

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit
Verfassungscharakter**

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter, 2014 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|---|
| Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht (Po. 13.3805) | 1 |
| Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge (Mo. 15.3557) | 1 |
| Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (BRG.20.016) | 2 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| SPK-SR | Staatspolitische Kommission des Ständerats |
| UNO | Organisation der Vereinten Nationen |
| SPK-NR | Staatspolitische Kommission des Nationalrats |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |

| | |
|---------------|---|
| CIP-CE | Commission des institutions politiques du Conseil des États |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| CIP-CN | Commission des institutions politiques du Conseil national |
| EEE | l'Espace économique européen |
| CEE | Communauté économique européenne |

Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht (Po. 13.3805)

Volksrechte

POSTULAT
DATUM: 21.03.2014
MARC BÜHLMANN

Das Postulat der FDP, mit dem Grundlagen für ein **klarerer Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** geschaffen werden sollen, wurde im Nationalrat in der Frühjahrssession stillschweigend angenommen. Es verlangt eine Prüfung der Idee eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter und der Idee einer Hierarchie völkerrechtlicher Normen nach demokratischer Legitimation: Verträge (und Verfassungsartikel) mit obligatorischem Referendum würden gegenüber Verträgen (bzw. Gesetzen) mit fakultativen bzw. keinem Referendum höher gewichtet. Mit dem obligatorischen Referendum würde also ein Parallelismus geschaffen und Konfliktfälle zwischen Normen des Landesrechts und des Völkerrechts könnten entsprechend der Normstufe besser gelöst werden. Der Bundesrat war bereit, den Auftrag anzunehmen, und verwies in seiner Antwort auf seine Botschaft zur Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“, wo er einen vom Parlament allerdings abgelehnten Gegenvorschlag unterbreitet hatte, der das obligatorische Referendum für verfassungsändernde völkerrechtliche Verträge vorgesehen hätte.¹

BERICHT
DATUM: 12.06.2015
MARC BÜHLMANN

Mitte Juni 2015 legte der Bundesrat seinen Bericht zum Postulat der FDP-Fraktion vor, das eine **Klärung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht** gefordert hatte. Die Regierung anerkannte im Fazit ihres Berichtes, dass insbesondere im Verhältnis zwischen Volksinitiative und Völkerrecht eine zunehmende Problematik bestehe. Eine Hierarchisierung oder eine Vorrangregel von Landesrecht sei allerdings kaum ohne negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin möglich. Der Bundesrat schlug indes vor, dass jeweils vor der Verabschiedung eines Erlasses oder vor Abschluss eines Vertrages die Konsequenzen für Völker- bzw. Landesrecht eruiert werden sollten, um bereits bei der Verabschiedung Klarheit zu schaffen, ob Unvereinbarkeiten bestünden und wie diese allenfalls beseitigt werden müssten.

Zur Frage nach einem möglichen obligatorischen Referendum bei Staatsverträgen mit verfassungsmässigem Charakter ging der bundesrätliche Bericht auf das bestehende «Referendum sui generis» ein. Es gebe ja bereits ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum, das bei Verträgen Anwendung findet, mit denen die Schweiz Mitglied von supranationalen Organisationen werden soll. Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen Verträge, die unbefristet und unkündbar sind. Darüber hinaus bestehe aber auch ein ungeschriebenes Verfassungsrecht: Dieses «Referendum sui generis» könne dann zur Anwendung gelangen, wenn ein Vertrag eine so grosse Bedeutung habe, dass ihm Verfassungsrang zukomme. Dies habe man sich beispielsweise beim Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen überlegt, damals aber verworfen. Falls je nach einem allfälligen Austritt ein Wiederbeitritt in die Europäische Menschenrechtskonvention nötig wäre, dann würde dieser beispielsweise einem obligatorischen Referendum unterstellt werden.²

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge (Mo. 15.3557)

Volksrechte

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.³

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.⁴

MOTION
DATUM: 04.05.2021
MARC BÜHLMANN

Mit der Beratung der Vorlage des Bundesrats zur Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** schrieben die Räte die dem Entwurf zugrundeliegende Motion von Andrea Caroni (fdp, AR) ab.

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (BRG. 20.016)

Volksrechte

Anfang 2020 legte der Bundesrat die Botschaft zum **obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** vor. Die Idee ging auf eine Motion Caroni (fdp, AR; Mo. 15.3557) zurück, die von den Räten fast oppositionslos durchgewunken worden war. Im Ständerat gab es freilich eine kleine Minderheit, die auf das hohe Konfliktpotenzial der Idee verwiesen hatte, völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang oder Verträge, deren Umsetzung eine Verfassungsänderung nach sich ziehen, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Der Bundesrat begründete in seiner Botschaft, dass wichtige völkerrechtliche Verträge heute schon als obligatorische Referenden der Stimmbevölkerung und den Kantonen vorgelegt würden, dass dies also Teil ungeschriebenen Rechts sei («Referendum sui generis»). Die ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung, wie sie von der Botschaft vorgesehen sei, werde also vor allem Rechtssicherheit schaffen. Dem

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.01.2020
MARC BÜHLMANN

verfassten obligatorischen Staatsvertragsreferendum untersteht bisher der Beitritt zu internationalen Organisationen und supranationalen Gemeinschaften. Mit dem vorgelegten Entwurf sollen nun auch völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen mit Verfassungsrang aufweisen – also etwa Grundrechte oder die föderalistische Aufgabenteilung tangieren oder institutionelle Änderungen nach sich ziehen – oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich macht, dem obligatorischen Referendum unterstehen. In ihrer Botschaft verwies die Regierung auf drei Fälle, die in der Vergangenheit einem (ungeschriebenen) obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt wurden: Ein Referendum «sui generis» lag beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 vor. Auch der Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG von 1972 wurde vom Parlament dem obligatorischen Referendum unterstellt. Bundesrat und Parlament beurteilten zudem, dass der Vertrag über einen Beitritt zum EWR Verfassungscharakter hatte. Auch dieser wurde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis unterstellt – nicht aber die Abstimmung über die Bilateralen II, welche «keine tiefgreifenden Änderungen unseres Staatswesens herbeiführen», so die damalige Begründung, nur das fakultative Staatsvertragsreferendum zuzulassen. Auch in Zukunft werde das obligatorische Staatsvertragsreferendum wohl nur selten zur Anwendung kommen. Die Botschaft basierte zum Teil auf dem vom Bundesrat damals vorgeschlagenen direkten Gegenentwurf zur Initiative «Staatsverträge vors Volk!», den das Parlament allerdings abgelehnt hatte.

In der Vernehmlassung war der bundesrätliche Entwurf mehrheitlich auf Zustimmung gestossen. Von den Parteien verlangte die SVP Anpassungen und die SP lehnte den Entwurf ab. Der Grossteil der Kantone unterstützte den Vorentwurf und von den teilnehmenden Interessengruppen und Privatpersonen hielten sich Gegner und Befürworter die Waage – so die Botschaft. Die Kritiker hoben einerseits hervor, dass kein Handlungsdruck bestehe. Es wurde davor gewarnt, dass es bei ungenügender Konkretisierung zahlreiche Verträge geben könnte, bei denen ein Grundrechtsbezug hergestellt werden könnte und deren Abschluss dann mit dem erforderlichen Volks- und Ständemehr erheblich erschwert würde. Auf der anderen Seite wurde ein Ausbau gefordert. Auch Instrumente, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar nicht bindend, später aber eine Bindungswirkung entfalteten (Soft Law), sollten dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit spiegelten sich die aktuellen Diskussionen über die Einbindung des Parlaments beim Abschluss von Soft Law – etwa beim UNO-Migrationspakt – und vor allem über den Rahmenvertrag mit der EU in den Vernehmlassungsantworten. Dies wird sich wohl auch bei den parlamentarischen Beratungen zeigen, die wohl noch im Jahr 2020 stattfinden werden.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.09.2020
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der **Ständerat als Erstrat** über die Vorlage des Bundesrats, mit der durch eine Verfassungsänderung ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingeführt werden soll. Eintreten war umstritten. Für die Kommission nahm Andrea Caroni (fdp, AR) Stellung, der mit einer Motion am Ursprung der Vorlage gestanden hatte. Er pries diese als optimale Ergänzung zum bereits bestehenden obligatorischen Staatsvertragsreferendum an. Dieses sei unvollständig, weil es lediglich den Beitritt zu supranationalen Organisationen regle. Es gebe aber Staatsverträge, welche die Verfassung ebenfalls beeinflussten, ohne einen Beitritt zu verlangen. Das neu geschaffene Instrument könne diese Lücke schliessen und der Bundesrat habe es geschafft, klare Kriterien für die Anwendung zu definieren. Betroffen seien Verträge, die zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringen, und solche, die materiell Verfassungsrang haben – also wenn Grundrechte, der Föderalismus oder die Organisation der Bundesbehörden tangiert werden. Dieses neue Referendum würde die Legitimität eines Vertrags stärken, wobei die Zahl solcher Abstimmungen gemäss Caroni gering bleiben werde.

Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte Nichteintreten. Der Zürcher SP-Ständerat begründete seinen Antrag damit, dass eine neue Regelung nicht notwendig sei. Es gebe gar kein Problem, das einen neuen Verfassungsartikel rechtfertigen würde. Dem widersprach Daniel Fässler (cvp, AI): Weil die internationale Vernetzung zunehme, werde auch der Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht zunehmen, betonte er. Deshalb sei es wichtig, hier frühzeitig eine gute Regelung zu finden. Eine 28 zu 14-Mehrheit beschloss in der Folge Eintreten.

In der Detailberatung scheiterte ein Einzelantrag Rechsteiner (sp, SG), der bei der Präzisierung der Kriterien die «Grundrechte» nicht erwähnt haben wollte. Der St. Galler Ständerat argumentierte vergeblich, dass zahlreiche Verträge unter dieses Kriterium fallen würden, die dann nicht mehr einfach ratifiziert werden könnten, sondern von

Volk und Ständen abegesegnet werden müssten. Als Beispiel nannte er die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenkonvention. Die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter verneinte jedoch, dass diese Beispiele unter die neue Bestimmung fallen würden. Abgelehnt wurde auch ein Minderheitsantrag Chiesa (svp, TI), der gefordert hätte, dass das Referendum nicht nur die allfällige Verfassungsänderung, sondern auch den Vertrag umfassen müsse. Dadurch sollte vermieden werden, dass eine Verfassungsänderung faktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte, weil man den Vertrag ja schon eingegangen wäre. Die Mehrheit wandte sich gegen dieses Ansinnen, weil es auch die Möglichkeit geben müsse, die Umsetzung eines Vertrags auf Gesetzesstufe zu regeln, wie die Justizministerin ausführte. Somit nahm der Rat im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage lediglich eine sprachliche Präzisierung vor und schickte das Geschäft nach der Gesamtabstimmung, in der sich 27 Rätinnen und Räte für und 12 gegen den Entwurf aussprachen, an den Nationalrat.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.05.2021
MARC BÜHLMANN

