

Medienmitteilung

Mittwoch, 9. Mai 2012

77 Abstimmungsvorlagen mehr seit 2003

Zwei Studien verweisen auf negative Auswirkungen der AUNS-Initiative

Die AUNS-Initiative «Staatsverträge vors Volk» ist rechtlich unklar formuliert. Zu diesem Schluss kommen zwei wissenschaftliche Studien, die economiesuisse in Auftrag gegeben hat. Die Studien zeigen zudem, dass nach Annahme der Initiative mit einer Abstimmungsflut zu rechnen ist. So wären seit Mitte 2003 bis zu neun zusätzliche Vorlagen pro Jahr angefallen. Eine Vielzahl von Vorlagen pro Abstimmungstermin beeinflusst die Informiertheit der Stimmenden negativ.

Die Initiative «Staatsverträge vors Volk» will das obligatorische Referendum auf alle Staatsverträge in «wichtigen Bereichen» ausweiten. economiesuisse hat die staatspolitischen Auswirkungen der Initiative von Prof. Bernhard Ehrenzeller von der Universität St. Gallen und von Professor Daniel Kübler vom Zentrum für Direkte Demokratie Aarau (Universität Zürich) untersuchen lassen.

Initiative ist rechtlich unklar

Der Begriff «wichtige Bereiche», der gemäss Initiative Massstab für das obligatorische Referendum sein soll, ist laut der Studie von Prof. Ehrenzeller in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich nicht greifbar. Für die Bewertung von Staatsverträgen nach Wichtigkeit gebe es keine allgemein akzeptierten Kriterien. Die in der AUNS-Initiative enthaltenen Kriterien werden als «missglückt» bezeichnet. Ob ein Staatsvertrag wichtig oder unwichtig ist, würde künftig vom Parlament entschieden und auf politischem Ermessen beruhen. Ehrenzeller kommt ausserdem zum Schluss, dass im untersuchten Zeitraum vom 1. August 2003 bis 31. Dezember 2011 über 77 zusätzliche Staatsverträge zwingend hätte abgestimmt werden müssen, wenn die Initiative schon in Kraft gewesen wäre. Das entspricht einem Durchschnitt von neun zusätzlichen Vorlagen pro Jahr und würde zu einer Verdoppelung der jährlichen Abstimmungsvorlagen führen.

Anzahl Abstimmungsvorlagen hat negativen Effekt auf Informiertheit

Das Gutachten von Prof. Kübler zeigt: Je mehr Vorlagen an einem Termin zur Abstimmung kommen, desto schlechter sind die Stimmenden informiert. Mit der AUNS-Initiative kämen zahlreiche unumstrittene Verträge, die mehrheitlich sehr technische Themen behandeln, obligatorisch zur Abstimmung. So zum Beispiel der «Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls von 2005 zum Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden». Die Beschäftigung mit solch unbestrittenen Vorlagen bedeutet einen steigenden Aufwand für die Stimmberechtigten und würde dem bewährten System laut

Seite 2
Medienmitteilung
Mittwoch, 9. Mai 2012

Kübler schaden. Die heutige Regelung mit dem fakultativen Referendum ermöglicht, dass über diese Verträge dann abgestimmt werden kann, wenn 50'000 Stimmberechtigte dies wünschen.

Rückfragen:

Ursula Fraefel, Kampagnenleiterin

Telefon: 079 505 52 87, E-Mail: ursula.fraefel@economiesuisse.ch

Prof. Bernhard Ehrenzeller, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen

Telefon: 071 224 24 46

Prof. Daniel Kübler, Zentrum für Demokratie Aarau (Universität Zürich)

Telefon: 062 836 94 20

Weitere Informationen zu den wissenschaftlichen Studien:

www.economiesuisse.ch und www.auns-initiative-nein.ch



„Staatsverträge vors Volk“ – Volksinitiative der AUNS

Speaking Note für das Pressegespräch vom 9. Mai 2012

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Professor für Öffentliches Recht an der Universität St.Gallen, Direktor IRP-HSG

I. Entwicklung des Staatsvertragsreferendums

Volksinitiative und Referendum kennzeichnen die direkte Demokratie der Schweiz. Die Bürgerinnen und Bürger sollen das staatliche Handeln inhaltlich – in Rahmen von Sachabstimmungen – in wichtigen innen- und aussenpolitischen Fragen mitgestalten können und es dadurch auch legitimieren. Allerdings hat der schweizerische Verfassungsgeber nie das Ideal einer „reinen“ direkten Demokratie verwirklicht. Vielmehr hat sich, durchaus aufgrund eines basisdemokratischen Drucks, ein austariertes Mischsystem entwickelt aus repräsentativer und direkter Demokratie, bei dem Bundesrat, Bundesversammlung und Volk in differenzierter Weise zusammenwirken.

Exemplarisch zeigt sich diese Entwicklung beim Staatsvertragsreferendum. Seit dem ersten Staatsvertragsreferendum überhaupt, der obligatorischen Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahre 1920 und der Einführung eines – wenn auch noch schwachen - fakultativen Referendums über Staatsverträge im Jahre 1921 hat sich das Staatsvertragsreferendum auf zwei unterschiedlichen Gleisen weiterentwickelt:

- das *obligatorische Staatsvertragsreferendum* (mit Mehrheitserfordernis von Volk und Ständen) ist bestimmt entweder für Staatsverträge über aussenpolitische Grundsatzentscheide (Neuausrichtung der Aussenpolitik) oder für Staatsverträge, welche tiefgreifende Auswirkungen haben auf die schweizerische Staats- und



Rechtsordnung. Zwei solche Hauptanwendungsfälle sind mit Verfassungsrevision von 1977 auch ausdrücklich geregelt worden und gelten auch heute noch: der Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften und zu Organisationen für kollektive Sicherheit (Art. 140 Abs. 1 lit. b) BV). Daneben kommt weiterhin in besonderen Fällen - wie etwa beim EWR-Beitritt - das ausserordentliche (ungeschriebene) obligatorische Staatsvertragsreferendum zum Tragen;

- im Bereich des *fakultativen Staatsvertragsreferendums* ist mit der grundlegenden Revision aus dem Jahre 1977 das Kriterium der „multilateralen Rechtsvereinheitlichung“ eingeführt worden (das sich in der Volksinitiative der AUNS wiederfindet). Das war ein erheblicher Ausbau des Referendums. Dennoch hat sich dieses Kriterium als unbefriedigend, zu lückenhaft und zu eng erwiesen. Mit der Reform im Jahre 2003 ist deshalb nochmals eine erhebliche Erweiterung des Staatsvertragsreferendums vorgenommen worden. Deren Ziel war es, den vorher immer vermiedenen Parallelismus von nationaler und internationaler Rechtsetzung einzuführen. *Seither gilt*: ein Staatsvertrag untersteht dem fakultativen Referendum, unabhängig davon, ob er selbst wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob es zu seiner landesrechtlichen Umsetzung eines Bundesgesetzes bedarf (Art. 141 Abs. 1 lit. d) Ziffer 3 BV). Es kommt heute mit andern Worten nicht mehr darauf an, ob ein Staatsvertrag multilateral oder bilateral ist, ob er selbst wichtige Rechte und Pflichten von Privaten enthält, also rechtsetzend ist (wie z.B. das UNO-Kinderrechtsabkommen) oder ob der Vertrag die Bundesversammlung zum Erlass eines Bundesgesetzes verpflichtet (z.B. das UNO-Rassendiskriminierungsübereinkommen). So oder so kommt, wenn der Inhalt des Vertrages Gesetzesrang hat, das fakultative Staatsvertragsreferendum zum Tragen.
- Die Anknüpfung an den Gesetzesrang (also an „wichtige rechtsetzende Bestimmungen“) beim fakultativen Staatsvertragsreferendum bedeutet gleichzeitig, dass bereits heute nur wichtige Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstehen. Weniger wichtige oder gar unwichtige völkerrechtliche Verträge – es handelt sich um über 90% aller völkerrechtlichen Verträge - werden deshalb vom Bundesrat allein abgeschlossen (sog. Executive agreements) oder unterstehen der parlamentarischen Genehmigung ohne Referendumsvorbehalt.



2. Die Volksinitiative der AUNS

Mit ihrer Volksinitiative will die AUNS im Wesentlichen einen Teil der heute dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehenden Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen. Zu diesem Zweck schlägt sie eine Änderung von Art. 140 BV vor. Gleichzeitig bleibt aber die bisherige Regelung des fakultativen Staatsvertragsreferendums in Art. 141 BV unverändert.

In Art. 140 BV sollen ergänzend zu den beiden schon erfassten Fällen (Supranationale Gemeinschaften und Organisationen für kollektive Sicherheit) folgende vier neue Kategorien von obligatorischen Staatsvertragsreferenden eingeführt werden, nämlich völkerrechtliche Verträge, die:

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

Staatsverträge, die unter eines dieser vier Kriterien fallen, müssten daher neu zwingend der obligatorischen Volksabstimmung unterbreitet werden, mit Zustimmungserfordernis von Volk und Ständen.

3. Auslegung der Initiative

Im Zentrum der Initiative steht Ziffer 1, welche das frühere Kriterium der Herbeiführung einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung wieder aufnimmt und es ergänzt mit „in wichtigen Bereichen“. In Bezug auf die *multilaterale Rechtsvereinheitlichung* kann an die bis 2003 geltende Behördenpraxis angeknüpft werden, sowohl was den Begriff der „multilateralen Verträge“ (im Unterschied zu den bilateralen) als auch was den Begriff der „Rechtsvereinheitlichung“ betrifft. Eine solche liegt vor, wenn ein Staatsvertrag in einem grösseren, nicht bloss zwei Staaten umfassenden Raum einheitliches Recht schafft. Rechtsvereinheitlichend wirkt ein Vertrag (nur) dann, wenn er



entweder als Ganzes oder in wichtigen einzelnen Bestimmungen direkt anwendbares Recht schafft, also für die Einzelnen oder für die Behörden unmittelbar gilt, sog. self executing ist. Es bereitet deshalb grosse Mühe zu verstehen was die Ergänzung im Initiativtext: „in wichtigen Bereichen“ zusätzlich bedeuten soll. Offensichtlich ist die Wendung als Einschränkung gedacht. Es gibt aber angesichts der ca. 12-16 Staatsverträge, die pro Jahr heute dem (fakultativen) Staatsvertragsreferendum unterstehen, keine rechtlich fassbaren Kriterien für eine Selektion nach wichtigen oder weniger wichtigen rechtsvereinheitlichenden Staatsverträgen. Wären z.B.

- das Haager Abkommen über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten
- oder das Europäische Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport oder
- das Patentrechtsübereinkommen oder
- das Luganoübereinkommen (gerichtliche Zuständigkeit und Anerkennung von Entscheiden in Zivil- und Handelssachen) oder
- das Fakultativprotokoll (zum Kinderrechtsübereinkommen) betr. den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie

als weniger wichtig zu betrachten als beispielsweise

- die Einführung des biometrischen Passes (Notenaustausch betr. Schengen Weiterentwicklung) oder
- die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung von Schengen) oder
- das UNO-Feuerwaffenprotokoll
- oder das Übereinkommen über die Streumunition?

Die Beispiele zeigen, dass das Kriterium des „wichtigen Bereichs“ – in Ergänzung zur erforderlichen Rechtsvereinheitlichung - höchst unklar ist und dass unter den dem Staatsvertragsreferendum unterstehenden Verträgen kaum willkürfrei unterschieden werden kann in wichtige und unwichtige Verträge. Da sich aber bei jedem Genehmigungsfall die Frage stellen würde, ob ein „wichtiger Bereich“ vorliegt, könnte es sich nur um einen reinen politischen Ermessensentscheid des Parlamentes handeln.

Unklar ist auch Ziffer 2 der Initiative, wonach künftig Verträge dem obligatorischen Referendum unterstehen, welche die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen zu übernehmen. Die Anforderung dürfte nicht gegeben sein, wenn



die Schweiz – wie im Fall von Schengen – im ordentlichen Verfahren über die Übernahme künftigen Vertragsrechts autonom entscheiden kann. Ziffer 2 käme nach unserer Ansicht nur zur Anwendung, wenn internationales Sekundärrecht unmittelbare landesrechtliche Wirkung hätte oder die Nichtübernahme der Weiterentwicklung internationalen Rechts zur automatischen Vertragsbeendigung führen würde.

Auch die „Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen“ (Ziffer 3 Initiative) ist sehr auslegungsbedürftig. Darunter fallen würde sicher die Unterstellung unter einen internationalen Gerichtshof. Gilt dies aber auch für Schiedsklauseln, wie sie z.B. in einzelnen neuen Doppelbesteuerungsabkommen aufgenommen worden sind? Wohl ja, wenn man den Initiativtext ernst nimmt.

Ziffer 4 bereitet am wenigsten Auslegungsprobleme, denn es können analog die Kriterien des kantonalen Finanzreferendums herangezogen werden.

4. Auswirkungen der Initiative

Welche quantitativen und qualitativen Auswirkungen hätte die Volksinitiative?

Wir haben dazu den Zeitraum zwischen August 2003 (Revision fakultat. Staatsvertragsreferendum) bis Ende 2011 untersucht. *Die Auswirkungen sind erheblich.*

Die Zahl der Verträge, die dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten, hängt natürlich mit der engern oder weitem Auslegung der Kriterien der Initiative zusammen. Aufgrund des oben Gesagten haben wir insbesondere unter dem Aspekt: „in wichtigen Bereichen“ keine Einschränkung der möglichen Anwendungsfälle vorgenommen.



Betroffene internationale Verträge insgesamt (1. August 2003 bis 31. Dezember 2011)	77
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 9
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1	53
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 6
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 2	2
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 0
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff 3 (inkl. Doppelbesteuerungsabkommen)	17
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 2
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 3	5
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 1

Es wird davon ausgegangen, dass im untersuchten Zeitraum bis zu 77 Staatsverträge (im Durchschnitt rund neun pro Jahr) unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum gefallen wären. Rund zwei Drittel davon wären unter den Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen gefallen (Ziff. 1). Immerhin 17 Doppelbesteuerungsabkommen wären – aufgrund von Schiedsklauseln – unter das Kriterium der Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen gefallen (Ziff. 3). Weitere Staatsverträge hätten einen Mischcharakter aufgewiesen (Ziff. 1 und 3 oder Ziff. 1 und sogar Ziff. 2). Unter das Finanzreferendum (Ziff. 4) wäre hingegen kein einziger gefallen.

5. Besondere Anwendungsbeispiele

Beispielhaft für die Auswirkungen seien einige „prominente“ Fälle aus der Vergangenheit sowie mögliche künftige internationaler Verträge aufgezeigt, welche entweder als besonders bedeutsam gelten oder von den Initiantinnen und Initianten häufig hervorgehoben werden.

- Die Assoziierungsabkommen von „Schengen“ und „Dublin“ führen zu multilateralen Rechtsvereinheitlichungen. Beide Assoziierungsabkommen hätten daher dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstanden. Hingegen enthalten die Abkommen keinen Zwang zur künftigen Übernahme rechtsetzender Bestimmungen (Ziff. 2).



- Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, für welche das fakultative Referendum zur Anwendung gekommen ist, bedeutete die Ausdehnung des Anwendungsbereich einer bestehenden rechtsvereinheitlichenden Ordnung. Die Vorlage hätte somit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstanden.
- Einzelne Doppelbesteuerungsabkommen, welche gemäss OECD-Standard Schiedsklauseln enthalten, erfüllen das Kriterium der Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten an ausländische oder internationale Institutionen in wichtigen Bereichen (Ziff. 3). Sie würden daher, obschon es sich um bilaterale Verträge handelt, dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen. Die neuen Steuerabkommen mit Deutschland, Grossbritannien und Österreich enthalten dagegen keine Schiedsklauseln: Sie würden daher, trotz ihrer politischen Bedeutung, auch bei Annahme der Initiative „nur“ dem fakultativen Referendum unterstehen (wie nach geltendem Recht).
- Ein Rahmenabkommen mit der EU, welches die Schweiz zur dynamischen Übernahme von neuem EU-Recht und zur Übernahme der Rechtsprechung des EuGH verpflichten würde, würde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Ziff. 2 und 3) unterstehen (ein solches Abkommen würde wohl auch nach geltendem Recht einem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt).
- Die Europäische Sozialcharta: In diesem multilateralen Vertrag, dem die Schweiz (noch) nicht beigetreten ist, geht es um Rechte, Ziele und Grundsätze im Bereich der Sozialpolitik, welche jedoch nicht als direktanwendbare Sozialrechte ausgestaltet sind (wie vergleichsweise die EMRK), sondern als konkrete Umsetzungsverpflichtungen für die Vertragsstaaten. Es handelt sich somit nicht um eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung (trotz der Bedeutung des Vertrages). Es käme im Beitrittsfall „nur“ das fakultative Staatsvertragsreferendum zum Tragen.
- Kohäsionszahlungen und Kapitalerhöhungen des IWF beruhen, wie auch Auslandseinsätze der Schweizer Armee, auf Schweizer Gesetzesrecht. Sie unterstehen daher nicht dem Staatsvertragsreferendum. Eine Annahme der Initiative vermöchte daran nichts zu ändern.

6. Staatsrechtliche Würdigung der Initiative

Mit der vorliegenden Volksinitiative wird die im Jahre 2003 geschaffene inhaltlich aufeinander abgestimmte, ausgewogene Ordnung des Staatsvertrags- und des Gesetzesreferendums in sonderbarer Weise aufgelöst. Das nebeneinander bestehende obligatorische und fakultative Staatsvertragsreferendum ist nicht mehr aufeinander abgestimmt. So untersteht ein multilateraler Staatsvertrag mit – allenfalls auch nur wenigen – direkt anwendbaren Bestimmungen dem obligatorischen Referendum (falls eine Rechtsvereinheitlichung vorliegt), wogegen die Umsetzung der vertragli-



chen Verpflichtungen im Landesrecht „nur“ auf Gesetzesebene erfolgt. Nur mittelbar anwendbaren Vertragsbestimmungen wird damit ein geringerer demokratischer Stellenwert beigemessen, obschon sich gerade diesbezüglich die alte Ordnung mit dem Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung als sehr unbefriedigend erwiesen hat. Die angestrebte Neuordnung hätte zur Folge, dass es multilaterale Staatsverträge gibt, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, die unter das obligatorische Referendum fallen, und dass es andere multilaterale Staatsverträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen gibt (z.B. Rassendiskriminierungsübereinkommen oder die Europäische Sozialcharta), die „nur“ dem fakultativen Referendum unterstanden hätten oder unterstehen. Bilaterale Staatsverträge, unabhängig von ihrer Bedeutung und unabhängig davon, ob sie direkt oder indirekt anwendbare Bestimmungen enthalten, fallen demgegenüber überhaupt nicht in den Anwendungsbereich von Art. 140 gemäss Initiativtext (z.B. das Steuerabkommen mit Deutschland oder Grossbritannien), ausser es werden Rechtsprechungszuständigkeiten übertragen (z.B. in Form einer Schiedsklausel). Dies führt zu einer wenig kohärenten Praxis bei Abstimmungsvorlagen: Weshalb etwa ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Uruguay dem obligatorischen Referendum untersteht, nicht hingegen das inhaltlich im Wesentlichen identische Abkommen mit Indien oder Norwegen, dürfte nicht leicht erklärbar sein. Ist denn der eine Vertrag wichtiger als der andere?

Das erklärte Ziel der Initianten, politisch wichtige Staatsverträge obligatorisch von der Zustimmung von Volk und Ständen abhängig zu machen, kann mit der durch die Initiative angestrebten Neuordnung des Staatsvertragsreferendums nur teilweise und mangelhaft erreicht werden. Die Formulierung der rechtlichen Kriterien, welche der Initiativtext vorsieht, um politisch wichtige Verträge – und nur solche – zu erfassen, muss als missglückt bezeichnet werden.

Das verfassungsrechtliche Kernproblem der Volksinitiative liegt jedoch in den offenen Rechtsbegriffen, welche der Initiativtext enthält. Bundesrat und Parlament, die im Rahmen der Genehmigungsbeschlüsse zu künftigen Staatsverträgen die neuen Kriterien des obligatorischen Staatsvertragsreferendums anwenden müssten, käme ein weiter politischer Ermessensspielraum zu. Ein solch weites politisches Ermessen der Bundesbehörden im Bereich der Volksrechte wäre einzigartig in der Bundesverfassung und ist bisher immer als unerwünscht betrachtet worden, weil die Gefahr opportunistischer Entscheidungsfindung der politischen Behörden nicht verkannt werden kann.



Aus staatsrechtlicher Sicht ist schliesslich nicht zu übersehen, dass mit der Initiative, sollte sie angenommen werden, im Bereich der Volksrechte ein anderer Wertmassstab in die Verfassung eingefügt würde. Beim fakultativen Referendum hat die Verfassung bewusst eine demokratische Hürde eingebaut: Zu einer Volksabstimmung über den Erlass wichtiger rechtsetzender Bestimmungen kommt es nur, wenn sich 50'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit ihrer Unterschrift für ein Referendum gewinnen lassen. Eine obligatorische Volksabstimmung – und damit ein Verzicht auf das Sammeln von Unterschriften – findet dagegen nur statt (dann aber zwingend), wenn es sich um einen Erlass von Verfassungsrang handelt. Nur Vorlagen von verfassungswürdigem Gehalt rechtfertigen das Obligatorium der Volksabstimmung und des damit verbundenen erforderlichen Mehrs von Volk und Ständen. Die zu beurteilende Volksinitiative verändert diesen Wertmassstab der Verfassung in einschneidender Weise: Neu werden in relativ vielen Fällen obligatorisch Volksabstimmungen über Staatsverträge stattfinden, die nur gesetzeswesentlichen Gehalt aufweisen, also klarerweise nicht von Verfassungsrang sind.



Zusammenfassung zum Gutachten betreffend die Eidgenössische Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» vom 20. April 2012

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Professor für Öffentliches Recht an der Universität St.Gallen, Direktor IRP-HSG

1. Auftrag

Mit Vertrag vom 19. Januar 2012 ist das Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis an der Universität St. Gallen (IRP-HSG) beauftragt worden, für economiesuisse (Auftraggeberin) eine wissenschaftliche Studie zum Thema „Staatsrechtliche Auswirkungen der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk»“ zu erstellen.

2. Einleitung

Einleitend ist festzuhalten, dass verfassungsrechtlich nur jene völkerrechtlichen Verträge dem Staatsvertragsreferendum unterstellt werden können, die der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten sind (Art. 166 Abs. 2 BV). Die Mehrzahl der völkerrechtlichen Verträge wird jedoch vom Bundesrat allein, als sogenannte Exekutivverträge (Art. 7a RVOG) abgeschlossen.

Obligatorisch ist ein Staatsvertragsreferendum, wenn die Abstimmung über die entsprechenden Beschlüsse zwingend erfolgen muss. Über den Ausgang eines obligatorischen Referendums entscheidet ein kumulativ zu erfüllendes (qualifiziertes) Mehr von Volk und Ständen. Beim fakultativen Staatsvertragsreferendum ist eine Volkabstimmung nicht zwingend vorgesehen, vielmehr besteht die Möglichkeit, eine solche zu verlangen: Über den Beschluss zum Abschluss eines Staatsvertrages können entweder 50'000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone eine Abstimmung erzwingen. Bei dieser Abstimmung entscheidet ein „einfaches“ Volksmehr. Der Umfang der Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes hat im Laufe der Zeit einen stetigen Ausbau erfahren. Ein eigentliches „Plebiszit“ über die Aussenpolitik wurde dabei indes nie angestrebt.



3. Die Initiative „Staatsverträge vors Volk!“

Die Initianten der Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“ halten die gegenwärtige Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums, wie sie in Art. 140 und 141 BV festgelegt ist, für demokratisch unbefriedigend. Mit der Volksinitiative soll daher erreicht werden, dass wesentlich mehr Staatsverträge als heute Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Anstelle der Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum (mit reinem Volksmehr) bedürfte es künftig in einer beachtlichen Zahl von Fällen einer obligatorischen Volksabstimmung (mit Zustimmung von Volk und Ständen). Angestrebt wird damit eine höhere Hürde für den Abschluss von Staatsverträgen; gleichzeitig verfügen jene Staatsverträge, denen Volk und Stände zugestimmt haben, über eine höhere demokratische Legitimation. Ein Sammeln von Unterschriften zum Erwirken einer Referendumsabstimmung würde sich hingegen (im Gegensatz zum fakultativen Staatsvertragsreferendum) erübrigen.

Die Initiative sieht eine Ergänzung von Art. 140 BV vor: Neben den beiden bereits heute in Abs. 1 lit. b ausdrücklich erwähnten Fällen eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums – Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften – wäre neu in vier Kategorien von Fällen die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich, nämlich bei:

- Herbeiführung einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen (Ziff. 1 der Initiative);
- Verpflichtung der Schweiz, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen (Ziff. 2 der Initiative);
- Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen auf ausländische oder internationale Institutionen (Ziff. 3 der Initiative);
- neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken (Ziff. 4 der Initiative).

Um die Bedeutung der Volksinitiative und deren Auswirkungen im Falle einer Annahme ermessen zu können, ist es wichtig, sich die Entwicklung des Staatsvertragsreferendums seit seiner Einführung, insbesondere aber seit der Neuordnung im Jahre 1977 vor Augen zu halten. Mit jener Verfassungsrevision sind erstmals materielle Kriterien sowohl für das obligatorische wie auch für das fakultative Staatsvertragsreferendum formuliert worden. Währenddem die Kriterien für das obligatorische Referendum heute nach wie vor gelten (unter Einschluss des ungeschriebenen obligatorischen Staatsvertragsreferendums), hat im Bereich des fakultativen Referendums seitdem eine bedeutende Weiterentwicklung stattgefunden. Mit dem 1977 neu eingeführten Kriterium der „multilateralen Rechtsvereinheitlichung“ ging zwar eine bedeutende Ausweitung des Staatsvertragsreferendums einher, gleichzeitig ist aber eine klare Scheidung getroffen worden zwischen direkt anwendbarem multilateralem Vertragsrecht und landesrechtlicher Umsetzung staatsvertraglicher Verpflichtungen. Wohl hat die Bundesversammlung eine volksrechtsfreundliche Praxis in der Auslegung des Be-



griffs der multilateralen Rechtsvereinheitlichung vorgenommen, aber die Schwächen und Lücken in der Regelung des fakultativen Staatsvertragsreferendums von 1977, die vorerst noch in die neue Bundesverfassung übernommen worden ist, sind doch klar zu Tage getreten. Ziel der Volksrechtsvorlage aus dem Jahre 2003 war es gerade, den vorher bewusst vermiedenen Parallelismus von internationaler und nationaler Rechtsetzung einzuführen. Damit ist eine innerlich kohärente und einheitliche, am materiellen Gesetzesbegriff orientierte Referendumsordnung geschaffen worden. Seither gilt: Ein Staatsvertrag untersteht dem fakultativen Referendum, unabhängig davon, ob er selbst wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob er zur landesrechtlichen Umsetzung in Form eines Bundesgesetzes verpflichtet.

4. Auslegung des Initiativtexts

Der Wortlaut des Initiativbegehrens knüpft teilweise an die Begrifflichkeiten von Art. 141 Abs. 1 lit. d BV (Ordnung bis 2003) an, insbesondere in Bezug auf die „multilaterale Rechtsvereinheitlichung“. Sämtliche geltenden, in Zusammenhang mit dem Staatsvertragsreferendum stehenden Verfassungsbestimmungen – insbesondere Art. 140 Abs. 1 lit. b und Art. 141 BV – würden unverändert erhalten bleiben. Dies gilt auch für Art. 141 Abs. 1 lit. d BV, welcher dem Initiativtext (besonders in der bis August 2003 gültigen Fassung) zwar in der Systematik ähnelt und inhaltliche Berührungspunkte aufweist, diesem aber nicht entspricht. Es stellen sich heikle Auslegungsfragen der Überlappung von Verfassungstexten.

Nehmen Volk und Stände eine Initiative an, so wird der Initiativtext zu einem Teil der Verfassung. Eine Verfassungsnorm muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Daraus kann sich, je nach Standpunkt, eine Spannweite vertretbarer Auslegungsergebnisse, eine engere oder eine weitere Auslegung der Verfassungsnorm ergeben. Den Initiantinnen und Initianten von Volksinitiativen kommt deshalb im Falle der Annahme der Initiative nie die alleinige „Deutungshoheit“ über eine Verfassungsnorm zu. Vielmehr ist die Norm mit Hilfe der anerkannten juristischen Auslegungsmethoden in den Kontext der Verfassung als Ganze zu stellen und nach objektiven Kriterien auszulegen. Die von den Initianten vorgenommene Auslegung des Initiativtextes ist dabei im Rahmen des Möglichen zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Herbeiführung einer „multilaterale(n) Rechtsvereinheitlichung“ (Ziff. 1 der Initiative) kann an die frühere, bis 2003 geltende Praxis des fakultativen Staatsvertragsreferendums angeknüpft werden. Für ein obligatorisches Referendum in Frage kommen somit nur multilaterale Verträge, die in wichtigen Bestimmungen direkt anwendbares Völkerrecht enthalten. Hingegen ist der neu eingefügte, als Eingrenzung gedachte Begriff des „wichtigen Bereichs“ (der auch in den Ziff. 2 und 3 aufgeführt ist) rechtlich kaum fassbar. Es sind aus



rechtlicher Sicht keine sachgerechten, willkürfreien Kriterien erkennbar, wie die wichtigen von weniger wichtigen oder unwichtigen Staatsvertragsbereichen unterschieden werden könnten. Eine zu bildende eingrenzende Praxis der Bundesversammlung würde auf rein politischen Ermessensentscheiden im Einzelfall beruhen. Unklar ist auch, wann – gemäss Ziff. 2 – eine Verpflichtung vorliegt, „zukünftige rechtsetzende Bestimmungen“ zu übernehmen. Die Anforderung dürfte nicht gegeben sein, wenn die Schweiz im ordentlichen Verfahren über die Übernahme künftigen Vertragsrechts entscheiden kann. Nach Ansicht der Gutachter wäre eine solche Verpflichtung nur anzunehmen, wenn neues Sekundärrecht unmittelbare landesrechtliche Wirkung hätte oder eine Nichtübernahme zur automatischen Vertragsbeendigung führen würde. Stark auslegungsbedürftig ist auch der Begriff der „Rechtsprechungszuständigkeiten“ in Ziff. 3: Klarerweise dürfte die Unterstellung unter eine internationale Gerichtsinstanz unter die Bestimmung fallen. Gilt dies aber auch für Schiedsklauseln, wie sie teilweise in den neuen Doppelbesteuerungsabkommen festgehalten werden? Die Gutachter bejahen diese Frage. Bei Ziff. 4 können die Kriterien des Finanzreferendums in den Kantonen als Auslegungshilfe herangezogen werden. So gesehen besteht hier der geringste Bedarf an Klarstellung.

5. Mögliche quantitative Auswirkungen

Für das vorliegende Gutachten werden die im Zeitraum vom 1. August 2003 (Inkrafttreten der Neuregelung des Staatsvertragsreferendums) bis zum 31. Dezember 2011 von der Bundesversammlung dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellten Staatsverträge (hypothetisch) daraufhin untersucht, ob sie Art. 140 Abs. 1 lit. d unterstanden hätten.

Erfasst werden nach einer eher weiten Interpretation des Initiativtexts jene Genehmigungsbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen, welche gemessen an den rechtlichen Kriterien klarerweise oder doch sehr wahrscheinlich dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt worden wären.



Betroffene internationale Verträge insgesamt (1. August 2003 bis 31. Dezember 2011)	77
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 9
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1	53
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 6
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 2	2
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 0
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff 3 (inkl. Doppelbesteuerungsabkommen)	17
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 2
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 3	5
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	~ 1

(Vgl. Übersicht hinten Anhang 4)

Es wird davon ausgegangen, dass im untersuchten Zeitraum bis zu 77 Staatsverträge (im Durchschnitt rund neun pro Jahr) unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum gefallen wären. Rund zwei Drittel davon wären unter den Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen gefallen (Ziff. 1). Immerhin 17 Doppelbesteuerungsabkommen wären – aufgrund von Schiedsklauseln – unter das Kriterium der Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen gefallen (Ziff. 3). Weitere Staatsverträge hätten einen Mischcharakter aufgewiesen (Ziff. 1 und 3 oder Ziff. 1 und sogar Ziff. 2). Unter das Finanzreferendum (Ziff. 4) wäre hingegen kein einziger gefallen.

6. Mögliche qualitative Auswirkungen (Anwendungsbeispiele)

Im Rahmen des Gutachtenauftrages ist neben einer quantitativen auch eine qualitative Beurteilung der Auswirkungen einer Annahme der Initiative vorzunehmen. Dabei geht es um „prominente“ Fälle aus der Vergangenheit sowie mögliche künftige internationale Verträge, welche entweder als besonders bedeutsam gelten oder von den Initiantinnen und Initianten häufig als Beispiele herangezogen werden.

- Der EWR hätte zu einer Übernahme von für den Einzelnen sowie für die Behörden direkt anwendbaren Einheitsrechts und damit zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung geführt (Ziff. 1). Zudem wären Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen an den EFTA-Gerichtshof übertragen worden (Ziff. 3). Der EWR ist daher im Jahre 1992 dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt worden und hätte auch dem neuen obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstanden.



- Die Assoziierungsabkommen von „Schengen“ und „Dublin“ führen zu multilateralen Rechtsvereinheitlichungen, da sie nebst der Schweiz direkt auch alle anderen Schengen- und Dublin-Staaten betreffen, so etwa auch Norwegen oder Island, welche wie die Schweiz zwar zum Schengen- und Dublin-Raum, nicht aber zur EU gehören. Die beiden Abkommen schaffen gemeinsame Standards, klären Zuständigkeiten und verpflichten alle Mitgliedstaaten in den Bereichen Binnengrenze, Innere Sicherheit und Datenschutz (Schengen) sowie Asyl (Dublin). Beide Assoziierungsabkommen erfüllen damit das Kriterium der multilateralen Rechtsvereinheitlichung (Ziff. 1) und hätten daher dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstanden. Hingegen enthalten die Abkommen keinen Zwang zur künftigen Übernahme rechtsetzender Bestimmungen (Ziff. 2).
- Die Ausdehnung einer rechtsvereinheitlichenden Ordnung auf neue Staaten wäre analog zu wichtigen Vertragsänderungen zu behandeln. Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, für welche das fakultative Referendum zur Anwendung gekommen ist, hätte somit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstanden (Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1). Es handelt sich, wegen der Rechtswirkung auch in den Mitgliedstaaten, um ein multilaterales rechtsvereinheitlichendes Abkommen.
- Einzelne Doppelbesteuerungsabkommen, welche gemäss OECD-Standard Schiedsklauseln enthalten, erfüllen das Kriterium der Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten an ausländische oder internationale Institutionen in wichtigen Bereichen (Ziff. 3). Sie unterstehen daher, obschon es sich um bilaterale Verträge handelt, dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Die neuen Steuerabkommen mit Deutschland, Grossbritannien und Österreich enthalten dagegen keine Schiedsklauseln: Sie würden daher, trotz ihrer politischen Bedeutung, auch bei Annahme der Initiative „nur“ dem fakultativen Referendum unterstehen (wie nach geltendem Recht).
- Ein Rahmenabkommen mit der EU, welches die Schweiz zur dynamischen Übernahme von neuem EU-Recht und zur Übernahme der Rechtsprechung des EuGH verpflichten würde, würde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Ziff. 2 und 3) unterstehen (ein solches Abkommen würde wohl auch nach geltendem Recht einem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt).
- Kohäsionszahlungen und Kapitalerhöhungen des IWF beruhen, wie auch Auslandseinsätze der Schweizer Armee, auf Schweizer Gesetzesrecht. Sie unterstehen daher nicht dem Staatsvertragsreferendum. Eine Annahme der Initiative vermöchte daran nicht zu ändern.

7. Staatsrechtliche Würdigung

Mit der vorliegenden Volksinitiative wird die im Jahre 2003 geschaffene inhaltlich aufeinander abgestimmte, ausgewogene Ordnung des Staatsvertrags- und des Gesetzesreferendums in sonderbarer Weise aufgelöst. Das nebeneinander bestehende obligatorische und fakultative Staatsvertragsreferendum ist nicht mehr aufeinander abgestimmt. So untersteht ein multilateraler Staatsvertrag mit – allenfalls auch nur wenigen – direkt anwendbaren Bestimmungen dem obligatorischen Referendum (falls eine Rechtsvereinheitlichung vorliegt), wogegen die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen im Landesrecht „nur“ auf Gesetzesebene



erfolgt. Nur mittelbar anwendbaren Vertragsbestimmungen wird damit ein geringerer demokratischer Stellenwert beigemessen, obschon sich gerade diesbezüglich die alte Ordnung mit dem Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung als wenig befriedigend erwiesen hat. Die angestrebte Neuordnung hätte zur Folge, dass es multilaterale Staatsverträge gibt, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, die unter das obligatorische Referendum fallen, und dass es andere multilaterale Staatsverträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen gibt (z.B. die Europäische Sozialcharta), die „nur“ dem fakultativen Referendum unterstehen. Bilaterale Staatsverträge, unabhängig von ihrer Bedeutung und unabhängig davon, ob sie direkt oder indirekt anwendbare Bestimmungen enthalten, fallen demgegenüber überhaupt nicht in den Anwendungsbereich von Art. 140 gemäss Initiativtext (z.B. das Steuerabkommen mit Deutschland oder Grossbritannien), ausser es werden Rechtsprechungszuständigkeiten übertragen (z.B. in Form einer Schiedsklausel). Dies führt zu einer wenig kohärenten Praxis bei Abstimmungsvorlagen: Weshalb etwa ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Uruguay dem obligatorischen Referendum untersteht, nicht hingegen das inhaltlich im Wesentlichen identische Abkommen mit Indien oder Norwegen, dürfte nicht leicht erklärbar sein. Der Beitritt zu internationalen Organisationen, unabhängig von ihrer Bedeutung, untersteht weiterhin nur dem fakultativen Referendum (ausser im Fall von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV); wird solchen Institutionen aber das Recht zur Sekundärrechtsetzung übertragen, welche die Schweiz zu übernehmen hat, so würde das obligatorische Referendum Anwendung finden. Aufgrund der abschliessenden Neuregelung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums gäbe es das heutige ungeschriebene obligatorische Staatsvertragsreferendum dagegen nicht mehr.

Das erklärte Ziel der Initianten, politisch wichtige Staatsverträge obligatorisch von der Zustimmung von Volk und Ständen abhängig zu machen, kann mit der durch die Initiative angestrebten Neuordnung des Staatsvertragsreferendums nur teilweise und mangelhaft erreicht werden. Die Formulierung der rechtlichen Kriterien, welche der Initiativtext vorsieht, um politisch wichtige Verträge – und nur solche – zu erfassen, muss als missglückt bezeichnet werden. Nur ein Teil der multilateralen Staatsverträge würde in den Anwendungsbereich des obligatorischen Staatsvertragsreferendums fallen, wichtige bilaterale Verträge dagegen grundsätzlich gar nicht.

Das verfassungsrechtliche Kernproblem der Volksinitiative liegt jedoch in den offenen Rechtsbegriffen, welche der Initiativtext enthält. Bundesrat und Parlament, die im Rahmen der Genehmigungsbeschlüsse zu künftigen Staatsverträgen die neuen Kriterien des obligatorischen Staatsvertragsreferendums anwenden müssten, käme ein weiter politischer Ermessensspielraum zu. Ein solch weites politisches Ermessen der Bundesbehörden im Bereich der Volksrechte wäre einzigartig in der Bundesverfassung und ist bisher immer als unerwünscht betrachtet worden, weil die Gefahr opportunistischer Entscheidungsfindung der politischen Behörden nicht verkannt werden kann.



Aus staatsrechtlicher Sicht ist schliesslich nicht zu übersehen, dass mit der Initiative, sollte sie angenommen werden, im Bereich der Volksrechte ein anderer Wertmassstab in die Verfassung eingefügt würde. Schon mit der Revision des Staatsvertragsreferendums im Jahre 1977, vor allem aber mit jener im Jahre 2003, ist eine verfassungsrechtliche Antwort auf das zunehmende Ineinandergreifen von Aussen- und Innenpolitik gefunden und damit anerkannt worden, dass Aussenpolitik und direkte Demokratie nebeneinander, wenn auch nicht immer spannungsfrei, bestehen können. Die schliesslich erreichte kohärente Regelung verwirklicht den Grundsatz der Parallelität von internationaler und nationaler Gesetzgebung: Wichtige rechtsetzende Bestimmungen unterliegen dem fakultativen Referendum, unabhängig von der Rechtsquelle, in der sie verankert sind. Beim fakultativen Referendum hat die Verfassung bewusst eine demokratische Hürde eingebaut: Eine Volksabstimmung über den Erlass wichtiger rechtsetzender Bestimmungen findet nur statt, wenn sich 50'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit ihrer Unterschrift für ein Referendum gewinnen lassen. Eine obligatorische Volksabstimmung – und damit ein Verzicht auf das Sammeln von Unterschriften – findet dagegen nur statt, wenn es sich um einen Erlass von Verfassungsrang handelt. Nur Vorlagen von verfassungswürdigem Gehalt rechtfertigen das Obligatorium der Volksabstimmung und des damit verbundenen erforderlichen Mehrs von Volk und Ständen. Die zu beurteilende Volksinitiative verändert den dargestellten Wertmassstab der Verfassung in einschneidender Weise: Neu werden in relativ vielen Fällen obligatorisch Volksabstimmungen über Staatsverträge stattfinden, die nur gesetzeswesentlichen Gehalt aufweisen, also klarerweise nicht von Verfassungsrang sind. In wohl nicht beabsichtigter Weise schränkt die Initiative zudem, sollte sie zu geltendem Verfassungsrecht werden, einen erwünschten flexiblen Auslegungsspielraum ein, der bei der Anwendung von Staatsverträgen, die dem fakultativen Referendum unterstanden haben, in erhöhtem Masse gegeben ist.

Anhang 4: Liste der Staatsverträge 2003-2011 (Hypothetische Beurteilung der Unterstellung gemäss Volksinitiative)

Die vorliegende Liste bezieht sich auf jene internationalen Verträge, welche zwischen August 2003 und Mai 2011 dem fakultativen Referendum unterlegen sind.

Herbeiführung einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen (Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 der AUNS-Initiative) erfasst?

117	Bundesbeschluss betreffend die Ratifizierung des Internationalen Vertrags über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft 1 d 3	B: 15.10.2003, BBI 20037295 P: 18.06.2004, BBI 20043181	eher ja	x
118	Bundesbeschluss betreffend das Zweite Protokoll vom 26. März 1999 zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten 1 d 3	B: 20.08.2003, BBI 20036091 P: 19.03.2004, BBI 20041389	ja	x
120	Bundesbeschluss betreffend das Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt 1 3 d	B: 21.05.2003, BBI 20033999 P: 19.12.2003, BBI 20038245	eher ja	x
121	Bundesbeschluss betreffend das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen 1 d 3	B: 26.03.2003, BBI 20033267 P: 19.03.2004, BBI 20041391	Ja	x
123	Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 01.10.2004, BBI 20045891 P: 17.12.2004, BBI 20047125	Ja	x
126	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Beteiligung der Schweiz an den Programmen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 01.10.2004, BBI 20045965 P: 17.12.2004, BBI 20047145	ja	x
128	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 01.10.2004, BBI 20045965 P: 17.12.2004, BBI 20047149	ja	x
129	Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Betrugsbekämpfung 1 d 3	B: 01.10.2004, BBI 20045965 P: 17.12.2004, BBI 20047183	ja	x
130	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Zinsbesteuerung (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 01.10.2004, BBI 20045965 P: 17.12.2004, BBI 20047185	eher ja	x

Gutachten "Staatsverträge vors Volk!" - Auswertung der erfassten internationalen Verträge

131	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Europäischen Übereinkommens über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport (revidiert) 1 d 3	B: 07.06.2004, BBI 20043709 P: 18.03.2005, BBI 20052347	eher ja	x
140	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens und des Zusatzprotokolls des Europarates über Korruption (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 10.11.2004, BBI 20046983 P: 07.10.2005, BBI 20055967	ja	x
142	Bundesbeschluss über die Genehmigung der Akte zur Revision des Europäischen Patentübereinkommens und über die Änderung des Patentgesetzes (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 18.05.2005, BBI 20053773 P: 16.12.2005, BBI 20057489	eher ja	x
143	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über die Anwendung des Artikels 65 des Europäischen Patentübereinkommens und über die Änderung des Patentgesetzes (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 18.05.2005, BBI 20053773 P: 16.12.2005, BBI 20057495	eher ja	x
144	Bundesbeschluss zur Genehmigung des Protokolls vom 30. November 1999 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon 1 d 3	B: 19.05.2004, BBI 20043013 P: 18.03.2005, BBI 20052351	ja	x
148	Bundesbeschluss über die Genehmigung vom Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Menschenhandel und Schlepperei 1 d 3	B: 26.10.2005, BBI 20056693 P: 23.06.2006, BBI 20065883	ja	x
152	Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Haager Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 02.12.2005, BBI 2006551 P: 20.12.2006, BBI 200741	ja	x
156	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 11.03.2005, BBI 20052807 P: 24.03.2006, BBI 20063643	ja	x
158	Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitender Datenübermittlung 1 d 3	B: 19.02.2003, BBI 20032101 P: 24.03.2006, BBI 20063649	ja	x
163	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Internationalen Übereinkommens gegen Doping im Sport 1 d 3	B: 05.09.2007, BBI 20076489 P: 13.06.2008, BBI 20085333	ja	x
166	Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung des Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial 1 d 3	B: 07.12.2007, BBI 20081153 P: 13.06.2008, BBI 20085301	eher ja	x
167	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls von 2005 zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt 1 d 3	B: 07.12.2007, BBI 20081153 P: 13.06.2008, BBI 20085303	ja	x
168	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen 1 d 3	B: 07.12.2007, BBI 20081153 P: 13.06.2008, BBI 20085307	ja	x
170	Bundesbeschluss über die Genehmigung von zwei Abkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum und über die Änderung des Urheberrechtsgesetzes (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 10.03.2006, BBI 20063389 P: 05.10.2007, BBI 20077201	ja	x

Gutachten "Staatsverträge vors Volk!" - Auswertung der erfassten internationalen Verträge

171	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal und des Fakultativprotokolls 1 d 3	B: 18.10.2006, BBI 20068895 P: 22.06.2007, BBI 20074699	ja	x
175	Bundesbeschluss über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen Korruption 1 d 3	B: 21.09.2007, BBI 20077349 P: 20.03.2009, BBI 20092115	ja	x
176	Bundesbeschluss über die Genehmigung des revidierten internationalen Übereinkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen und die Änderung des Sortenschutzgesetzes und des Patentgesetzes (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 23.06.2004, BBI 20044155 P: 05.10.2007, BBI 20077207	eher ja	x
177	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Patentrechtsvertrags und der Ausführungsordnung (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 23.11.2006, BBI 20061 P: 22.06.2007, BBI 20074701	ja	x
180	Bundesbeschluss über die Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführung sowie die Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 28.02.2007, BBI 20072595 P: 21.12.2007, BBI 200833	ja	x
183	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls von 2005 zum Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden 1 d 3	B: 07.12.2007, BBI 20081153 P: 13.06.2008, BBI 20085305	ja	x
185	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 08.06.2007, BBI 20075159 P: 13.06.2008, BBI 20085309	ja	x
186	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung von Übereinkommen zur Haftung auf dem Gebiet der Kernenergie (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 08.06.2007, BBI 20075397 P: 13.06.2008, BBI 20085339	ja	x
187	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen 1 d 3	B: 12.09.2001, BBI 2002 271 P: 20.03.2008, BBI 20082339	ja	x
188	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 13.02.2008, BBI 20081455 P: 03.11.2008, BBI 20088357	eher ja	x
189	Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 14.03.2008, BBI 20082135 P: 13.06.2008, BBI 20085323	ja	x

Gutachten "Staatsverträge vors Volk!" - Auswertung der erfassten internationalen Verträge

191	Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zur Anpassung des Schengener Informationssystems (SIS) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) 1 d 3	B: 14.11.2007, BBI 20078591 P: 13.06.2008, BBI 20085317	ja	x
192	Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens über die auf bestimmte Rechte an intermediärverwahrten Wertpapieren anzuwendende Rechtsordnung (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 15.11.2006, BBI 20069315 P: 03.10.2008, BBI 20088355	ja	x
195	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme des Schengener Grenzkodex (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 24.10.2007, BBI 20077937 P: 13.06.2008, BBI 20085319	ja	x
197	Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Eurojust 1 d 3	B: 04.12.2009, BBI 201023 P: 18.03.2011, BBI 20112763	eher ja	x
199	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 08.12.2006, BBI 2007265 P: 20.03.2009, BBI 20092109	eher ja	x
200	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Zusatzprotokolls über die Transplantation menschlicher Organe und Gewebe zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin 1 d 3	B: 10.09.2008, BBI 20087951 P: 12.06.2009, BBI 20094489	ja	x
201	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/51/EG zur Änderung der Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 13.05.2009, BBI 20093649 P: 11.12.2009, BBI 20098817	ja	x
203	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 18.02.2009, BBI 20091777 P: 11.12.2009, BBI 20098809	ja	x
206	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des UNO-Übereinkommens über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 25.02.2009, BBI 20091721 P: 11.12.2009, BBI 20098805	ja	x
208	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 29.05.2009, BBI 20094245 P: 11.12.2009, BBI 20098823	ja	x
210	Bundesbeschluss über die Genehmigung des europäischen Übereinkommens über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen (ADN) 1 d 3	B: 03.02.2010, BBI 2010945 P: 01.10.2010, BBI 20106623	ja	x
218	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI über den Schutz von Personendaten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 11.09.2009, BBI 20096749 P: 19.03.2010, BBI 20102107	ja	x

Gutachten "Staatsverträge vors Volk!" - Auswertung der erfassten internationalen Verträge

222	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 18.11.2009, BBI 20098881 P: 18.06.2010, BBI 20104325	ja	x
223	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Einführung biometrischer Daten im Ausländerausweis (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 18.11.2009, BBI 201051 P: 18.06.2010, BBI 20104335	ja	x
230	Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds sowie der Vereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) 1 d 3	B: 24.02.2010, BBI 20101665 P: 01.10.2010, BBI 20106617	ja	x
235	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 27.11.2009, BBI 20098929 P: 18.06.2010, BBI 20104341	ja	x
236	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Seearbeitsübereinkommens (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 27.11.2009, BBI 20098979 P: 01.10.2010, BBI 20106619	ja	x
255	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Cyberkriminalität (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.)	B: 18.06.2010, BBI 20104697 P: 18.03.2011, BBI 20112765	ja	x
256	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 25.05.2011, BBI 20114555 P: 23.12.2011, BBI 2012147	ja	x

Total August 2003 bis Mai 2011

53

Internationale Verträge mit (auch) zukünftiger Übernahme rechtsetzender Bestimmungen

(Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 2 der AUNS-Initiative)

145	Bundesbeschluss über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (Beschluss Nr. c/2005 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zur Aenderung des Anhangs des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr) 1 d 3	B: 25.05.2005, BBI 20053857 P: 16.12.2005, BBI 20057497	eher ja	x
147	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 26.01.2005, BBI 2005983 P: 07.10.2005, BBI 20055971	ja	x
Total August 2003 bis Mai 2011				2

Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen

(Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 der AUNS-Initiative)

164	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Doppelbesteuerungsabkommens mit Südafrika 1 d 3	B: 05.09.2007, BBI 20076589 P: 03.10.2008, BBI 20088361	ja	x
190	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Seerechtsübereinkommens sowie des Übereinkommens zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens 1 d 2 (nicht 3)	B: 14.05.2008, BBI 20084073 P: 19.12.2008, BBI 2009239	ja	x
229	Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung der Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Flugsicherheitsagentur EASA (Aufnahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in den Anhang zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG) 1 d 3	B: 20.05.2009, BBI 20094915 P: 18.06.2010, BBI 20104363	eher ja	x
Zwischentotal ohne DBA August 2003 bis Mai 2011				3

zusätzlich Doppelbesteuerungsabkommen mit Schiedsklausel

198	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Zusatzabkommens zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Frankreich 1 d 3	B: 06.03.2009, BBI 20091631 P: 18.06.2010, BBI 20104343	eher ja	x
207	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Mexiko 1 d 3	B: 27.11.2009, BBI 2010171 P: 18.06.2010, BBI 20104355	eher ja	x
212	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Kasachstan 1 d 3	B: 03.12.2010, BBI 20108849 P: 17.06.2011, BBI 20114947	eher ja	x

Gutachten "Staatsverträge vors Volk!" - Auswertung der erfassten internationalen Verträge

213	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Kanada 1 d 3	B: 03.12.2010, BBI 2011139 P: 17.06.2011, BBI 20114943	eher ja	x
214	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Uruguay 1 d 3	B: 03.12.2010, BBI 2011171 P: 17.06.2011, BBI 20114945	eher ja	x
215	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Griechenland 1 d 3	B: 03.12.2010, BBI 2011627 P: 17.06.2011, BBI 20114939	eher ja	x
226	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Zusatzabkommens zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Luxemburg 1 d 3	B: 20.01.2010, BBI 20101189 P: 18.06.2010, BBI 20104349	eher ja	x
227	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Österreich 1 d 3	B: 20.01.2010, BBI 20101303 P: 18.06.2010, BBI 20104351	eher ja	x
232	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Polen 1 d 3	B: 25.08.2010, BBI 20105627 P: 17.06.2011, BBI 20114941	eher ja	x
233	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den Niederlanden 1 d 3	B: 25.08.2010, BBI 20105787 P: 17.06.2011, BBI 20114937	eher ja	x
237	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika 1 d 3	B: 27.11.2009, BBI 2010235 P: 18.06.2010, BBI 20104359	eher ja	x
238	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland 1 d 3	B: 27.11.2009, BBI 2010259 P: 18.06.2010, BBI 20104353	eher ja	x
239	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Dänemark 1 d 3	B: 27.11.2009, BBI 201089 P: 18.06.2010, BBI 20104345	eher ja	x
242	Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Deutschland auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen 1 d 3	B: 03.12.2010, BBI 2011485 P: 17.06.2011, BBI 20114935	eher ja	x

Total DBA August 2003 bis Mai 2011

14

Sowohl multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen als auch Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten (Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 i.V.m. Ziff. 3 der AUNS-Initiative) erfasst?

134	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr 1 d 3	B: 26.05.2004, BBI 20042893 P: 17.12.2004, BBI 20047335	ja	x
138	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls zur Aenderung des Europäischen Uebereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus 1 d 3	B: 02.02.2005, BBI 20051555 P: 24.03.2006, BBI 20063647	ja	x
139	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Aenderung des Kontrollsystems der Konvention 1 d 3	B: 04.03.2005, BBI 20052119 P: 16.12.2005, BBI 20057483	ja	x
162	Bundesbeschluss über die Genehmigung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 1 d 3	B: 29.11.2006, BBI 20069787 P: 20.03.2008, BBI 20082333	ja	x
254	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung)	B: 17.11.2010, BBI 20111 P: 23.12.2011, BBI 2012129	ja	x

Total August 2003 bis Mai 2011

5

Auswertung

Betroffene internationale Verträge insgesamt (August 2003 bis Mai 2011)	77
Durchschnitt pro Jahr	9.2
<i>davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1</i>	53
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	6.363
<i>davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 2</i>	2
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	0.24
<i>davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 (inkl. DBA)</i>	17
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	2.041
<i>davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 3</i>	5
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	0.6

Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik?

Politikwissenschaftliches Gutachten betreffend die eidgenössische Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“

Executive Summary

Aarau, 18. April 2012

Autoren

Daniel Kübler, Michael Surber, Anna Christmann,
Laurent Bernhard

Ausgangslage und Fragestellung

Mit 108'579 gültigen Unterschriften wurde am 11. August 2009 die eidgenössische Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“ eingereicht. Die Initiative bezweckt eine erhebliche Ausweitung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge. Konkret verlangt sie, jene völkerrechtlichen Verträge Volk und Ständen obligatorisch zur Abstimmung zu unterstellen,

„die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen, die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen, Rechtssprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen oder neu einmalige Ausgaben von mehr als einer Milliarde Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.“ (Bundesblatt 2010: 6964)

Die Volksabstimmung über diese Initiative findet am 17. Juni 2012 statt. Im Hinblick auf die Debatte im Vorfeld der Abstimmung wurde Prof. Dr. Daniel Kübler, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Zürich und Abteilungsleiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), von Economiesuisse beauftragt, ein wissenschaftliches Gutachten zu verfassen. Das Gutachten soll folgende vier Fragen beantworten:

1. Welches sind die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen? Wie wurden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente bisher genutzt und mit welchem Ergebnis?
2. In welchem Verhältnis stehen die in der Initiative vorgesehenen neuen Mitsprachemöglichkeiten zu den bereits bestehenden? Mit wie vielen zusätzlichen Abstimmungen ist zu rechnen?
3. Wie wirkt sich die Durchführung von zusätzlichen Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus? Führt eine Erhöhung der Anzahl Abstimmungen zu Abstimmungsmüdigkeit und somit zu einer sinkenden Stimmbeteiligung? Führen zusätzliche Abstimmungen zu einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Meinungsbildung und somit zu einer verminderten Qualität des Stimmenscheids?
4. Welcher Mehraufwand entsteht durch die Erhöhung der Anzahl Abstimmungen? Welche zusätzlichen administrativen Kosten entstehen für die Behörden? Wie wirken sich Mehrabstimmungen auf die Bereitschaft von Medien und politischen Parteien aus, sich in der öffentlichen Debatte zu engagieren?

Das vorliegende Executive Summary fasst die Resultate des Gutachtens zusammen.¹

¹ Siehe D. Kübler, M. Surber, A. Christmann & L. Bernhard (2012) *Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von economiesuisse anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“*, Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau. Die vollständige Version des Gutachtens kann auf der Homepage des ZDA heruntergeladen werden: www.zdaarau.ch.

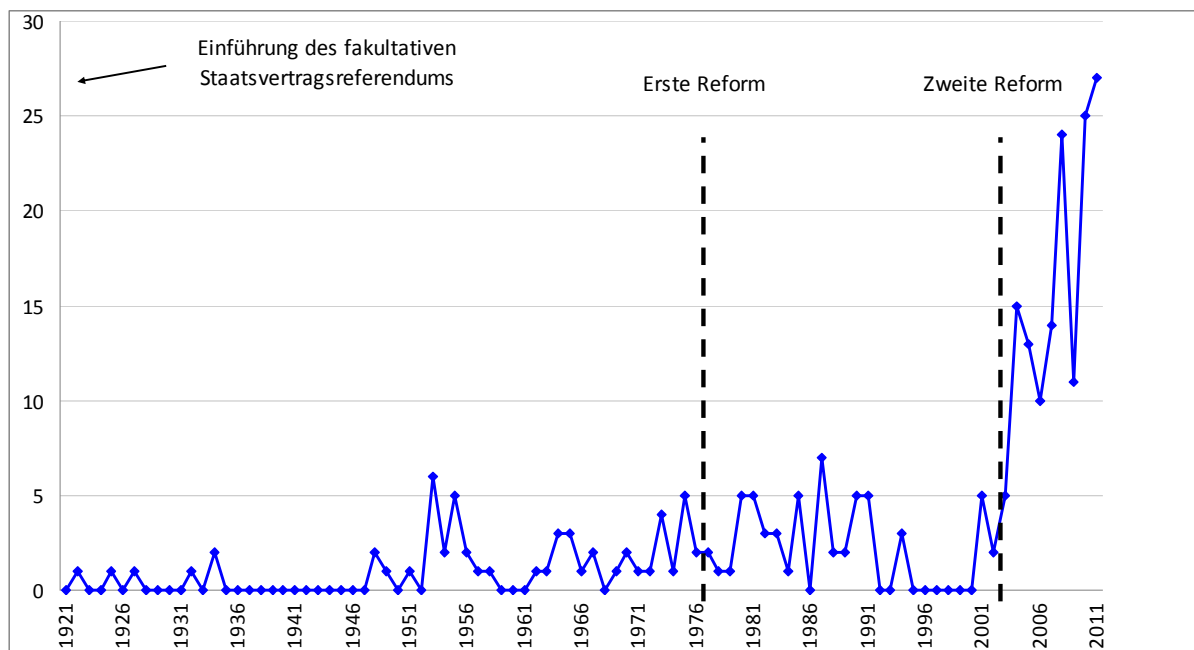
Bestehende Mitsprachemöglichkeiten und deren Nutzung

- **Frage 1:** *Welches sind die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen? Wie wurden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente bisher genutzt und mit welchem Ergebnis?*

Grundsätzlich können Bundesrat und Parlament Staatsverträge, denen Verfassungsrang zukommt, dem obligatorischen Referendum unterstellen. Seit 1977 sieht die Bundesverfassung zudem ein obligatorisches Referendum vor für den Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen (Art. 140 Abs.1 lit. b BV). Insgesamt wurde in der Schweiz vier Mal ein obligatorisches Referendum zu einem Staatsvertrag durchgeführt: 1920 (Beitritt zum Völkerbund: angenommen), 1972 (Freihandelsabkommen: angenommen), 1986 (UNO-Beitritt: abgelehnt) und 1992 (EWR-Vertrag: abgelehnt).

Das fakultative Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV) wurde 1921 durch die Annahme einer entsprechenden Volksinitiative eingeführt. In einer ersten Reform im Jahre 1977 wurde das fakultative Staatsvertragsreferendum ausgedehnt. Eine weitere Ausweitung erfuhr das fakultative Staatsvertragsreferendum in der vorerst letzten Reform im Jahre 2003.

Abbildung 1: Anzahl Staatsverträge pro Jahr, die dem fakultativen Referendum unterstanden (1921-2011)

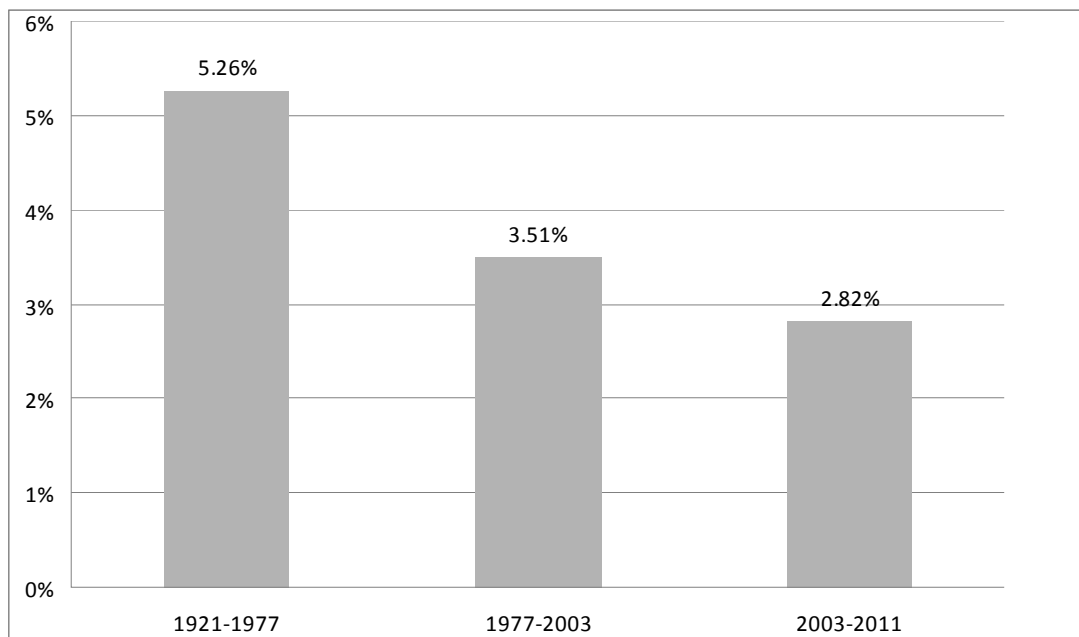


Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei

Die Anzahl Staatsverträge, die dem fakultativen Referendum unterstanden, hat ab 2003 deutlich zugenommen (Abbildung 1). In den 57 Jahren zwischen Einführung und erster Reform (1921-1977) waren 57 Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt, in den 26 Jahren zwischen der ersten und der zweiten Reform (1977-2003) ebenfalls 57 Staatsverträge, in den acht Jahren seit der letzten Reform 142 Staatsverträge. Im Vergleich mit der vorherigen Periode hat sich seit der letzten Reform die Anzahl Staatsverträge, die jedes Jahr dem dem fakultativen Referendum unterstellt

werden, verachtacht. Gleichzeitig hat sich jedoch der Anteil derjenigen Staatsverträge verringert, gegen die das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen wurde (Abbildung 2). In der ersten Periode wurde gegen etwa einen von neunzehn Staatsverträgen (5.26%) das Referendum ergriffen, in der zweiten Periode gegen ca. einen von achtundzwanzig (3.51%) und in der dritten Periode gegen etwa einen von fünfunddreissig (2.82%).

Abbildung 2: Anteil der ergriffenen fakultativen Staatsvertragsreferenden an den potentiell möglichen Staatsvertragsreferenden in Prozent; nach Zeitperioden (1921-1977; 1977-2003; 2003-2011)



Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei und Swissvotes

Insgesamt wurde seit 1921 gegen neun Staatsverträge ein fakultatives Referendum ergriffen. Davon wurden zwei vom Volk abgelehnt, sieben wurden angenommen. Die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen in diesen Volksabstimmungen zeigen eine relativ hohe Konfliktivität. Tendenziell kamen bisher bei fakultativen Staatsvertragsreferenden also umstrittene Vorlagen zur Abstimmung.

Neue Mitsprachemöglichkeiten laut Volksinitiative

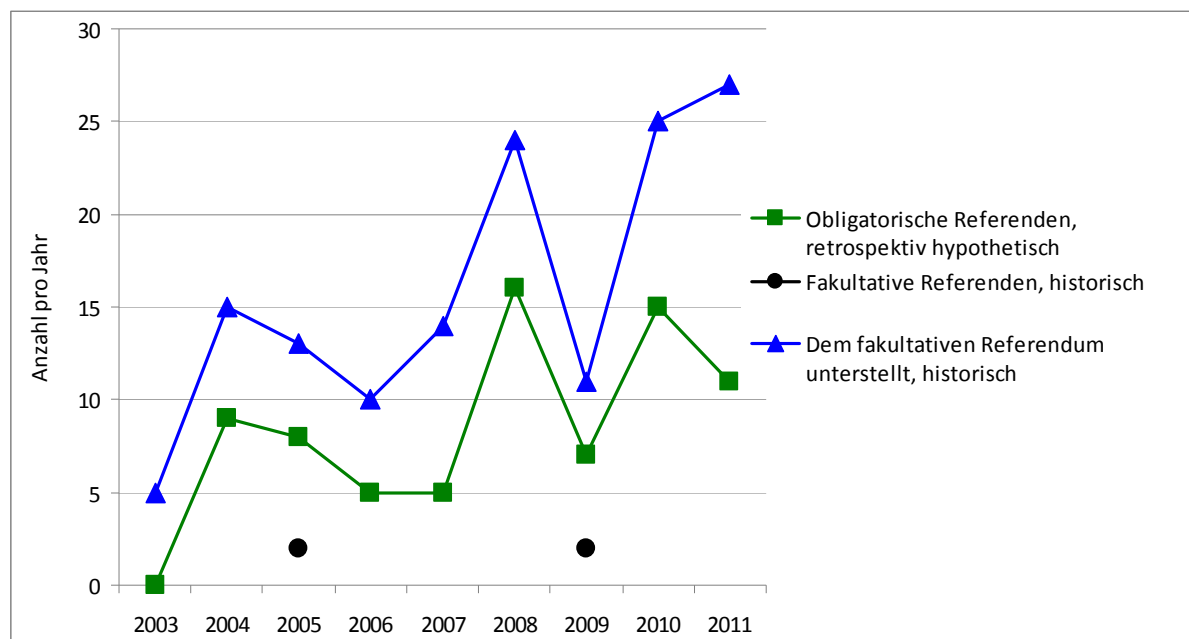
- **Frage 2:** *In welchem Verhältnis stehen die in der Initiative vorgesehenen neuen Mitsprachemöglichkeiten zu den bereits bestehenden? Mit wie vielen zusätzlichen Abstimmungen ist zu rechnen?*

Im Vergleich zu anderen Themen sind Volksabstimmungen über Staatsverträge selten. Im Zeitraum 2003 bis 2011 unterstanden 142 Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Viermal wurde in diesem Zeitraum das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen. Das juristische Gutachten von Ehrenzeller und Müller² kommt zum Schluss, dass maximal 77 der im Zeitraum 2003-2011

² B. Ehrenzeller & R Müller (2012) *Gutachten zuhanden von economiesuisse betreffend die eidgenössische Volksinitiative „für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“*, Universität St. Gallen: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.

abgeschlossenen Staatsverträge gemäss den Initiativbestimmungen dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten. Dies käme fast einer Verzwanzigfachung der Anzahl Staatsvertrags-Abstimmungen gleich (Abbildung 3). Nach diesem Szenario wären jedes Jahr etwa acht zusätzliche Staatsverträge zur Abstimmung gekommen.

Abbildung 3: Dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, ergriffene fakultative Referenden; hypothetische obligatorische Referenden; Anzahl pro Jahr, 2003-2012



Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei, sowie Ehrenzeller und Müller (2012)

Ausgehend von einer restriktiveren Auslegung der Initiativbestimmungen schätzt der Bundesrat, dass jährlich über drei zusätzliche Staatsverträge obligatorisch abgestimmt werden müsste. Extrapoliert auf die Periode 2003-2011 käme dies einer Versiebenfachung der Anzahl Abstimmungen über Staatsverträge gleich.

Demokratiequalität und Anzahl Volksabstimmungen

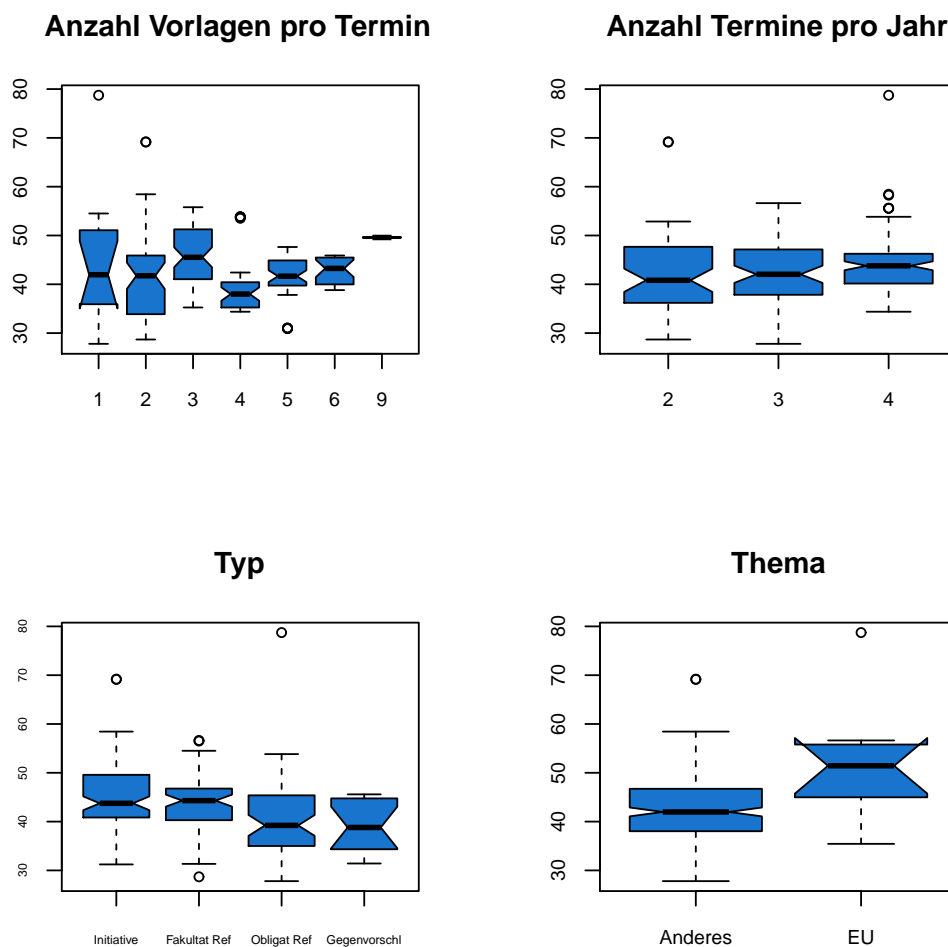
- **Frage 3:** *Wie wirkt sich die Durchführung von zusätzlichen Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus? Führt eine Erhöhung der Anzahl Abstimmungen zu Abstimmungsmüdigkeit und somit zu einer sinkenden Stimmbeteiligung? Führen zusätzliche Abstimmungen zu einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Meinungsbildung und somit zu einer verminderten Qualität des Stimmenscheids?*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Zusammenhang zwischen der Anzahl Abstimmungen bzw. Abstimmungsvorlagen und dem Verhalten der Stimmbürger vielschichtig ist und die Teilnahme stark von den individuellen Vorlagen am entsprechenden Abstimmungstermin abhängt.

