

Verfassungsrelevante Staatsverträge vors Volk?

Ein behördlicher Vorschlag für eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendums

Die Fülle der Volksinitiativen, denen sich die Schweizer Stimmberechtigten gegenüber gestellt finden, könnte sie vergessen lassen, dass Vorschläge zur Änderung der Bundesverfassung auch von Behörden ausgehen können. In der Tat hat eine Motion des Ausserrhoder Ständerats Andrea Caroni ein Verfahren in Gang gebracht, das eine Ergänzung der Bundesverfassung im Bereiche der Regeln über das Staatsvertrags-Referendums anstrebt.

Es ist hier nicht beabsichtigt, positiv oder negativ zu dieser Motion Stellung zu beziehen. Darauf aufmerksam machen will aber der vorliegende Aufsatz deshalb, weil es sich um eine verfassungsrechtlich interessante und deshalb der Erörterung würdige Idee handelt.

Für obligatorisches Referendum

Es geht darum, in der Verfassung eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen zu verankern für Staatsverträge, deren Inhalt Verfassungsrang hat. Der gegenwärtige Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b unterstellt der obligatorischen Volksabstimmung mit doppeltem Mehr lediglich zwei andere Arten aussenpolitischer Verpflichtungen: den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit (beispielsweise einen Beitritt zur NATO) oder zu supranationalen Gemeinschaften (etwa zur EU).

Die unvermeidlich wachsende internationale Verflechtung aller Staaten kann unser Land zur Angleichung an zwischenstaatlich geltende Regeln veranlassen, die von derartiger Tragweite sind, dass sie – würden sie nur im innenpolitischen Bereich aufgestellt – nicht auf die Ebene von Bundesgesetzen gehörten, sondern in die höher gestellte Bundesverfassung eingeschrieben werden müssten.

Völkerrechtliche Verträge, die nur auf der gleichen Stufe wie Bundesgesetze stehen, werden laut Art. 141 Abs. 1 Buchstabe d in drei Fällen dem fakultativen Referendum (mit einfachem Mehr) unterstellt: wenn sie unbefristet und unkündbar sind, ferner wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, und schliesslich, wenn sie eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbei führen. Das bedeutet, dass die einschneidendsten Verträge, die mit Bundesgesetzen vergleichbar sind, bezüglich des direktdemokratischen Erlasses diesen gleichgestellt sind.

Verträge auf Verfassungsebene

Dieser Umfang einer parallelen Behandlung besteht bisher auf der Stufe des Verfassungsrechts zwischen binnenrechtlichen und völkerrechtlichen Normen noch nicht. Dem möchte die Motion Caroni abhelfen. Natürlich liesse es sich daran erinnern, dass Staatsverträge auf Verfassungsniveau gelegentlich freiwillig den Stimmberechtigten vorgelegt würden. Die Sicherung rechtsgleichen Vorgehens bei landesinterner wie bei staatsvertraglicher Rechtssetzung ergibt sich jedoch nur aus einem in der Bundesverfassung festgeschriebenen Obligatorium, das die Motion Caroni anstrebt. Auch der denkbare Einwand, das Staatsvertragsreferendum beeinträchtige die Verlässlichkeit von aussenpolitischen Verhandlungsergebnissen und verzögere deren Umsetzung, dürfte vermutlich auf der Stufe von Verfassungsrecht von geringerem Gewicht sein als auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung. Wenn schon ein völkerrechtlicher Vertrag im Effekt

zusätzliches Verfassungsrecht schafft oder auf eine Abweichung von der Bundesverfassung hinaus läuft, so ist angesichts der Bedeutung des eidgenössischen Grundgesetzes das in Verfassungssachen geltende obligatorische Referendum auch in den Aussenbeziehungen leicht zu begründen.

Welche Verträge kämen in Frage?

Die Frage ist allerdings, welche Verträge (ausser den in Art. 140 BV bereits genannten) Verfassungsrang aufweisen werden. Als Leitfaden wird man etwa Folgendes in Betracht ziehen: den Fall, dass ein Vertrag inhaltlich von der Bundesverfassung noch nicht Vorgesehenes, das aber von seinem Wesen her Verfassungsrang hat, normiert. Ebenso wird zu handeln sein, wenn ein Vertrag sich in Widerspruch zur Bundesverfassung setzt bzw. deren Abänderung nötig macht. Typische Verfassungsmaterien, in die ein völkerrechtlicher Vertrag eingreifen kann, sind die Organisation des Staates, die Kompetenzen seiner leitenden Behörden sowie die individuellen und politischen Rechte seiner Bürgerschaft. Im Zweifel mag der in der schweizerischen Rechtspraxis bereits in anderem Zusammenhang helfende Grundsatz, zugunsten der Volksrechte zu entscheiden („in dubio pro populo“), hilfreich sein.

Der Nationalrat wie der Ständerat hat inzwischen die Motion Caroni erheblich erklärt. Mit einer entsprechenden Verfassungsvorlage ist also gelegentlich zu rechnen. Die Vervollständigung der verfassungsgebenden Volksrechte, die damit erstrebt wird, sollte auch für Mitglieder staatsbürgerlicher Vereinigungen ein diskussionswürdiges Vorhaben sein.

22. August 2016

*Roberto Bernhard
NHG Winterthur*