



Taktische Debatten um das Ständemehr

Noch vor Verhandlungsbeginn wird diskutiert, ob ein EU-Abkommen nicht nur vom Volk, sondern auch von einer Mehrheit der Stände angenommen werden müsste. Ein unüberwindbares Hindernis ist das Ständemehr dabei keineswegs. Gastkommentar von Lorenz Langer

Da noch kein Vertragsentwurf vorliegt, ist eine inhaltliche Diskussion über künftige bilaterale Abkommen mit der EU vorerst nicht möglich. Vielleicht wird deshalb umso intensiver ein helvetisches Selbstgespräch über Verfahrensfragen geführt. Unterstehen die neuen Verträge mit der EU dereinst nur dem fakultativen Referendum, oder müssen sowohl Volk wie auch Stände obligatorisch darüber abstimmen?

Im Fokus steht somit das obligatorische Referendum inklusive Ständemehr. Die rechtlichen Beurteilungen dieser Option divergieren stark: Sie wird einerseits als verfassungswidrig abgelehnt, aber auch als unumgänglich bezeichnet. Einzelne Bundesräte haben sich bereits dafür ausgesprochen, obwohl der Bundesrat als Kollegium noch nicht Stellung bezogen hat.

Auch die Konferenz der Kantonsregierungen will mit einer Positionierung zu Abstimmungsmodalitäten zuwarten, betont aber zugleich, dass die Kantone von den Verhandlungen «in ihren Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen betroffen» seien; entsprechend wird in einzelnen Kantonen ultimativ ein Ständemehr gefordert. Schliesslich wird das Thema auch instrumentalisiert, um politische Duftmarken zu setzen – wenn etwa die SVP in einer verbalen Entgleisung die Ablehnung des Ständemehrs als Verrat bezeichnet.

Demokratische Mitwirkung

Es ist ein Déjà-vu-Erlebnis: Auch 2020 wurde vorzeitig gestritten, ob über das institutionelle Abkommen obligatorisch Volk und Stände entscheiden müssten. Damals lag zumindest ein Vertragsentwurf vor – zurzeit sind noch nicht einmal die Verhandlungsmandate verabschiedet. Der ambitionierte EU-Zeitplan droht bereits mit dem vertrauten helvetischen Solipsismus zu kollidieren, etwa bezüglich der Spesenregelung bei grenzüberschrei-

Aus der Bedeutung eines solchen Abkommens folgt auch, dass taktische Überlegungen zum Abstimmungsmodus fehl am Platz sind.

tenden Dienstleistungen. Ist da die weitere Diskussion künftiger Abstimmungsvarianten nicht müssig?

Das Problem: Die rechtliche Analyse – das zeigt ein verfassungshistorischer Abriss – führt zu keiner klaren Antwort in der Frage eines allenfalls erforderlichen Doppelmehrs. Seit über hundert Jahren wird versucht, die demokratische Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen möglichst «parallel» zur nationalen Rechtssetzung auszugestalten. Aber auch mit einer immer feiner zisierten Regelung des Staatsvertragsreferendums lässt sich die inhärente Spannung zwischen innerstaatlicher Autonomie und den Sachzwängen grenzüberschreitender Abhängigkeiten nicht abschliessend regeln.

Das Partizipationsmodell für die Rechtsetzung auf nationaler Ebene war Ende des 19. Jahrhunderts bereits fertig ausgebildet: Jeder Änderung der Bundesverfassung müssen zwingend Volk und Stände zustimmen, wobei Vorschläge mittels Initiative auch «aus dem Volk an das Volk» gerichtet werden können. Zudem kann fakultativ gegen Gesetze das Referendum ergriffen werden; hier entscheidet anschliessend einzig das Volk.

Hingegen bestand lange kein Mitspracherecht beim Abschluss internationaler Verträge: Parlament und Bundesrat lehnten Volksabstimmungen in diesem Bereich zuerst konsequent ab – mit Hinweis auf die Überforderung des Stimmvolks und das äussere Ansehen der Eidgenossenschaft. Erst eine 1921 mit grosser Mehrheit angenommene Volksinitiative erzwang das fakultative Referendum für langfristige oder unkündbare Staatsverträge. Später wurden auch Beitritte zu einer internationalen Organisation sowie Verträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen dem fakultativen Referendum unterstellt. Obligatorisch stimmen Volk und Stände hingegen über den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft oder einer Verteidigungsallianz ab.

Aber ist ein obligatorisches Referendum nur in diesen beiden Fällen zulässig? 1920 wurden Volk und Stände zum Völkerbundsbeitritt befragt, ob-

wohl die Verfassung ein solches obligatorisches Referendum nicht vorsah. In seiner Botschaft führte der Bundesrat damals «politische Gründe für eine Verfassungsabstimmung» an und mass «juristischen Überlegungen kein entscheidendes Gewicht» bei. Damit war das Staatsvertragsreferendum «sui generis» geschaffen, das auch als fakultativ-obligatorisches Referendum bezeichnet wird – und also die älteste Form des Staatsvertragsreferendums ist.

Das Oxymoron ist kein Zufall: Der Anwendungsbereich dieses «fakultativ-obligatorischen» Referendums blieb auch in der Folge umstritten. Der Beitritt zum IGH-Statut (1948), zur Efta (1960) und zum Europarat (1963) wurde mit dem Verweis auf die Kündbarkeit dieser Verträge nicht einmal dem fakultativen Referendum unterstellt. Das galt 1974 auch für die EMRK – deren Bedeutung der Bundesrat mit dem Hinweis relativierte, die Bundesverfassung garantiere ja bereits «sämtliche Freiheitsrechte, die eines Tages aktuell werden könnten».

Beim Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft hingegen kam der Bundesrat 1972 zum Schluss, dieser Vertrag beschäufte «einen Teil der öffentlichen Meinung in so starkem Masse», dass die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich sei. Auch 1992 beim EWR kam wegen dessen «überragender politischer und wirtschaftlicher Bedeutung für unser Land» für den Bundesrat «nur das obligatorische Referendum infrage».

Während der «Nachführung» der Bundesverfassung 1999 wurde klar statuiert, dass das fakultativ-obligatorische Referendum auch künftig offenstünde. Als der Bundesrat bei den Bilateralen I darauf verzichtete, bekräftigte er zugleich die grundsätzliche Zulässigkeit. Und im Parlament wurde 2021 der Versuch, ein obligatorisches Referendum für Verträge «mit verfassungsmässigem Charakter» rechtlich zu kodifizieren, mit dem Argument abgelehnt, dass für solche Fälle ja bereits das fakultativ-obligatorische Referendum existiere.

Auch wenn also die Praxis nicht einheitlich ist – in Kombination mit der Rechtsüberzeugung der relevanten Akteure spricht sie dafür, dass das fakultativ-obligatorische Referendum als «ungeschriebenes» Verfassungsrecht gewohnheitsrechtlichen Charakter hat, wobei Bundesrat und Bundesversammlung über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen. Ein obligatorisches Referendum dürfte also auch aus aktuellem Anlass durchgeführt werden – aber sollte es das auch?

Defaitistische Note

Die Frage der Institutionalisierung der Beziehungen zur EU beschäftigt die schweizerische Politik nun seit 20 Jahren. Dauer und Wirrungen der Verhandlungen (inklusive des spektakulären Abbruchs 2021) sind indikativ für die Bedeutung des Unterfangens für das künftige Verhältnis zur EU, aber auch für grundlegende Aspekte der innerstaatlichen Entscheidungsfindung.

Zwar würden etwa die Volksrechte formell tatsächlich unberührt bleiben: Die dynamische Rechtsübernahme schliesst das Referendum nicht aus. Auch über Volksinitiativen, die gegen bilaterales Recht verstossen, darf weiterhin abgestimmt werden. Schon heute sind aber die Opportunitätskosten von Volksentscheiden, welche den bilateralen Verpflichtungen zuwiderlaufen, prohibitiv hoch. Mit dem Ausbau und der Vertiefung der bilateralen Beziehungen würde der Preis eines Abbruchs möglicherweise unerschwinglich. Das will nicht heissen, dass ein neues Abkommen für die Schweiz nicht doch die bessere Option wäre. Angesichts der Implikationen sollte dieses Abkommen aber demokratisch bestmöglich legitimiert werden. Braucht es dazu das Ständemehr?

Demokratie wurde und wird in der Schweiz stets auch föderalistisch gedacht – die Festivitäten zum 175-Jahr-Jubiläum der Bundesstaatsgründung haben uns daran erinnert. Der Ausgleich zwischen kantonalen und gesamtstaatlichen Aspekten war zentraler Bestandteil des Kompromisses von 1848: Das demokratische Majoritätsprinzip wurde nicht rein quantitativ ausgestaltet, sondern berücksichtigt qualitativ auch geografisch-historische Aspekte, als zusätzliche Schranke einer «Tyrannei der Mehrheit». Das wäre ein gewichtiges politisches Argument, ein künftiges Abkommen mit institutionellen Elementen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Aus der Bedeutung eines solchen Abkommens folgt auch, dass taktische Überlegungen zum Abstimmungsmodus fehl am Platz sind. Vielleicht stünden die Chancen für eine Annahme tatsächlich besser, wenn nur das Volkmehr zum Tragen kommt. Aber auch wenn das Ständemehr vor 30 Jahren beim EWR deutlich verfehlt wurde, ist es kein unüberwindbares Hindernis: Bei den Bilateralen I wäre es klar erreicht und bei Dublin/Schengen nur um eine Stimme verpasst worden.

Der Kampf gegen ein obligatorisches Referendum erhält eine defaitistische Note, wenn angenommen wird, dass ein Gutteil der (Inner- und Ostschweizer) Kantone eine institutionelle Lösung «coûte que coûte» und unabhängig vom Verhandlungsergebnis ablehnen wird. Wenn die Diskussion um den Abstimmungsmodus solche Denkmuster zu überwinden hilft, dann ist sie es wert, geführt zu werden.

Lorenz Langer ist Assistenzprofessor für öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Zürich.