

Abstimmung vom 13.3.1977

Neuordnung des Staatsvertragsreferendums bringt mehr direkte Demokratie in der Aussenpolitik

Angenommen: Bundesbeschluss (Gegenvorschlag) über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums; Volksinitiative «über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums» abgelehnt

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Neuordnung des Staatsvertragsreferendums bringt mehr direkte Demokratie in der Aussenpolitik. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 357–359.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Mit der Einführung des Staatsvertragsreferendums wird 1921 die Mitsprache des Volks auf die Aussenpolitik ausgeweitet (vgl. Vorlage 85). Seither unterstehen mit dem Ausland abgeschlossene Verträge dem fakultativen Referendum – allerdings nur jene, die die Schweiz unbefristet oder für mehr als 15 Jahre binden. Die praktische Bedeutung des neuen Instruments bleibt dieser Einschränkung wegen gering: Nur rund 3,5% aller seit der Neuierung abgeschlossenen Staatsverträge unterlagen überhaupt dem Referendum, ergriffen wird es in nur gerade drei Fällen (Kölz 2004: 741). Das Staatsvertragsreferendum kommt deshalb zunehmend unter Druck, als sich die internationalen Beziehungen der Schweiz und ihre aussenpolitischen Aktivitäten intensivieren: Verträge mit dem Ausland werden nicht nur zahlreicher, sondern sie tangieren immer häufiger typisch innenpolitische Bereiche und werden auch wirtschaftlich bedeutender. Verschiedene parlamentarische Vorstösse regen deshalb seit den 1960er-Jahren eine Neuordnung des Staatsvertragsreferendums an. Es soll die Mitsprache des Volkes verbessern und so die Aussenpolitik demokratisch stärker verankern. Kritische Stimmen stellen indes die Befähigung des Volkes, sich zu komplexen aussenpolitischen Vorlagen zu äussern, immer wieder infrage. Die Mehrheit interessiert sich nicht dafür und wisse zu wenig.

Konkret werden entsprechende Reformbestrebungen aber erst mit der 1973 von der NA eingereichten Volksinitiative «gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland». Sie verlangt, dass das fakultative Staatsvertragsreferendum ohne jede Beschränkung auf alle mit anderen Ländern abgeschlossenen Verträge ausgedehnt wird, wobei die Ausweitung nicht nur für künftige, sondern auch für alle bestehenden Übereinkommen gelten soll – eine besondere Klausel, hinter der sich das eigentliche Motiv der Initianten versteckt. Sie wollen mit der Initiative nämlich in erster Linie erreichen, dass die Fremdarbeiterübereinkommen und insbesondere das 1964 mit Italien geschlossene Abkommen über ausländische Arbeitskräfte nachträglich zur Volksabstimmung gebracht werden können (Werder 1978: 94). So hat denn das Begehren, das vermeintlich eine Neuregelung der demokratischen Mitsprache in der Aussenpolitik verlangt, auch den «Charakter einer verkappten Überfremdungsinitiative» (APS 1977: 39).

Der Bundesrat macht zwar ebenfalls einen Handlungsbedarf aus, allerdings geht ihm die Initiative entschieden zu weit. Die extreme Regelung schade der Vertrauenswürdigkeit der Schweiz im Ausland und könne zu Völkerrechtsverletzungen führen, argumentiert er (BBI 1974 II 1151). Er empfiehlt daher, die Initiative zu verwerfen, und unterbreitet dem Parlament 1975 einen Gegenvorschlag, der das fakultative Referendum nur für Staatsverträge vorsieht, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss beider Räte dem Referendum unterstellt werden. Der

Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen will er aber auf jeden Fall Volk und Ständen vorlegen, also dem obligatorischen Referendum unterstellen.

Der ausdifferenzierte Gegenvorschlag stösst im Nationalrat auf Kritik und findet in dieser Form keine Mehrheit. Während der Ständerat der Bundesratslinie folgt und der Vorlage zustimmt, will die grosse Kammer erstens die Volksinitiative für ungültig erklären und zweitens die Mitsprachemöglichkeiten erheblich ausbauen: Staatsverträge, die wichtige Verfassungsänderungen mit sich bringen, sollen ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstehen. Die Unterstellung unter das fakultative Referendum soll nicht mehr dem Gutdünken des Parlaments überlassen werden, sondern auch für Abkommen gelten, die das Bundesrecht erheblich tangieren oder sonst von grosser Tragweite sind. Ein Entscheid, der mitunter heftig kritisiert wird – die ausgedehnte Demokratisierung hätte, wird etwa eingeworfen (vgl. APS 1975: 42), eine eigentliche Führungskrise in der schweizerischen Aussenpolitik zur Folge – und ein langes Hin und Her mit dem Ständerat nach sich zieht. Erst nach «mühsamstem Prozedere» (APS 1977: 39) finden die beiden Kammern schliesslich einen mehrheitsfähigen Kompromiss.

GEGENSTAND

Volk und Ständen werden schliesslich zwei verschiedene Vorschläge zur Neuregelung des Staatsvertragsreferendums unterbreitet. Beide sehen eine Revision von Art. 89 BV vor. Die Volksinitiative will alle künftigen sowie alle bereits bestehenden Staatsverträge mit dem Ausland dem fakultativen Referendum unterstellen – und nicht mehr nur, wie bis anhin, unbefristete oder solche mit einer Dauer von mehr als 15 Jahren.

Der Gegenvorschlag sieht dagegen einen differenzierten Ausbau der demokratischen Mitbestimmungsrechte vor. Demnach muss ein allfälliger Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften obligatorisch Volk und Ständen vorgelegt werden, während völkerrechtliche Verträge dann dem fakultativen Referendum unterstehen, wenn sie a) unbefristet und unkündbar sind, b) den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder c) eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Zudem kann das Parlament weitere Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Wie schon im Parlament hat die Volksinitiative auch im äusserst rege geführten Abstimmungskampf einen schweren Stand, denn Unterstützung findet sie nur bei der NA selber und bei den Republikanern – alle anderen Parteien und namhaften Verbände lehnen das Begehren ausnahmslos ab. Die Initiative sei völkerrechtlich unhaltbar und gefährde das Ansehen und Vertrauen der Schweiz im Ausland, argumentieren sie – auf dem Spiel stehe nicht weniger als die internationale Glaubwürdigkeit des Landes. Wiederholt und mit Nachdruck weisen sie auf den eigentlichen Beweggrund der Initianten für den Einbau der Rückwirkungsklausel hin, ja für

die Initiative als Ganzes: Mit ihr sollen gezielt die Voraussetzungen geschaffen werden, um das sogenannte Italienerabkommen aus dem Jahr 1964 in einer Volksabstimmung zu Fall bringen zu können. Die Befürworter freilich argumentieren, ihnen gehe es einzig darum, dem Volk ein umfassendes Mitbestimmungsrecht in der Aussenpolitik zu verleihen und damit Entwicklungen der letzten Jahre zu korrigieren. Das Staatsvertragsreferendum in seiner jetzigen Form habe nämlich dazu geführt, so werfen sie ein, dass Bundesrat und Parlament Staatsverträge allein in der Absicht befristeten, sie dem Volkswillen zu entziehen. In Zeiten, in denen die Aussenpolitik auch für innenpolitische Belange immer wichtiger werde, sei ein Ausbau der Mitsprachemöglichkeiten aber demokratisch dringend gefordert.

Ein solches Legitimationsdefizit machen auch die Befürworter des moderateren Gegenvorschlags aus, den alle grossen Parteien von der SVP über die FDP und die CVP bis hin zur SP geschlossen unterstützen. Auch sie werfen deshalb ein, die Mitwirkung des Volkes in der Aussenpolitik sei zu verstärken – ein Ziel, das mit der differenzierten Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, wie sie der Gegenentwurf vorschlägt, erreichen liesse, denn dieser bringe nicht nur mehr Demokratie, sondern auch Klarheit darüber, welche Abkommen inskünftig dem fakultativen bzw. obligatorischen Referendum unterstehen. Diesem Argument können die Gegner wenig abgewinnen, wehren sie sich doch grundsätzlich gegen einen Ausbau der direktdemokratischen Mitbestimmung in der Aussenpolitik. Das Referendum in seiner jetzigen Form genüge, weil es dort bereits bestehe, wo demokratische Mitsprache wirklich nötig sei – etwa für den Beitritt zu einer supranationalen Organisation. In aussenpolitischen Angelegenheiten gehe mehr Mitsprache, gibt sich Nationalrat Friedrich (FDP, ZH; NZZ vom 4. März 1977) grundsätzlich, zudem nicht einher mit besserer Demokratie. Vielmehr erschwerten sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag die Führungsaufgabe des Bundesrates in der Aussenpolitik und schwächten die Verhandlungspositionen der Schweiz, der es fortan an Vertrauenswürdigkeit und Durchschlagskraft mangeln könnte. Jeder Ausbau des Staatsvertragsreferendums sei deshalb unweigerlich mit der Gefahr einer weiteren internationalen Isolation der Schweiz verbunden.

ERGEBNIS

Die Initiative wird von Volk und Ständen schliesslich «mit vernichtendem Mehr bachab» (APS 1977: 39) geschickt, befürwortet doch nur gut jeder vierte Stimmende (21,9%) das radikale Begehren der NA. In keinem einzigen Kanton findet sich eine Mehrheit, die sich für die Initiative ausspricht – am höchsten ist die Zustimmung noch im Kanton Nidwalden, erreicht aber auch hier nicht einmal ein Drittel der Stimmen (30,2%). Noch vernichtender als in der deutschen Schweiz wird die Vorlage von der Westschweiz verworfen, wo kein Kanton mit mehr als 20% Ja sagt – im Stadtkanton Genf etwa sind es gerade mal 11,1%.

Anklang findet bei Volk und Ständen dagegen der Gegenentwurf: Fast zwei Drittel aller Stimmenden (61,0%) und fast alle Kantone stimmen der moderateren Neuordnung des Staatsvertragsreferendums zu. Nein-Mehrheiten finden sich nur in den beiden Kantonen Schwyz und Obwalden. Im Gegensatz zur Initiative fällt die Zustimmung zum Gegenvorschlag in den verschiedenen Landesteilen ähnlich aus – ein Unterschied zwischen den Sprachregionen ist nicht zu beobachten.

QUELLEN

BBi 1974 II 1133; BBI 1975 II 129–149; BBI 1976 III 1529. NZZ vom 4.3.1977. APS 1973 bis 1977: Schweizerische Aussenpolitik. Vox Nr. 1. KÖlz 2004: 735–743; Werder 1978.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.