kleinen Kammer Opposition in der Person von Paul Rechsteiner (sp, SG). Der St. Galler Ständerat wies darauf hin, dass es schwierig sei, gegen eine Idee einzustehen, die vom Nationalrat diskussionslos durchgewunken, vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und von der eigenen Kommission oppositionslos zur Annahme empfohlen werde. Es lohne sich aber sehr wohl, sich der Schwere der Konsequenzen dieses Vorschlages bewusst zu werden. Mit Verweis auf den abgelehnten Gegenvorschlag zur Initiative "Staatsverträge vors Volk!" mahnte der SP-Ständerat, dass damals nicht nur abstimmungstaktische Gründe, sondern insbesondere im Ständerat auch zahlreiche inhaltliche Bedenken geäußert wurden. Rechsteiner fasste diese Bedenken von damals noch einmal zusammen: Über zahlreiche, eigentlich unbestrittene Konventionen müsste obligatorisch abgestimmt werden, was zu einer Überlastung des direktdemokratischen Systems führen könnte. Darüber hinaus bestehe mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum bereits ein Instrument, mit dem die Legitimation eines Vertrages gestärkt werden könne – so ein weiteres Argument gegen die Annahme der Motion Caroni. Zudem würde ein obligatorischer Urnengang die Handlungsfreiheit vor allem auch bei wirtschaftlichen Staatsverträgen stark einschränken. Schliesslich erinnerte Rechsteiner daran, dass die Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" deutlich abgelehnt worden sei – mit der Motion würde aber mindestens die Hälfte eingeführt, von dem was damals vom Begehren der AUNS gefordert worden war.

Die Bedenken von Rechsteiner wurden nur von weiteren 8 Ständerätinnen und -räten geteilt – zu wenig gegen die 36 Befürworterinnen und Befürworter. Einig schien man sich in der Diskussion aber zu sein, dass die Umsetzung der Idee noch viel Konfliktpotenzial habe. Thomas Minder (parteilos, SH) wies etwa darauf hin, dass auch die Kündigung von bestehenden Verträgen berücksichtigt werden müsse. Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte gar Zweifel, dass dieses Projekt dann wirklich bis zum Ende durchhalte. Sie verwahrte sich zudem gegen den Gedanken, dass völkerrechtliche Verträge, über die nicht abgestimmt werde, eine geringere Legitimität hätten.¹⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.11.2016
MARC BÜHLMANN

Wer soll verantwortlich sein für die Änderung und die **Kündigung von Staatsverträgen**? Mit dem Ziel, diese Frage zu klären, reichte die SPK-SR Ende August 2016 eine Kommissionsinitiative ein. Die nicht eindeutige Rechtslage zur Zuständigkeit müsse geklärt werden. Die Kommission stellte sich dabei gegen die Ansicht des Bundesrates, der sich für alleinig verantwortlich betrachtete. Sie schlug hingegen vor, die gleichen Grundlagen wie für die Genehmigung von Verträgen anzuwenden. Je nach Tragweite eines internationalen Abkommens ist lediglich die Regierung oder das Parlament oder gar die Stimmbevölkerung für den Abschluss eines Vertrags zuständig. Dies solle bei der Kündigung genau gleich gehandhabt werden. Die SPK-SR brachte die Beispiele einer Kündigung der EMRK oder des Freizügigkeitsabkommens mit der EU an. Es sei nicht vorstellbar, dass der Bundesrat in solchen Fällen alleine entscheiden könne. Rund drei Monate später schloss sich die SPK-NR einstimmig der Forderung ihrer Schwesterkommission an.¹⁶

Mitte Mai 2018 nahm die SPK-SR mit 11 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung einen Gesetzesentwurf an, der die **Kündigung von Staatsverträgen** regelt. Zwar seien wichtige Verträge bis heute nie gekündigt worden, es gelte aber – insbesondere vor dem Hintergrund von Volksinitiativen, die in jüngerer Vergangenheit in ihrer Umsetzung die Kündigung völkerrechtlicher Verträge forderten – die Regeln «vor dem Spiel» und nicht erst «während des Spiels» zu klären. Die Kommission stellte sich gegen die Haltung des Bundesrates, dass dieser alleine zuständig sei für die Kündigung von internationalen Abkommen. Vielmehr sei die Kündigung gleich zu regeln wie der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen: Die Bundesversammlung sei es, die Abschlüsse für wichtige, rechtsetzende Verträge genehmige, also müsse es auch das Parlament sein, das solche Verträge auflösen könne. Mitberücksichtigt werden müsste dabei auch das Referendumsrecht: Auch hier müsse das Prinzip des «actus contrarius», also ein Parallelismus der Zuständigkeiten, angewendet werden. Kündigungen von wichtigen Verträgen seien dem Referendum zu unterstellen.

Auf die Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs gingen 36 Stellungnahmen ein. Zwei Drittel (die 15 Kantone BE, SZ, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, NE; die fünf Parteien BDP, CVP, FDP, GLP, SP sowie der Städteverband, der Gewerbeverband, der Centre Patronal und die Gesellschaft für Aussenpolitik) sahen nicht nur Handlungsbedarf in der Frage zur Klärung der Zuständigkeit für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, sondern beurteilten den Vorentwurf der SPK-SR auch positiv. Die Kantone Thurgau und Glarus sowie die SVP sprachen sich gegen den Vorschlag aus. Die restlichen Kantone (OW, ZH, LU, FR, VD, VS und GE) und Verbände (Gemeindeverband, economiesuisse) nahmen entweder keine Stellung oder enthielten sich, weil sie mitunter die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung nicht sahen (z.B. economiesuisse). Die Gegner der Vorlage befürchteten eine Verkomplizierung des Verfahrens und eine Relativierung der Kompetenzen der Regierung. Die SVP lehnte die Vorschläge ab, weil sie faktisch darauf hinausliefen, die direktdemokratische Mitbestimmung einzuschränken; zwar nicht beim Abschluss aber bei Neuaushandlung oder Kündigung von Staatsverträgen.¹⁷

Der Ständerat beugte sich als Erstrat über die parlamentarische Initiative zur **Kündigung von Staatsverträgen**. Neben dem Entwurf für ein Bundesgesetz galt es auch einen weiteren Entwurf zu einem Bundesbeschluss zu diskutieren, da auch der Bundesrat dem Parlament einen themenspezifischen Vorschlag unterbreitete. Inhaltlich verlangten beide Entwürfe praktisch das gleiche, nämlich einen Parallelismus der Zuständigkeiten (actus contrarius): Wer für den Abschluss eines Vertrags zuständig ist, soll auch für dessen Änderung und dessen Kündigung zuständig sein. Die Kommission schlug dabei einen materiellen Parallelismus vor, mit dem die Zuständigkeit je nach Bedeutung eines Aktes geregelt wird. Andrea Caroni (fdp, AR) führte als Sprecher der SPK-SR in der Ratsdebatte als Beispiel aus, dass Verträge bei ihrem Abschluss sehr wichtig sein können, mit der Zeit aber an Bedeutung verlieren können. In diesem Fall müsste der Vertragsabschluss von der Bevölkerung beschlossen werden, eine allfällige Kündigung könnte aber der Bundesrat vornehmen.

Im Prinzip war die Regierung mit diesem Vorschlag einverstanden. Anders als die SPK-SR wollte sie die Änderung aber nicht in ein Gesetz giessen, sondern beantragte eine Verfassungsänderung. Dies begründete der Bundesrat damit, dass bezüglich der Kündigung von Verträgen, für die er alleine zuständig sei, ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht entstanden sei. Die geplante Kompetenzverschiebung von der Regierung zum Parlament, bzw. durch Ausbau der Volksrechte hin zur Stimmbevölkerung, müsse folglich mittels obligatorischem Referendum beschlossen werden. Caroni bestritt in seinen Ausführungen sowohl das Gewohnheitsrecht als auch die Kompetenz des Bundesrats zur Kündigung von Verträgen und beantragte Eintreten auf die Kommissionsvorlage sowie Nichteintreten auf die Vorlage der Regierung.

Justizministerin Simonetta Sommaruga versuchte den Vorschlag des Bundesrates zu retten, indem sie sich für Transparenz einsetzte. Es sei in der Tat wichtig, zu regeln, wer für die Kündigung von Verträgen zuständig sei. Es sei zwar auch in der Lehre nicht klar, ob die Zuständigkeit beim Parlament oder bei der Regierung liegen müsse, und augenscheinlich habe man hier unterschiedliche Auffassungen. Die geplante Regelung müsse aber explizit und transparent sein, was nur der Fall sei, wenn sie in der Verfassung festgehalten werde.

Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter waren freilich anderer Meinung und beschlossen mit 4 zu 34 Stimmen (2 Enthaltungen), nicht auf den bundesrätlichen Entwurf einzutreten. Die Vorlage der SPK-SR wurde hingegen behandelt und nach einigen Präzisierungen, bei denen man den Anträgen der Justizministerin folgte, mit 34 zu 4 Stimmen in der Gesamtabstimmung gutgeheissen. Damit ging das Geschäft an den Nationalrat.¹⁸

- 1) AB NR, 1999, S. 1021 ff.; AB SR, 1999, S. 609 f.; AB SR, 1999, S. 611 f.
- 2) BBl, 2001, S. 4803 ff.; Presse vom 6.4.01.
- 3) BBl, 2001, S. 6080 ff.; Presse vom 6.4.01.
- 4) AB SR, 2001, S. 483 ff.
- 5) AB NR, 2002, S. 397 ff., 1176 ff. und 1703; AB SR, 2002, S. 530 ff., 703 ff. und 937; BBl, 2002, S. 6485 ff.
- 6) BBl, 2003, S. 3111 ff.; Presse vom 10.2.03; Engeli, Isabelle e.a., Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2003, Genf 2003.; Presse vom 6.1. bis 8.2.03. Vgl. v.a. NZZ, 6.1. und 15.1.03.
- 7) AB SR, 2005, S. 637 ff.; AB NR, 2005, S. 1461 ff.
- 8) AB NR, 2007, S. 52 ff.; NZZ, 3.2.07 und TA, 30.4.07 (AUNS).
- 9) BBl, 2008, S. 1485 ff.
- 10) AUNS: BBl, 2009, S. 6057 ff. Gross: AB NR, 2009, S. 2288 ff.
- 11) BBl, 2010, S. 6963 ff.; NZZ, 30.6.10.
- 12) BRG 10.090: AB NR, 2011, S. 669 ff., S. 2084 ff. und S. 2281, AB SR, 2011, S. 844 ff. und S. 1308; Presse vom 14.4. und 20.10.11.
- 13) Presse vom 21.3.12.
- 14) AB NR, 2015, S. 1873; SGT, 13.6.15
- 15) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016
- 16) Medienmitteilung SPK-NR vom 18.11.2016; Medienmitteilung SPK-SR vom 26.08.2016; BaZ, 4.3.15; NZZ, 19.11.16
- 17) BG Kündigung völkerrechtlicher Verträge – Entwurf vom 14.5.18; Bericht SPK-S vom 14.5.18; Bericht Vernehmlassung vom 14.5.18; Vernehmlassungantworten zu 16.456; TA, 7.2.18
- 18) AB SR, 2018, S. 621ff; BBl, 2018, S. 3491 ff.; BBl, 2018, S. 5315 ff.