

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Mai 2011

577. Volksinitiative zum Ausbau des Staatsvertragsreferendums (Stellungnahme zuhanden der KdK)

A. Im Bereich der Staatsverträge sieht die Bundesverfassung (BV; SR 101) folgende Mitwirkungsmöglichkeiten von Volk und Ständen vor: Dem obligatorischen Referendum unterstehen Vorlagen über den Beitritt der Schweiz «zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften»; die Annahme solcher Vorlagen erfordert die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten wie auch der Mehrheit der Kantone (Volks- und Ständemehr; Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV). Lediglich dem fakultativen Referendum unterstehen hingegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer andern internationalen Organisation vorsehen oder die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV); in solchen Fällen genügt das Volksmehr.

Am 11. August 2009 wurde die Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» eingereicht (vgl. BBl 2010, 6993). Die Volksinitiative verlangt, Volk und Ständen zwingend auch völkerrechtliche Verträge zur Abstimmung zu unterbreiten, die

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

In der Botschaft vom 1. Oktober 2010 (BBl 2010, 6963 ff.) nahm der Bundesrat zu dieser Volksinitiative Stellung und beantragte der Bundesversammlung, sie den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen. Gleichzeitig unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Gegenentwurf zur Initiative, wonach Volk und Ständen zwingend auch völkerrechtliche Verträge zur Abstimmung zu unterbreiten sind, die «Bestimmungen enthalten, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen» (BBl 2010, 6995).

B. Mit Schreiben vom 28. März 2011 unterbreitete die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) den Kantonsregierungen folgenden Entwurf zu einem Positionsbezug der KdK zur Volksinitiative und zum Gegenentwurf des Bundesrates:

«Die Kantonsregierungen lehnen die Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» ab. Die Zustimmung von Volk und Ständen soll sich auf völkerrechtliche Verträge mit verfassungsrechtlicher Tragweite beschränken.

Die Kantonsregierungen begrüßen hingegen den vom Bundesrat vorgeschlagenen direkten Gegenentwurf. Dadurch wird auch auf Verfassungsstufe der Parallelismus zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht hergestellt, wie er bereits auf Gesetzesstufe besteht. Rechtliche Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Gesetzescharakter haben, sollen dem fakultativen Referendum unterstehen, rechtliche Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Verfassungscharakter haben, sollen dem obligatorischen Referendum unterstehen. Der direkte Gegenentwurf des Bundesrates entspricht in diesem Sinne auch den Überlegungen der KdK zu den notwendigen innerstaatlichen Reformen zur Erhaltung der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz im Kontext der Europapolitik.»

Die KdK ersucht um Mitteilung bis 4. Mai 2011, ob die Kantonsregierungen mit dem Entwurf des Positionspapiers einverstanden sind. Dies erlaube es, sich anlässlich der Sitzung des Leitenden Ausschusses der KdK vom 13. Mai 2011 einen Überblick über die Meinung der Kantone zu verschaffen und allenfalls die Haltung der Kantone beim Ständerat, der die Vorlage des Bundesrates zurzeit behandle, einzubringen. In der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2011 könne die Haltung der Kantone zur Initiative und zum Gegenentwurf definitiv festgelegt werden. Dies trage dazu bei, dass dann eine «umfassende Position der Kantonsregierungen zu Fragen im Zusammenhang mit dem innerstaatlichen Reformbedarf» vorliege.

C. Der Entwurf des Positionspapiers zur Volksinitiative und zum Gegenentwurf des Bundesrates überzeugt. Der KdK ist in diesem Sinne Antwort zu geben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 444, 3000 Bern 7:

Mit Zuschrift vom 28. März 2011 haben Sie uns den Entwurf für ein Positionspapier zur Volksinitiative zum Ausbau des Staatsvertragsreferendums und zum Gegenentwurf des Bundesrates zu dieser Initiative zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

