

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Oktober 2018

946. Eidgenössische Volksabstimmung vom 25. November 2018, Stellungnahme und Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»

Am 25. November 2018 findet die Volksabstimmung über mehrere eidgenössische Vorlagen statt, darunter auch über die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» (BBl 2018, 5239).

Die Volksinitiative verlangt, dass die Art. 5, 190 und 197 der Bundesverfassung (BV, SR 101) geändert werden und ein neuer Art. 56a BV eingefügt wird. Konkret will die Initiative den Vorrang des Verfassungsrechts vor dem Völkerrecht in der Bundesverfassung verankern. Bund und Kantone dürfen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen, die der Bundesverfassung widersprechen. Der Verfassung widersprechende völkerrechtliche Verträge wären anzupassen und nötigenfalls zu kündigen. Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts sollen dabei vorbehalten bleiben. Die Initiative sieht ausserdem eine Übergangsbestimmung vor, wonach die geänderten Verfassungsbestimmungen auf alle bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar sind. Für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden sollen künftig nur noch diejenigen völkerrechtlichen Verträge massgebend sein, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte lehnen die Volksinitiative ab (BBl 2017, 5355; BBl 2018, 3497).

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 143 I 80) sind kantonale Interventionen wie Abstimmungsempfehlungen oder weitergehende Handlungen bei eidgenössischen Volksabstimmungen nur ausnahmsweise zulässig. Erforderlich ist eine besondere Betroffenheit des Kantons, d. h., er muss am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Kantone deutlich übersteigt. Eine besondere Betroffenheit ist bei konkreten Projekten, namentlich bei Infrastrukturprojekten, denkbar, kann aber auch bei Gesetzesvorlagen nicht ausgeschlossen werden, wenn diese namentlich dem Schutz von Grossanlässen oder wichtigen Infrastrukturanlagen dienen.

Nach geltendem Verfassungsrecht ist das Völkerrecht für das Bundesgericht und die rechtsanwendenden Behörden massgebend. Nach einer Annahme der Initiative könnten Bundesrat und Parlament im Falle eines Konflikts zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und völkerrechtlichen Verpflichtungen anders als bisher nicht mehr pragmatisch nach breit

abgestützten Lösungen suchen, sondern hätten nur extreme Lösungsvarianten zur Verfügung: Verträge neu verhandeln oder kündigen. Die Umsetzung der Initiative würde die Behörden sodann zwingen, sich über bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen hinwegzusetzen.

Die Kündigung eines Abkommens mit der EU – wie beispielsweise des Freizügigkeitsabkommens – würde die Fortsetzung des bilateralen Weges aller Voraussicht nach ausschliessen. In diesem Fall würde aufgrund der «Guillotine-Klausel» auch das Forschungsabkommen als Teil der Bilateralen I hinfällig werden.

Das Forschungsabkommen ist seit 1999 die Grundlage für eine vollständige Beteiligung der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen der EU. Was ein Ausschluss aus den EU-Forschungsprogrammen bedeutet, haben die Schweizer Hochschulen und Forschungsinstitutionen 2014 infolge der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» bereits erfahren. Das Problem des vorübergehend verwehrten Zugangs wurde aufgrund der Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung noch verstärkt: Forschende aus der Schweiz wurden nicht mehr als verlässliche Partnerinnen und Partner betrachtet, was dem Ansehen der Schweizer Hochschulen schadete. Bei einer Annahme der Selbstbestimmungsinitiative können die längerfristigen Auswirkungen auf den Hochschulplatz Zürich nicht detailliert vorausgesagt werden. Die Teilhabe am europäischen Bildungs- und Forschungsraum wäre jedoch gefährdet; entsprechende Netzwerke und Finanzierungsquellen wie beispielsweise das Forschungsprogramm Horizon 2020 oder das Mobilitätsprogramm Erasmus+ wären nicht mehr automatisch zugänglich. Die Zürcher Hochschulen würden entsprechend isoliert und müssten mit finanziellen Einbussen rechnen.

Im Weiteren ist davon auszugeben, dass die bei einer Annahme der Selbstbestimmungsinitiative resultierenden rechtlichen Unsicherheiten die Attraktivität der Hochschulen im internationalen Wettbewerb schwächen und diese in der konkreten Forschungszusammenarbeit im europäischen Wissenschaftsraum behindert werden. Als Folge davon werden auch die Rekrutierungsmöglichkeiten für herausragendes Forschungs- und Lehrpersonal mit internationaler Reputation empfindlich eingeschränkt. Die guten Rahmenbedingungen, die von zentraler Bedeutung für den Erfolg und das Ansehen der Zürcher Hochschulen sind, würden damit aufs Spiel gesetzt.

Ebenso würde die Umsetzung der Initiative die Behörden zwingen, sich über bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen hinwegzusetzen. Derlei Vertragsbrüche widersprechen der Rechtskultur der Schweiz und dem Grundsatz von Treu und Glauben. Indem die Initiative das Prinzip der Vertragstreue untergräbt, schwächt sie ganz allgemein die Position der Schweiz als Wirtschaftspartnerin auf internationaler Ebene. Die

Schweiz wäre nicht mehr wie bisher eine zuverlässige Vertragspartnerin. Eine Planung für Unternehmen in der Schweiz würde dadurch erschwert. Das Prinzip der Vertragstreue ist ein wichtiger Pfeiler der Rechtssicherheit und diese wiederum ein gewichtiger Faktor der Standortattraktivität. Letztlich gefährdet die Selbstbestimmungsinitiative daher in unnötiger Weise die Stabilität und Verlässlichkeit der Schweiz und untergräbt die für den Unternehmensstandort wichtige Rechts- und Planungssicherheit. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass eine Annahme der Initiative grundlegende negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Beziehungen, die Standortqualität und die Volkswirtschaft der Schweiz hätte.