Der **Nationalrat** beugte sich in seiner Sondersession im Mai 2021 über den Vorschlag des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter**. Im Gegensatz zum Ständerat wollte eine 18 zu 7-Mehrheit der SPK-NR nicht auf die Vorlage eintreten. Kommissionssprecherin Greta Gysin (gp, TI) und Kommissionssprecher Gerhard Pfister (mitte, ZG) machten geltend, dass es keine befriedigende Definition geben könne, mit der festgelegt wird, wann ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll und wann nicht. Pfister pflichtete jedoch Andrea Caroni (fdp, AR), auf dessen Motion (Mo. 15.3557) der Vorschlag zurückging, bei, dass es nicht befriedigend sei, wenn einzig das Parlament bestimme, ob und wann ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden solle. In der Tat stehe ja das obligatorische Staatsvertragsreferendum seit 1977 in der Verfassung, sei aber erst einmal – beim Beitritt der Schweiz zur UNO 1986 – zur Anwendung gekommen. Selbst die EWR-Abstimmung von 1992 hätte die Bedingungen nicht erfüllt und sei vom Parlament selbst «sui generis» zum obligatorischen Referendum bestimmt worden. Mit der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» und dem Gegenvorschlag, auf den das Parlament freilich nicht eingetreten sei, sei vergeblich versucht worden, Präzisierungen festzulegen, mit denen bestimmt werden könne, wann ein Staatsvertrag genug wichtig für ein obligatorisches Referendum sei – so Pfister in seinen Ausführungen. Die Mehrheit der Kommission sei zum Schluss gekommen, dass diese Präzisierung auch mit der vorliegenden Vorlage nicht gelungen sei – weder in der bundesrätlichen Botschaft, noch in den ständerätlichen Präzisierungen. Deshalb beantrage sie, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Eine aus SVP-Mitgliedern bestehende Kommissionsminderheit stellte hingegen einen Eintretensantrag. Die Mitspracherechte für die Bevölkerung und die Kantone müssten gestärkt werden, führte Gregor Rutz (svp, ZH) für diese Minderheit aus. Heute habe eine Mehrheit der bundesrätlichen Bestimmungen ihren Ursprung in internationalen Verträgen, zu denen die Bevölkerung aber nichts zu sagen habe. Nicht einverstanden mit dieser Argumentation war Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der in einem schriftlichen Antrag mit einer anderen Begründung ebenfalls für Nichteintreten warb: Würden Staatsverträge mittels obligatorischem Referendum gutgeheissen, erhielten sie in der Verfassung eine zu starke Position, wodurch ein Vorrang von Verfassungsrecht durch Staatsverträge «gegenüber dem rein schweizerischen Verfassungsrecht» geschaffen würde.

Die Mehrheit der Fraktionssprecherinnen und -sprecher, die sich in der Folge zu Wort meldeten, argumentierte, dass es stets ein politischer Entscheid bleibe, ob ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse oder nicht. Dies lasse sich mit juristischen Bestimmungen nicht klären. Zudem sei der Handlungsbedarf – wie ja auch die Geschichte zeige – eher klein. Am Schluss der Debatte verteidigte Justizministerin Karin Keller-Sutter den Handlungsbedarf und versuchte die vorgeschlagenen Neuerungen zu erklären. Mit geltendem Recht unterständen Staatsverträge einzig dann dem obligatorischen Referendum, wenn sie den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen. Neu solle hingegen über alle völkerrechtlichen Verträge obligatorisch abgestimmt werden, die «Bestimmungen von Verfassungsrang» haben. Was konkret «Verfassungsrang» bedeute, sei in der Tat eine komplexe Auslegungssache. Die für eine Konkretisierung vorgeschlagenen Elemente «Grundrechte», «Bürgerrechte», «politische Rechte», «Verhältnis von Bund und Kantonen» sowie «Zuständigkeit des Bundes» und – wie vom Ständerat vorgeschlagen – «Zuständigkeit der Kantone» seien aber genügend präzise und würden kaum zu zahlreichen Abstimmungen, aber eben zu mehr Klarheit führen. Sie habe Verständnis, dass das Parlament diesen politischen Entscheid selber fällen wolle und der Status Quo, also ein Referendum «sui generis», durchaus eine pragmatische Lösung sein könne. Allerdings

sollten die «demokratischen Mitwirkungsrechte von Volk und Ständen nicht dem Ermessen des Parlamentes überlassen» werden, so die Bundesrätin abschliessend. Ihre Werbung für Eintreten auf die Vorlage verhallte allerdings fast ungehört. Wie aus den einzelnen Fraktionsvoten nicht anders zu erwarten gewesen war, stimmten lediglich 49 Mitglieder der SVP-Fraktion, unterstützt von Hans-Peter Portmann (fdp, ZH), für Eintreten. Die 140 restlichen anwesenden Nationalratsmitglieder – inklusive Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), Thomas Hurter (svp, SH) und Lars Guggisberg (svp, BE), die ebenfalls entgegen ihrer Fraktion stimmten – folgten hingegen der Kommissionsmehrheit.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.09.2021
MARC BÜHLMANN

Weil der Nationalrat als Zweitrat in seiner Sondersession im Mai 2021 nicht auf den Entwurf des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingetreten war, gelangte das Geschäft **wieder in die kleine Kammer**. Dort machte sich Andrea Caroni (fdp, AR) als Kommissionssprecher für die Mehrheitsposition der SPK-SR stark, die mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung Festhalten am bereits gefassten Eintretensentscheid beantragte. Die Vorlage stärke die Volksrechte, schaffe mehr Transparenz und erhöhe die Rechtsstaatlichkeit – so Caroni. Das bestehende obligatorische Staatsvertragsreferendum weise Lücken auf und müsse ergänzt werden. Es dürfe nicht dem Gutdünken des Parlaments überlassen werden, welche Verträge obligatorisch von Volk und Ständen gutgeheissen werden sollen, wie dies jetzt eigentlich der Fall sei. In der Schwesterkommission sei vor allem diskutiert worden, mit welcher Regel entschieden werden solle, wann ein Vertrag Verfassungscharakter habe und dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse. Es gebe hier unterschiedliche Stossrichtungen, die, falls Eintreten bestätigt würde, auch im Nationalrat noch einmal diskutiert werden könnten: Mit dem ersten vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz würde beurteilt, ob der Inhalt eines internationalen Vertrags auch innerstaatlich in die Verfassung geschrieben werden würde. Die Bejahung dieser Frage würde ein obligatorisches Referendum nach sich ziehen. Ein neu diskutierter Ansatz würde auf die politische Bedeutung und die Tragweite eines Vertrags abstellen. Nur «Verträge von politisch grosser Tragweite» würden Volk und Ständen zur Beurteilung vorgelegt. Da die neu diskutierten, auf diesen Ansätzen beruhenden Lösungen «verheissungsvoll» seien und aus Sicht der Kommission nach wie vor Handlungsbedarf bestehe, plädierte sie auf Festhalten am Eintretensentscheid.

Für die Kommissionsminderheit ergriff Daniel Jositsch (sp, ZH) das Wort. Er erinnerte daran, dass Verträge, mit denen die Verfassung tangiert würden, nur «alle paar Jahrzehnte einmal» vorliegen würden. Er sehe nicht ein, weshalb das bisherige Vorgehen, mit dem das Parlament ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis beschliesse, geändert werden müsse. Auch sei die Gefahr einer Politisierung von Staatsverträgen geringer, wenn weiterhin das Parlament entscheide, Staatsverträge dem Volk «sua sponte» vorzulegen, als wenn jemand darüber befinden müsse, wann von politisch grosser Tragweite gesprochen werden könne.

Zwar machte Paul Rechsteiner (sp, SG) in der Folge auf die recht deutliche Opposition im Nationalrat aufmerksam, die Nicht-Eintreten auch im Ständerat opportun mache, sowohl Daniel Fässler (mitte, AI) als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter warben aber dafür, der SPK-NR und dem Nationalrat noch einmal eine Chance für weitere Reflexionen zu diesem wichtigen Thema zu verschaffen. Dies schien die Mehrheit der kleinen Kammer ebenso zu sehen. Mit 29 zu 10 Stimmen (2 Enthaltungen) wurde Festhalten beschlossen und das Geschäft noch einmal zurück in die Volkskammer geschickt.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.12.2021
MARC BÜHLMANN

Er könne sich kurz halten, da es keine neuen Argumente gebe und auch in der neuerlichen Debatte keine aufgetaucht seien, gab Gerhard Pfister (mitte, ZG) in der **Wintersession 2021** bei der Diskussion um die Einführung eines **obligatorisches Referendums für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** für die Kommission zu Protokoll: Die Mehrheit der SPK-NR beantrage Festhalten am ursprünglichen Nichteintretensentscheid, weil sie keinen Handlungsbedarf sehe und die Vorlage zu wenig ausgereift sei. Eine erstarkte Minderheit – ursprünglich hatte die Kommission die Vorlage mit 17 zu 8 Stimmen abgelehnt, im zweiten Durchgang standen sich 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung gegenüber – wolle vor allem auch den Kantonen mit Berücksichtigung des Ständemehrs mehr Gewicht geben.

Die erneute Debatte war nötig geworden, weil der Ständerat auf die Vorlage eintreten wollte, obwohl die grosse Kammer zuvor schon nichts von der Idee hatte wissen wollen. Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen hatten vor dem Votum Pfisters ihre Positionen noch einmal ausgeführt. Marco Romano (mitte, TI) sprach sich im Namen der

Mitte für eine Stärkung der Volksrechte, für die Zustimmung zum Beschluss des Ständerats und also für Eintreten aus. Die SP-Fraktion – vertreten durch Samira Marti (sp, BL) – war für Festhalten. Marti warf dem Ständerat vor, mit der Forderung nach dem obligatorischen Referendum die Macht der Kantone über Gebühr stärken zu wollen. Damit würden nicht nur «die Stimme der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger» und damit das «Demokratieprinzip» an und für sich geschwächt, zudem bedeute die notwendige Zustimmung der Kantone insbesondere bei Verträgen, in denen es um Grundrechte gehe, «höhere Hürden für einen effektiven Menschenrechtsschutz». Mit der Einführung des Ständemehrs würde überdies die im Moment auch im Rahmen der Covid-19-Pandemie viel diskutierte Spaltung der Gesellschaft noch weiter vorangetrieben. Gregor Rutz (svp, ZH) warb im Namen der SVP-Fraktion für Eintreten: Es gebe immer mehr Staatsverträge, die «direkt oder indirekt auf unsere Kompetenzordnung zugreifen», weshalb es notwendig sei, solche Abkommen Volk und Ständen zu unterbreiten. Nachdem Nationalratsvizepräsident Martin Candinas (mitte, GR) die Positionen der drei restlichen Fraktionen bekannt gegeben hatte – die FDP-Fraktion unterstütze die Minderheit, die GLP- und die GP-Fraktionen die Mehrheit – erklärte Kommissionssprecher Pfister den Grund für die Erstarkung der Kommissionsminderheit: Verschiedene Kommissionsmitglieder hatten entschieden, dem Ständerat entgegenzukommen. Dies wollte aber eine deutliche Mehrheit der grossen Kammer nicht: Zum zweiten Mal lehnten die SP-, GLP- und die GP-Fraktionen die Vorlage geschlossen ab. Die Mitte-Fraktion war gespalten und auch die FDP-Liberale Fraktion stimmte trotz anderslautender Fraktionsempfehlung grossmehrheitlich gegen Eintreten. Damit standen 114 Stimmen 69 Stimmen, die vor allem aus der SVP- und der Mitte-Fraktion stammten, gegenüber und versenkten die Vorlage endgültig.⁹

1) AB NR, 2014, S. 540; Po. 13.3805

2) Bericht des Bundesrats vom 12.6.15

3) AB NR, 2015, S. 1873; SGT, 13.6.15

4) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016

5) BBl, 2020, S. 1243 ff.; SoZ, 5.5.19; NZZ, 16.1.20

6) AB SR, 2020, S. 676 ff.

7) AB NR, 2021, S. 805 ff.; AB NR, 2021, S. 808 ff.; CdT, Lib, 5.5.21

8) AB SR, 2021, S. 955 ff.

9) AB NR, 2021 S. 2376 ff.