

Bundesrat ist beim Ständemehr in Erklärungsnot

Die EU-Verträge haben laut der Landesregierung keinen Verfassungsrang, deshalb reiche das Volksmehr – etliche Juristen sehen das anders

KATHARINA FONTANA

Es war ein ungemütlicher Moment für Martin Pfister. Vor zwei Wochen trat der Verteidigungsminister vor die Medien und informierte darüber, dass der Bundesrat einen Armee-Orientierungstag für Frauen einführen wolle. Die Routine der Pressekonferenz wurde jäh gestört, als ein Journalist Pfister mit der Frage überrumpelte, warum es für den Orientierungstag eine obligatorische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr brauche, der Bundesrat die ungleich wichtigeren EU-Verträge dagegen nur dem fakultativen Referendum mit Volksmehr unterstellen wolle.

Man habe sich bei den EU-Verträgen aufgrund der rechtlichen Situation so entschieden, es handle sich nicht um eine politische Frage, sagte Pfister. Daraufhin wies der Journalist darauf hin, dass Aussenminister Ignazio Cassis vor ein paar Monaten gerade das Gegenteil gesagt habe: Nämlich, dass sich der Bundesrat auch aus «politisch-taktischen Gründen» gegen das Ständemehr entschieden habe. Sichtlich verärgert entgegnete Martin Pfister, dass er die Pressekonferenz von Cassis nicht gesehen habe.

Politische Sprengkraft

Die Episode mit Pfister zeigt, dass die Spindoktoren und PR-Chefs in Bundesbern noch reichlich zu tun haben, will der Bundesrat seinen Entscheid auch nur halbwegs glaubwürdig begründen. Kommt hinzu, dass die Landesregierung in diesem Punkt selber gespalten ist: Karin Keller-Sutter, Guy Parmelin und Albert Rösti wollten die EU-Verträge dem doppelten Mehr unterstellen; Pfister, Cassis, Elisabeth Baume-Schneider und Beat Jans votierten dagegen.

Über das Ständemehr wird derzeit mindestens so hitzig diskutiert wie über den Inhalt der EU-Verträge. Möglicherweise hat der Bundesrat die politische Sprengkraft der Referendumsfrage unterschätzt. Gleichwohl dürfte er in seiner Botschaft an das Parlament bei seinem Vorschlag bleiben, die EU-Verträge bloss dem Volksmehr zu unterstellen. Der definitive Entscheid, in welcher Form das Paket an die Urne kommt, liegt bei den eidgenössischen Räten.

Die Haltung des Bundesrats ist kurz gesagt folgende: Für die EU-Verträge braucht es kein obligatorisches Referendum. Das Parlament kann die Abkommen aber freiwillig dem Stände-



Über das Ständemehr wird derzeit mindestens so hitzig diskutiert wie über den Inhalt der EU-Verträge. Im Bild die Kuppel des Bundeshauses.

PETER KLAUNZER / KEystone

mehr unterstellen (sogenanntes Referendum sui generis), wie dies beispielsweise beim EWR-Beitritt 1992 gemacht wurde. In seinen Erläuterungen zum Vertragspaket bekräftigt der Bundesrat, dass das Referendum sui generis «in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, wenn der völkerrechtliche Vertrag einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt, namentlich die verfassungsmässige Ordnung tangiert».

Die Kernfrage ist also: Haben die EU-Verträge Verfassungsrang? Tangieren sie die verfassungsmässige Ordnung? Der Bundesrat findet: Nein, sie haben keinen Verfassungsrang, und deshalb braucht es kein Ständemehr. Zudem habe man die Bilateralen I und II auch nicht dem doppelten Mehr unterstellt. Etliche Juristen sehen dies allerdings anders. So etwa der Zürcher Staats- und Europarechtler Andreas Glaser. Er legt eine Auslegeordnung zur Volksabstimmung

über das EU-Paket vor und kommt zu dem Schluss: Die EU-Verträge haben durchaus Verfassungsrang.

Konflikt zwischen Gerichten

Glaser spricht mehrere Punkte an, die bisher nur wenig diskutiert wurden. Erstens die Integrationsmethode, mit der die Schweiz neue EU-Rechtsakte etwa im Bereich der Zuwanderung oder des Lebensmittelrechts übernehmen müsste. Da das EU-Recht ohne Umsetzung in der hiesigen Rechtsordnung gelten soll, würde das Parlament sein Antragsrecht und sämtliche Gestaltungsmöglichkeiten verlieren, sagt Glaser. Es könnte nur noch zustimmen oder ablehnen. Eine solche Änderung müsste zwingend im Verfassungstext abgebildet werden.

Zweitens sieht Glaser die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des Bundesgerichts tangiert. Falls die EU-Kommission der Auffassung wäre, das Bundesgericht habe die

Binnenmarktabkommen unzutreffend angewendet oder ausgelegt, hätte sie das Recht, vor das Schiedsgericht zu ziehen. Das könnte zu einem Konflikt zwischen Schiedsgericht und Bundesgericht führen.

Wie in einer solchen Konstellation vorzugehen wäre, ist nirgends geregelt. Das Schiedsgericht soll nicht berechtigt sein, Urteile des Bundesgerichts aufzuheben, während die politischen Behörden gemäss den neuen EU-Verträgen «alle erforderlichen Massnahmen» ergreifen müssten, um einem Schiedsspruch Folge zu leisten. Glaser hält es für zwingend, das Verhältnis von Schiedsgericht und Bundesgericht in der Verfassung zu regeln, wenn Schiedssprüche für das Bundesgericht verbindlich sein sollen.

Verfassungsrechtliche Probleme sieht Glaser drittens im Bereich der staatlichen Beihilfen. Die Schweiz soll eine neue, der Wettbewerbskommission angegliederte Bundesbehörde schaffen,

welche in die Überwachung der staatlichen Beihilfen der Kantone und Gemeinden einbezogen wird. Doch damit die neue Bundesbehörde befugt wäre, gegenüber den Kantonen aufzutreten, müsste eine eindeutige Grundlage in der Bundesverfassung geschaffen werden. Doch diese fehle, kritisiert Glaser.

Anders als der Bundesrat ist Glaser viertens der Auffassung, dass die vorgesehene Ausweitung der Personenfreizügigkeit sich nicht mit dem Artikel über die Masseneinwanderung vereinbaren lässt. Dieser verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuere. Wollte die Schweiz bei der Zuwanderung dynamisch neues EU-Recht übernehmen, müsste sie den entsprechenden Verfassungsartikel anpassen.

Kleine Kammer ist gespalten

Glaser hat seine verfassungsrechtliche Auslegeordnung auch mit Blick auf die Parlamentsdebatte verfasst, die nächstes Jahr beginnen wird. Allerdings hat man den Eindruck, dass die Meinungen zum Ständemehr überwiegend schon gemacht sind. Im Nationalrat besteht eine feste Europa-Allianz von Linken und Freisinnigen, die sich – unterstützt von Parlamentariern der Mitte – am Ende wohl durchsetzen und gegen das Ständemehr entscheiden wird.

Interessant wird die Debatte im Ständerat: Etliche Mitglieder wie die Mitte-Vertreter Stefan Engler, Heidi Z'graggen oder Daniel Fässler haben sich öffentlich für das Ständemehr ausgesprochen, ebenso die Freisinnigen Petra Gössi, Josef Dittli oder Hans Wicki. Jüngst hat auch der frühere FDP-Chef Thierry Burkart bekräftigt, dass es aus seiner Sicht das Ständemehr brauche. Das Parlament könne die Verträge freiwillig dem doppelten Mehr unterstellen und solle das tun. Ob es zusammen mit der SVP für eine Pro-Ständemehr-Mehrheit in der kleinen Kammer reichen wird, ist indes unsicher. Ebenso, welcher der beiden Räte sich am Ende bei Uneinigkeit in der Referendumsfrage durchsetzen würde.

Doch vielleicht kommt es am Ende auch gar nicht darauf an. Im Rückblick werde man die Debatte über das Ständemehr möglicherweise als überhitzt und detailversessen wahrnehmen, schreibt Glaser, dann nämlich, «wenn die Stimmberichtigten mit einer soliden Mehrheit in die eine oder andere Richtung entschieden haben werden».