Wir unterstützen die im Positionspapier zum Ausdruck gebrachte Ablehnung der Volksinitiative. In der Tat passt es nicht ins Referendumsystem der Bundesverfassung, völkerrechtliche Verträge, die «eine multilaterale Rechtvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen» (Art. 140 Abs. 1 neu lit. d. Ziff. 1 BV in der Fassung der Volksinitiative), zwingend dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und dabei das Volks- und das Ständemehr zu verlangen. Denn die Rechtsvereinheitlichung in einem Sachbereich auf internationaler Ebene erfordert nicht für sich eine stärkere demokratische und föderalistische Legitimation der Bestimmungen, wie sie mit der obligatorischen Volksabstimmung und dem Erfordernis des Volks- und Ständemehrs erreicht wird. Auch die Frage, ob es um die Verpflichtung zur Übernahme rechtsetzender Bestimmungen «in wichtigen Bereichen» geht (neu lit. d Ziff. 2), ist kein geeignetes Kriterium, den Vertrag dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Denn auch in «wichtigen Bereichen» – gemeint sind politisch wichtige Sachgebiete – kann es zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge kommen, deren Inhalt nicht besonders bedeutsam ist. Für solche weniger wichtigen Verträge nicht nur das Volks-, sondern auch das Ständemehr zu verlangen, führt zudem zu einer nicht gerechtfertigten Stärkung der Position der Kantone gegenüber jener des Volks: Nach geltendem Recht ist das Ständemehr nur dann erforderlich, wenn es um die Änderung der Verfassung oder – diesem Sachverhalt gleichwertig – um den Beitritt der Schweiz zu einer Organisation der kollektiven Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft geht (Art. 140 Abs. 1 Bst. a und b BV).

Hingegen begrüssen wir den Gegenentwurf des Bundesrates zur Initiative. Mit der dort vorgesehenen Ergänzung der Bundesverfassung wird die für das fakultative Staatsvertragsreferendum vorgezeichnete Parallelität des Verfahrens zur Setzung von innerstaatlichem und internationalem Recht konsequent weitergeführt: Das im geltenden Recht vorgesehene fakultative Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen,

die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten» (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV), nimmt begrifflich Bezug auf Art. 164 Abs. 1 BV, wonach «alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» in der Form eines – ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehenden – Bundesgesetzes zu erlassen sind. Gemäss dem Gegenentwurf des Bundesrates sollen völkerrechtliche Verträge dann dem obligatorischen Referendum (mit dem Erfordernis von Volks- und Ständemehr) unterstellt werden, wenn sie Bestimmungen enthalten, «die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen». Dies entspricht der Regelung von Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV zum innerstaatlichen Recht, wonach Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum unterstehen und der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen.

Es ist sinnvoll, auch bei völkerrechtlichen Verträgen auf den «Rang» der Bestimmungen abzustellen: Völkerrechtliche Regelungen mit Gesetzesrang sollen wie bis anhin dem fakultativen Referendum, solche mit Verfassungsrang dem obligatorischen Referendum (samt dem Erfordernis des Volks- und des Ständemehrs) unterstellt werden. Es sind keine vernünftigen Gründe ersichtlich, für den Erlass völkerrechtlicher Bestimmungen strengere Voraussetzungen vorzusehen als für innerstaatliche Normen derselben Bedeutung.

Die Bedeutung der von der Volksinitiative verlangten Verfassungsbestimmungen ist nicht ganz klar. Folgt man der Auslegung des Bundesrates (vgl. Botschaft, BBl 2010 6978 ff.), zeigt sich, dass sich die Anwendungsbereiche der Initiative und des Gegenentwurfs nicht decken. In der «Schnittmenge» ist die Formulierung des Gegenentwurfs deshalb vorzuziehen, weil dort das eigentliche Kriterium – Bedeutung des völkerrechtlichen Vertrags vor dem Hintergrund der Bundesverfassung – ausdrücklich genannt wird. Wenn die Volksinitiative verlangt, einen völkerrechtlichen Vertrag zwingend Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, wenn der Vertrag «Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen» überträgt (neu Art. 140 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV), so kann es durchaus angezeigt sein, einen solchen Vertrag dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, jedoch nicht deshalb, weil es um die Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten an internationale Instanzen geht, sondern weil damit möglicherweise in die in der Bundesverfassung verankerte Zuständigkeitsordnung eingegriffen wird.

Es sind auch Staatsverträge denkbar, die nur gemäss Gegenentwurf, nicht aber gemäss Volksinitiative dem obligatorischen Referendum unterstehen. Dies gilt beispielsweise für einen Vertrag, der die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zugunsten des Bundes und zulasten der

Kantone ändert, soweit der Vertrag keine «multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführ(t)» und auch kein anderes Kriterium gemäss Volksinitiative erfüllt. Gerade für solche Fälle ist der Gegenentwurf des Bundesrates aus Sicht der Kantone sehr zu begrüssen, denn er unterstützt das allgemeine Anliegen der Kantone, mit völkerrechtlichen Verträgen verbundene Kompetenzverschiebungen offenzulegen und sie nur auf dem Weg der Verfassungsgebung zuzulassen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2011 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Beschlussfassung der KdK), die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi