

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

16. November 2018

**Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Motion 15.3557:
Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem
Charakter**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend «Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter» (Mo 15.3557) Stellung zu nehmen. Besten Dank für diese Möglichkeit. economie suisse hat die Mitglieder entsprechend konsultiert.

Die Vorlage bettet sich ein in die grundsätzliche Frage der direkt-demokratischen Mitbestimmung in der Schweizer Aussenpolitik. In diesem Zusammenhang sind auch der durch die SPK-SR lancierte Vorstosses zur Zuständigkeit für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen (paIV [16.456](#)) und die Selbstbestimmungsinitiative zu erwähnen.

Nachdem beide Räte die Motion 15.3557 angenommen hatten, wurde der Bundesrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Verfassungsänderung beauftragt. Der Vorstoss sieht vor, dass völkerrechtliche Verträge, die aufgrund ihrer Bedeutung auf der gleichen Stufe stehen wie die Bundesverfassung, neu dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. «Verfassungsmässig» sind völkerrechtliche Verträge gemäss Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats dann, wenn (1) deren Umsetzung eine Verfassungsänderung erfordert oder sie (2) den Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte; (3) das Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes; (4) die Finanzordnung oder (5) die Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden tangieren.

Aus Sicht der Wirtschaft sind hierbei folgende grundlegende Überlegungen zu berücksichtigen:

- Bereits heute bestehen weitgehende direkt-demokratische Mitbestimmungsrechte in der Aussenpolitik. Diese werden in der praktischen Anwendung durch die Verfassungsänderung kaum gestärkt.
- Der Vernehmlassungsbericht lässt keinen konkreten Handlungsbedarf und Problemdruck erkennen.
- Der begrenzte Gewinn an Rechtssicherheit und formeller Konsistenz rechtfertigt eine Verfassungsänderung nicht.

➔ economie suisse lehnt den Entwurf zur Verfassungsänderung im Sinne der Motion 15.3557 ab

Bereits heute weitreichende direkt-demokratische Mitbestimmung in der Aussenpolitik

Die Mitbestimmungsrechte der Schweizer Stimmbevölkerung in der Aussenpolitik sind im internationalen Vergleich wohl einzigartig. Die Wirtschaft steht ohne Wenn und Aber zu diesen bewährten demokratischen Prinzipien. Gestützt auf die Bundesverfassung können mittels Volksinitiativen konkrete Staatsverträge gekündigt und im Prinzip auch deren Änderung oder Abschluss verlangt werden. Zudem sehen bereits heute Art. [140](#) und [141](#) BV für eine Vielzahl von Fällen zwingend ein obligatorisches oder fakultatives Referendum für internationale Abkommen vor.

Dies zeigt sich auch in der Aussenwirtschaftspolitik. So ist mit Verweis auf den [Bundesbeschluss vom 22. Juni 2016](#) gar zu erwarten, dass künftig vermehrt auch Freihandels-, Doppelbesteuerungs- oder Investitionsschutzabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Die damit verbundene Neuinterpretation von «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» (Art. 141 BV) geht allerdings aus Sicht der Schweizer Exportwirtschaft klar zulasten des Ermessensspielraums des Bundesrats.

Kein konkreter Handlungsbedarf und Problemdruck erkennbar

Im Zusammenhang mit Staatsverträgen anerkennen Bundesbehörden und ein Teil der Lehre bereits heute «ein (ungeschriebenes) obligatorisches Referendum sui generis, das dann zum Zuge kommen könnte, 'wenn der in Frage stehende Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt'» (vgl. [Bericht des Bundesrates v. 12.05.2015](#)). Verwiesen wird im Vernehmlassungsbericht zudem auf lediglich einen konkreten Anwendungsfall für das obligatorische Staatsvertragsreferendum (UNO-Beitritt) sowie auf eine Formalisierung und Präzisierung des bereits bestehenden (ungeschriebenen) obligatorischen Referendums sui generis, welche mit der Verfassungsänderung erreicht werden könne.

Die Stärkung der Rechtssicherheit durch eine Präzisierung des Begriffs der «Verfassungsmässigkeit», welche ebenfalls als Argument vorgebracht wird, ist zwar im Grundsatz positiv zu bewerten. Die kaum vorhandene Zahl an gerichtlichen Anwendungsfällen lässt jedoch auch hier nicht auf einen konkreten Problemdruck schliessen, welcher eine Verfassungsänderung rechtfertigen würde. Auch im aussenwirtschaftlichen Kontext ist derzeit kein Abkommen bekannt, welches ein obligatorisches Referendum gemäss bestehenden oder neuen Kriterien nahelegen würde. Die Betroffenheit der Wirtschaft durch die Verfassungsänderung ist somit begrenzt. Letztere dürfte in ihrer praktischen Anwendung auch kaum zu einer substanziellen Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik führen.

In dubio pro Status Quo

Auf der Basis dieser Überlegungen ist eine Güterabwägung vorzunehmen: Zwar ist der Gewinn an Rechtssicherheit sowie die erreichte Präzisierung und Formalisierung der Kriterien für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum im Grundsatz positiv zu bewerten. Sie erscheinen jedoch klar als nicht ausreichend für eine Verfassungsänderung. Dies auch mit Blick auf die bereits bestehende (ungeschriebene) Regelung in diesem Kontext, den fehlenden Problemdruck und die kaum vorhandenen Anwendungsfälle. Relevant ist ferner auch, dass sich das Stimmvolk 2012 mit einem klaren Nein zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk» hinter die heute geltende Regelung gestellt hat. Aus diesen Gründen lehnt economiesuisse die Vorlage ab.

Konsistente Regelung auf Verfassungsstufe zusammen mit paIV 16.456 verpasst

Abschliessend ist festzuhalten, dass im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zur paIV 16.456 bereits auf Inkonsistenzen der dortigen Regelung zwischen Gesetzes- und Verfassungsstufe hingewiesen wurde. Es ist bedauerlich, dass im Rahmen der nun vorgeschlagenen Verfassungsänderung keine gemeinsame Regelung angestrebt, sondern erneut eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen wurde.

Seite 3

Stellungnahme economiesuisse: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter (15.3557)

Ganz unabhängig von der vorliegenden Verfassungsänderung ist zu erwarten, dass die demokratische Mitbestimmung in der Aussenpolitik im Kontext der Globalisierung auch weiterhin engagiert diskutiert wird. Dieser Diskurs ist wichtig und economiesuisse wird sich auch künftig aktiv daran beteiligen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Monika Rühl
Vorsitzende der Geschäftsleitung



Dr. Jan Atteslander
Mitglied der Geschäftsleitung