Bezüglich Stimmbeteiligung konnte kein negativer Zusammenhang mit der Anzahl Abstimmungsvorlagen festgestellt werden (Abbildung 4). Im Gegenteil zeigt sich, dass bei einer grossen Anzahl Abstimmungsvorlagen pro Termin die Stimmbeteiligung höher ist – denn dann ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass eine Vorlage dabei ist, die viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

mobilisiert. Auch eine hohe Anzahl Abstimmungstermine pro Jahr führt nicht generell zu einer tieferen Stimmbeteiligung. Hingegen ist die Stimmbeteiligung bei obligatorischen Referenden deutlich tiefer als bei Volksinitiativen oder fakultativen Referenden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Volksinitiativen und Gesetzesvorlagen, gegen die ein fakultatives Referendum ergriffen wurde, in der Regel umstrittener sind als solche, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. Da bei umstrittenen Vorlagen die Abstimmungskampagne intensiver ist, werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stärker mobilisiert, wodurch die Stimmbeteiligung steigt.

Abbildung 4: Unterschiede in der Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen (in Prozent)³



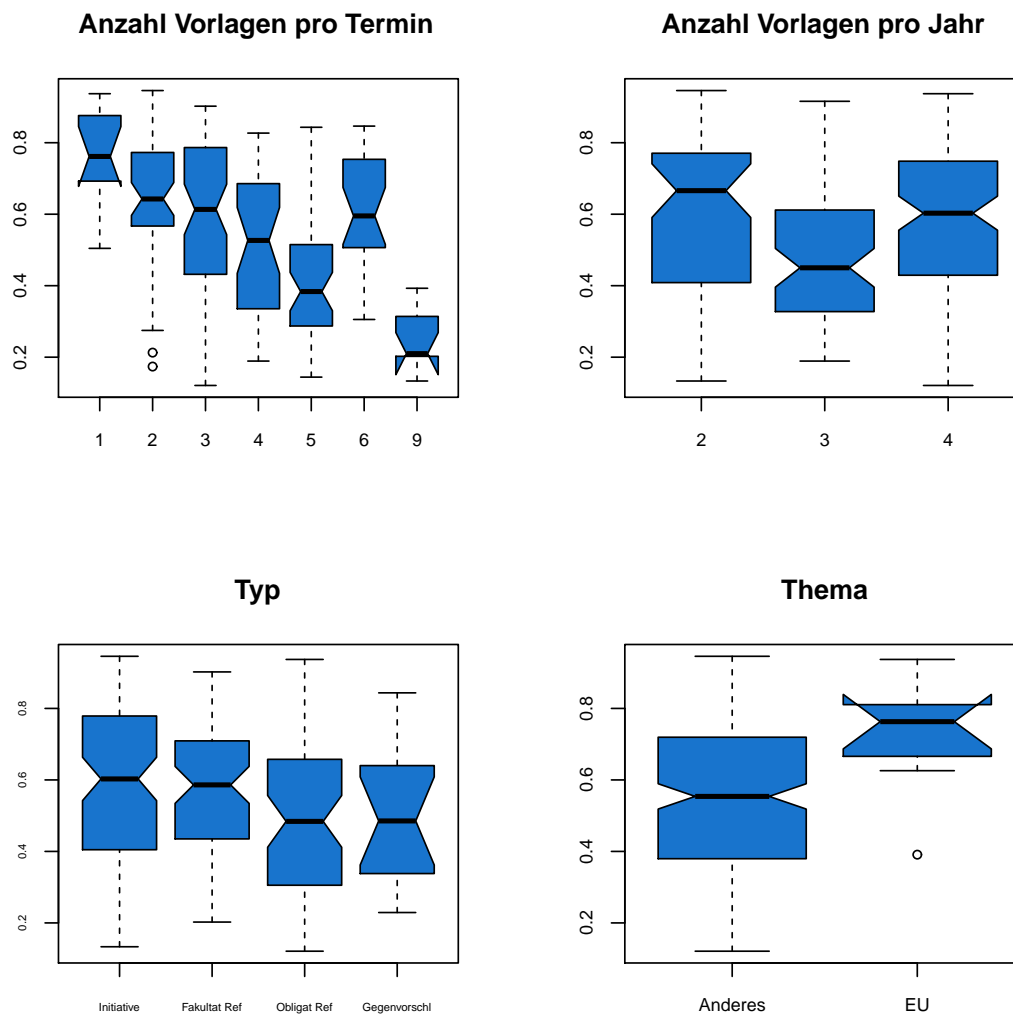
Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

Für die Qualität des Abstimmungsentscheids ist wichtig, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entsprechend ihren Präferenzen abstimmen. Sie müssen in der Lage sein zu erkennen, ob die eigene politische Meinung bezüglich einer konkreten Abstimmungsvorlage am besten mit einem Ja oder

³ *Erläuterung zur Darstellung:* die sanduhrförmigen, sogenannten „notched boxplots“ stellen die Verteilung der Abstimmungsteilnahme gemäs der auf der X-Achse unterschiedenen Kategorien dar. Die schwarze Linie stellt den Median dar, die Einkerbungen die 95% Konfidenzintervalle. Wenn die Einkerbungen nicht überlappen, sind die Mediane zweier Kategorien statistisch signifikant von einander verschieden.

einem Nein zum Ausdruck gebracht wird. Dabei ist es wichtig, über eine Vorlage informiert zu sein: je weniger die Stimmenden über eine Vorlage informiert sind, desto schlechter können sie selbst einschätzen, ob ein Ja oder ein Nein zu einer Vorlage der eigenen politischen Position am besten entspricht, und desto mehr müssten sie sich auf Abstimmungsparolen von Parteien oder Interessensverbänden verlassen. Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen, dass die Anzahl Abstimmungsvorlagen einen deutlich negativen Effekt auf die Informiertheit der Stimmenden hat. Je mehr Vorlagen an einem Termin zur Abstimmung kommen, desto schlechter sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die einzelnen Vorlagen informiert.

Abbildung 5: Unterschiede im Informiertheitsniveau der Stimmenden⁴



Quelle: Vox-Analysen, eigene Berechnungen

⁴ *Erläuterung zur Darstellung:* die sanduhrförmigen, sogenannten „notched boxplots“ stellen die Verteilung der Abstimmungsteilnahme gemäs der auf der X-Achse unterschiedenen Kategorien dar. Die schwarze Linie stellt den Median dar, die Einkerbungen die 95% Konfidenzintervalle. Wenn die Einkerbungen nicht überlappen, sind die Mediane zweier Kategorien statistisch signifikant von einander verschieden.

Die Informiertheit der Stimmenden hängt aber auch mit der Intensität der Abstimmungskampagne zusammen. Ist diese – etwa bei umstrittenen Vorlagen – intensiv, steigt auch die Informiertheit der Stimmenden. Ist die Kampagne wenig intensiv, wie dies bei obligatorischen Referenden über unumstrittene Vorlagen oft der Fall ist, ist auch die Informiertheit der Stimmenden tief und die Stimmempfehlungen der Behörden oder der Parteien sind weniger gut bekannt. Bei uninformatem Abstimmen oder bei Unkenntnis der Abstimmungsempfehlungen steigt aber das Risiko von „falschen“ Stimmentscheiden, d.h. man legt ein Nein in die Urne, obwohl ein Ja der eigenen Position besser entsprochen hätte – oder (seltener) umgekehrt.

Der Aufwand von Volksabstimmungen

- **Frage 4:** *Welcher Mehraufwand entsteht durch die Erhöhung der Anzahl Abstimmungen? Welche zusätzlichen administrativen Kosten entstehen für die Behörden? Wie wirken sich Mehrabstimmungen auf die Bereitschaft von Medien und politischen Parteien aus, sich in der öffentlichen Debatte zu engagieren?*

Die administrativen Kosten für einen eidgenössischen Urnengang betragen, gemäss Schätzungen, rund 15 Millionen Franken. Darin inbegriffen sind die Druckkosten für das Abstimmungsmaterial, Porti für Versand und briefliche Stimmabgabe sowie die Kosten für die Arbeiten in den Gemeinden (Verpacken, Urnendienst, Auszählung). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Fixkosten, die pro Abstimmungstermin anfallen. Die administrativen Mehrausgaben pro zusätzliche Vorlage an einem Abstimmungstermin sind schwierig einzuschätzen, dürften jedoch vergleichsweise gering sein.

Stärker ins Gewicht als die administrativen Kosten fallen jedoch die Herausforderungen, welche eine grosse Anzahl Abstimmungsvorlagen für Medien und politische Parteien darstellen. Die öffentliche Auseinandersetzung im Vorfeld von Abstimmungsvorlagen ist zentral für die Qualität des Stimmentscheids. Die öffentliche Debatte sorgt dafür, dass den Stimmberechtigten die notwendigen Informationen vermittelt werden, die sie für eine fundierte Meinungsbildung benötigen. So führt eine intensive Abstimmungskampagne nicht nur zu einer besseren Mobilisierung (Stimmbeteiligung), sondern auch zu einer höheren Informiertheit der Stimmberechtigten sowie zu einer besseren Kenntnis der Abstimmungsempfehlungen von Behörden und Parteien. Die Ressourcen von Medien und politischen Parteien sind allerdings beschränkt. Was die Medien angeht, zeigen unsere Analysen, dass eine hohe Anzahl Vorlagen pro Abstimmungstermin zu einer Verringerung der Anzahl Zeitungsartikel führt, die über jede Vorlage veröffentlicht werden. Auch politische Parteien müssen angesichts ihrer vergleichsweise knappen finanziellen Möglichkeiten Prioritäten setzen. Wenn viele Vorlagen zur Abstimmung kommen, müssen selbst grosse Parteien mitunter auf ein Engagement für oder gegen eine Vorlage verzichten – selbst wenn diese für die Partei als wichtig erachtet wird. Dieser Umstand ist problematisch. Wenn politische Parteien aufgrund einer hohen Anzahl Abstimmungen auf ein Kampagnenengagement verzichten, fehlen der öffentlichen Debatte wichtige Teilnehmer und Argumente. Dies ist der Intensität und der Qualität der öffentlichen Debatte abträglich und wirkt sich auch negativ auf Partizipation und Informiertheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus.

Kontakt:

Prof. Dr. Daniel Kübler, Zentrum für Demokratie Aarau, Küttigerstrasse 21, 5000 Aarau
Tel: 062 836 94 20, Email: Daniel.Kuebler@zda.uzh.ch

Status quo

Art. 140 Abs. 1 BV

¹ Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. die Änderungen der Bundesverfassung;
- b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
- c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden;

Art. 140 Abs. 2 BV

² Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung;
- a^{bis}. ...
- b. die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind;
- c. die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte.

Art. 141 Abs. 1 BV

¹ Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

- a. Bundesgesetze;
- b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;

- d. völkerrechtliche Verträge, die:
1. unbefristet und unkündbar sind;
 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
 3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordern.

² ...

Art. 141a BV

¹ Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem obligatorischen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Verfassungsänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

² Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Der Initiativtext im Wortlaut:

Eidgenössische Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 140 Abs. 1 Bst. d (neu)

Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

d. die völkerrechtlichen Verträge, 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,
- neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.