In wirtschaftlicher Hinsicht wäre deshalb der Kanton Zürich von den aufgezeigten Auswirkungen im schweizweiten Vergleich besonders und überdurchschnittlich betroffen. Der Kanton ist der Wirtschaftsmotor der Schweiz: Die auf dem Kantonsgebiet ansässigen Betriebe erwirtschaften über einen Fünftel des schweizerischen Bruttoinlandprodukts. Die Zürcher Unternehmen sind dabei national und international in unterschiedlichsten Branchen erfolgreich – es handelt sich bei den Unternehmen um internationale Grosskonzerne, innovative mittelständische Betriebe und hochspezialisierte Kleinbetriebe. Zürich ist mit einem Wertschöpfungsanteil von über einem Drittel nicht nur das Zentrum der Schweizer ICT-Industrie, sondern hat sich in den letzten Jahren auch zu einem wichtigen europäischen Standort aufgeschwungen. Neben bekannten Namen wie Google, IBM und Disney sorgt auch eine dynamische Gründerszene für Wachstumsimpulse. Auch Life Sciences stellen eine wachstumsstarke Industrie im Kanton dar. Der Finanzplatz ist aber nach wie vor das wichtigste Wirtschaftsstandbein der Region. Der Finanzsektor generiert direkt jeden sechsten Wertschöpfungsfranken und stellt jeden zehnten Arbeitsplatz in der Region Zürich. Der Finanzplatz Zürich landet auch in internationalen Rankings regelmässig in der Topliga und ist einer der bedeutendsten Finanzplätze in Kontinentaleuropa. Rund 46% der gesamten Wertschöpfung des Bankensektors der Schweiz entstammen der Region Zürich. Als einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren des Bankenplatzes Schweiz bzw. Zürich wird regelmässig die Rechtssicherheit genannt (vgl. Zahlen in den Publikationen «Willkommen» [Januar 2017] sowie «Finanzplatz Zürich 2016/2017» und «Bankenplatz Zürich, Zahlen und Fakten» [Ausgabe 2017/2018] des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, Standortförderung).

Eine Annahme der Selbstbestimmungsinitiative hätte im Lichte der dargelegten Ausführungen zahlreiche nachteilige Auswirkungen für den Kanton Zürich als bedeutenden Hochschulplatz und Wirtschaftsmotor der Schweiz.

Aufgrund dieser Erwägungen und im Lichte der bundesgerichtlichen Praxis ist es deshalb angesichts der besonderen Betroffenheit des Kantons Zürich gerechtfertigt, eine Stellungnahme zur Selbstbestimmungsinitiative abzugeben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur eidgenössischen Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)», über welche die Stimmberechtigten am 25. November 2018 abstimmen, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat lehnt die Selbstbestimmungsinitiative ab

Die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» stellt nach Ansicht des Regierungsrates die Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin infrage und gefährdet damit den Wirtschafts- und Hochschulstandort Zürich. Der Regierungsrat lehnt die eidgenössische Volksinitiative ab.

Die Volksinitiative verlangt, den Vorrang des Verfassungsrechts vor dem Völkerrecht in der Bundesverfassung zu verankern. Der Regierungsrat hat sich mit den möglichen Auswirkungen eines Ja zur Selbstbestimmungsinitiative auseinandergesetzt. Er kommt dabei zum Schluss, dass der Kanton Zürich bei einer Annahme der eidgenössischen Volksinitiative am 25. November besonders betroffen wäre. Ein Ja hätte für den Hochschulstandort und das Wirtschaftszentrum Zürich gewichtige Nachteile.

So wäre die Teilhabe der Hochschulen am europäischen Bildungs- und Forschungsraum gefährdet: Netzwerke und Finanzierungsquellen wie das Forschungsprogramm Horizon 2020 oder das Mobilitätsprogramm Erasmus+ wären nicht mehr automatisch zugänglich. Die Zürcher Hochschulen würden entsprechend isoliert und müssten mit finanziellen Einbussen rechnen.

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht wäre der Kanton Zürich im landesweiten Vergleich überdurchschnittlich betroffen. So ist die Zürcher Wirtschaft, die mehr als einen Fünftel der Schweizer Wirtschaftsleistung erzeugt, international stark vernetzt. Weltkonzerne wie Google, IBM und Disney unterhalten in Zürich bedeutende Standorte. Für alle diese Zürcher Unternehmen ist es von grosser Bedeutung, dass die Schweiz als zuverlässige Vertragspartnerin die Rechtssicherheit, die ein gewichtiger Standortfaktor darstellt, aufrechterhalten kann.

Mit zahlreichen internationalen Verträgen ist die Schweiz heute Teil eines Systems, das in Europa und darüber hinaus für Stabilität, für Rechtsstaatlichkeit, für Demokratie, für Sicherheit und für Frieden in ganz Europa sorgt. Die Schweiz hat ein existenzielles Interesse daran, die Prinzipien des Völkerrechts hochzuhalten und damit zum langjährigen zwischenstaatlichen Konsens beizutragen. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten lehnt der Regierungsrat darum die Selbstbestimmungsinitiative ab.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Staatskanzlei zur Veröffentlichung dieser Stellungnahme samt Medienmitteilung sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli