



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 185-2024
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2024.RRGR.260

Eingereicht am: 02.09.2024

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Fiechter (Oberwil im Simmental, SVP) (Sprecher/in)
Schneider (Biel/Bienne, SVP)
Ochsenbein (Bévilard, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 05.09.2024

RRB-Nr.: 1041/2024 vom 23. Oktober 2024
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Zwingendes obligatorisches Staatsvertragsreferendum bei Abstimmung über EU-Rahmenabkommen 2.0

Der Regierungsrat wird in Bezug auf ein mögliches institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union beauftragt,

1. sich beim Bundesrat sowie beim eidgenössischen Parlament aktiv dafür einzusetzen, dass bei einer allfälligen eidgenössischen Abstimmung nebst dem Erfordernis des Volksmehr auch dasjenige des Ständemehrs gilt (obligatorisches Staatsvertragsreferendum)
2. im Falle einer Nichtunterstellung des entsprechenden Bundesbeschlusses unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum alle rechtlich möglichen Massnahmen (z. B. Rechtsgutachten, Beschwerden usw.) einzuleiten, um das Erfordernis des Ständemehrs zu erzwingen
3. im Falle einer Nichtunterstellung des entsprechenden Bundesbeschlusses unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum im Namen des Kantons Bern das Referendum nach Artikel 141 BV zu ergreifen und darauf hinzuwirken, dass sich mindestens sieben weitere Kantone der Referendumsergreifung anschliessen
- ~~4. im Falle einer Nichtunterstellung des entsprechenden Bundesbeschlusses unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum und im Falle eines Zustandekommens des fakultativen Referendums die eidgenössische Abstimmung im Kanton Bern nicht durchzuführen~~

Ziffer 4: Zurückweisung durch das Büro des Grossen Rates am 05.09.2024

Begründung:

In keinem anderen Land dieser Welt ist die Bevölkerung so frei und kann so viel selbst bestimmen wie in der Schweiz. Das geplante EU-Rahmenabkommen 2.0 ist in Wahrheit ein Unterwerfungsvertrag: Gemäss «Common Understanding» würden EU-Richter über dem Schweizer Stimmvolk stehen und für die Schweiz entscheiden. Das wäre das Ende der Freiheit und der demokratischen Rechte der Bürger. Deshalb ist der EU-Vertrag zwingend dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Volk und Stände müssen zwingend das letzte Wort haben. Im ersten Artikel der Bundesverfassung steht klipp und klar: Die Schweizerische Eidgenossenschaft sind das Schweizervolk und die Kantone. Es ist also völlig klar, dass ein so weitreichender Vertrag wie das EU-Rahmenabkommen 2.0 die doppelte Zustimmung erfordert. Es liegt im Interesse des Kantons Bern, dass auch die Kantone über die Anbindung der Schweiz an die Europäische Union mitbestimmen können.

Auch Professor Andreas Glaser, der sich weder für, noch gegen das Rahmenabkommen ausspricht, sagt in Bezug auf das Erfordernis des obligatorischen Referendums¹: «[...] auf dieser Grundlage müsste das Parlament meines Erachtens das neue Abkommen dem obligatorischen Referendum unterstellen, da es qualitativ an den EWR-Beitritt heranreicht.»

Das geplante EU-Rahmenabkommen 2.0 umfasst unsere Staatsordnung, Rechtsprechung, eine Verknüpfung aller bestehenden und künftigen Abkommen (wie zum Beispiel in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit), sowie einen regelmässigen «finanziellen Beitrag» der Schweiz an die EU (Tributzahlung). Es handelt sich also um einen Vertrag mit massiven Auswirkungen auf die Schweiz. Trotzdem will die Classe politique eine obligatorische Volksabstimmung umgehen und damit das Ständemehr aushebeln.

Nun braucht es den Kanton Bern – wie auch weitere Kantone – die für die direkte Demokratie einstehen und auch die demokratisch und verfassungsmässig gewollte Mitsprache der Kantone sicherstellen. Die schleichende Anbindung der Schweiz an die EU muss unter allen Umständen verhindert werden. Wenn diese auf demokratiepolitisch unhaltbaren Wegen erfolgen soll, muss der Kanton einschreiten und im Sinne eines Winkelried-Moments vorangehen, Unannehmlichkeiten auf sich nehmen und den verfassungswidrigen Nichteinbezug der Stände nicht zur Abstimmung bringen.

Begründung der Dringlichkeit: Beim EU-Rahmenabkommen 2.0 handelt es sich um eine Schicksalsfrage für die Unabhängigkeit, Selbstbestimmung, direkte Demokratie und Neutralität der Schweiz. Der Kanton Bern muss sein Interesse beim Bund wahren und sicherstellen, dass in dieser Frage nicht nur das Volk, sondern auch die Stände mitbestimmen dürfen. Beide Verhandlungsparteien – die Schweiz und die EU – haben sich ausserdem das Ziel gesetzt, Ende 2024 die Verhandlungen über das neue Abkommen abzuschliessen. Ein rasches Handeln ist deshalb zwingend notwendig.

Antwort des Regierungsrates

Der Bundesrat hat zuletzt am 26. Juni 2024 eine Standortbestimmung zu den laufenden Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) vorgenommen, die am 18. März 2024 offiziell eröffnet wurden.² Mit der Aktualisierung von fünf bisherigen und mit zwei neuen Binnenmarktabkommen, mit verbindlicheren Kooperationen und mit einer Verstärkung des Schweizer Beitrags soll die Beziehung Schweiz-EU weiterentwickelt und stabilisiert werden. Die aktuell laufenden Verhandlungen zwischen dem Bund und der EU sind entsprechend umfassend. Es ist offen, wann ein konkretes Verhandlungsergebnis bzw. ein Vertragspaket (Staatsvertrag) vorliegen wird.

¹ <https://www.iwp.swiss/das-neue-eu-abkommen-koennte-die-direkte-demokratie-bedrohen-sagt-andreas-glaser/>

² Vgl. Der Bundesrat nimmt eine Standortbestimmung zu den laufenden Verhandlungen vor (admin.ch)

Die Bundesverfassung bestimmt in Artikel 141, wann ein Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterliegt. Das fakultative Staatsvertragsreferendum kann nur gegen Staatsverträge ergriffen werden, die von grosser zeitlicher oder materieller Tragweite sind (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1–3 BV). Untersteht ein Staatsvertrag dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, findet eine Referendumsabstimmung statt, wenn 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies innerhalb von 100 Tagen ab der amtlichen Veröffentlichung des fraglichen Staatsvertrags (bzw. seiner parlamentarischen Genehmigung) verlangen (Art. 141 Abs. 1 BV). Kommt ein fakultatives Staatsvertragsreferendum zustande, muss die Mehrheit der Stimmenden dem Staatsvertrag zustimmen («einfaches Mehr» gemäss Art. 141 i.V.m. Art. 142 Abs. 1 BV).

Fällt ein Staatsvertrag in den Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV, kommt es von Verfassungs wegen zu einer Volksabstimmung. Dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften. Untersteht ein Vertragspaket dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum, erfordert sein Abschluss ein «doppeltes Mehr». Das heisst, die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Kantone müssten ihm zustimmen (Art. 140 Abs. 1 i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV). Zu berücksichtigen ist, dass politische Vorstösse und Initiativen, die das obligatorische Referendum auf zusätzliche Staatsverträge erweitern wollten, bisher keine politischen Mehrheiten fanden. So lehnten 2012 die Stimmbevölkerung (75.3 % Nein zu 24.7 % Ja) und sämtliche Kantone die Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» deutlich ab, welche weitere völkerrechtliche Verträge mit bestimmten Auswirkungen dem obligatorischen Referendum unterstellen wollte.³

Gestützt auf Erwägungen des Bundesamtes für Justiz (vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 27. Mai 2024 «Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, Rechtliche Übersicht und Analyse») ist davon auszugehen, dass ein allfälliges Vertragspaket wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten wird und durch Bundesgesetze umgesetzt werden muss (Art. 164 Abs. 1 BV). Gegen das Vertragspaket wird daher voraussichtlich das fakultative Staatsvertragsreferendum ergriffen werden können. Hingegen dürfte das Vertragspaket gemäss dem Verhandlungsmandat keinen Beitritt vorsehen, weder zu einer Organisation für kollektive Sicherheit noch zu einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU. Daher dürfte es dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV grundsätzlich nicht unterstehen.

Das Gutachten des Bundesamtes für Justiz äussert sich weiter zu einem ausserordentlichen, d. h. nicht in der Bundesverfassung geregelten Staatsvertragsreferendum. Beim sog. «Staatsvertragsreferendum sui generis» handelt es sich um eine eigene Art obligatorisches Staatsvertragsreferendum für Staatsverträge, die bestimmte Grundelemente der Bundesverfassung aushebeln (z. B. die Änderung der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung in ihrem substantiellen Kern). Insbesondere aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage ist ein solches Staatsvertragsreferendum in der Verfassungsrechtslehre umstritten. Zudem trat das Parlament 2021 auf eine Vorlage zur entsprechenden Ergänzung der Bundesverfassung nicht ein. Das Gutachten kommt gestützt auf diesen Umstand und anhand weitergehender Erwägungen zu folgendem Schluss: *«Zwar ist eine definitive Beurteilung der Referendumpflichtigkeit des Vertragspakets erst möglich, wenn ein paraphiertes Verhandlungsergebnis vorliegt. Dass das Vertragspaket insgesamt bestimmte Grundelemente der Bundesverfassung offenkundig aushebeln wird, ist jedoch nicht zu erwarten. Das Szenario, dass es einem möglicherweise von Artikel 140 Absatz 1*

³ Am 1. Oktober 2024 wurde mit der Lancierung der eidgenössischen Volksinitiative 'Für eine direktdemokratische und wettbewerbsfähige Schweiz – keine EU-Passivmitgliedschaft (Kompass-Initiative)' ein neuer Anlauf gestartet, die Rechtslage bzgl. Staatsvertragsreferendum zu ändern. Die Initiative verlangt u.a., dass völkerrechtliche Verträge, die eine Übernahme wichtiger rechtsetzender Bestimmungen vorsehen, Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden sollen und dass dies insb. für ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU gelten soll.

Buchstabe a BV herleitbaren Staatsvertragsreferendum sui generis unterstehen würde, wird daher aller Voraussicht nach ausser Betracht bleiben.»

Zu den Ziffern 1 und 2

Für den Regierungsrat sind die initiierten Weiterentwicklungen der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU von grundlegender Bedeutung für alle drei Staatsebenen und verschiedene kantonale Aufgabenbereiche. Er verfolgt daher die laufenden Verhandlungen eng und wird sich im Rahmen von Konsultationen und Vernehmlassungen aktiv zum Inhalt der verhandelten Lösungen einbringen. Die politische Mitwirkung des Kantons Bern an der Europapolitik des Bundes erfolgt weiter im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die sich ebenfalls eingehend mit dem Verhandlungsergebnis befassen und dabei dessen Inhalt sowie die Auswirkungen der Verträge auf die Kantone berücksichtigen wird.

Die mit der Motion thematisierte Frage, ob das dannzumal vorliegende Vertragspaket dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV untersteht, ist vorab eine Rechtsfrage und durch den Bund zu beantworten. Eine abschliessende Beurteilung ist zudem erst möglich, wenn das Vertragspaket fertig verhandelt und dessen Auswirkungen insbesondere auf die Bundesverfassung und die kantonalen Kompetenzen bekannt sind. Das Verhandlungsmandat lässt vermuten, dass der bewährte Ansatz der bilateralen Vertragspakete fortgesetzt wird und die geltenden Kompetenzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie der Gerichte unverändert bleiben. Wie das Gutachten des Bundesamtes für Justiz aufzeigt, ist der Anwendungsbereich für ein Staatsvertragsreferendum sui generis nach geltendem Recht ohnehin klein und käme höchstens in Frage, wenn der Staatsvertrag bestimmte Grundelemente der Bundesverfassung offenkundig aushebeln würde. Zur rechtlichen Frage, inwieweit das Verhandlungspaket oder Teile davon einem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen sind, wird sich der Regierungsrat bei der politischen Mitwirkung daher nicht oder nur zurückhaltend äussern. Er sieht weiter davon ab, eigene Rechtsgutachten zu Lasten des Kantonsbudgets in Auftrag zu geben oder durch Spezialistinnen bzw. Spezialisten vertieft prüfen zu lassen, ob dem Kanton allfällige Rechtsmittel gegen einen entsprechenden Bundesbeschluss zur Verfügung stehen würden.

Zu Ziffer 3

Selbst wenn aufgrund der politischen Beurteilung ein fakultatives Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 141 BV durch acht Kantone ergriffen würde, unterliegt das entsprechende Vertragspaket (bzw. der entsprechende parlamentarische Genehmigungsbeschluss) einzig dem «einfachen Mehr» und erfordert kein Ständemehr. Das gemäss Titel und Begründung verfolgte Anliegen, das Vertragspaket dem Ständemehr zu unterstellen, könnte mit dem Ergreifen eines Kantonsreferendum nicht erreicht werden. Im Übrigen liegt derzeit wie dargelegt noch gar kein Verhandlungsergebnis vor, weshalb die Frage, ob der Kanton Bern das fakultative Kantonsreferendum ergreifen oder initiieren soll, auch noch nicht beurteilt werden kann.

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die motionierten Forderungen ab.

Verteiler

– Grosser Rat