

Lange Zeit am Volk vorbei

Bundesrat und Parlament haben während Jahren eine Praxis betrieben, die Rechtsprofessor Andreas Glaser als nicht der Verfassung entsprechend beurteilt. Freihandelsverträge wurden dem Referendum entzogen. Nun könnte der Vertrag mit Indonesien eine Wende bringen.

Reto Zanettin

BERN. Die Volksrechtsreform von 2003 sollte die direkte Demokratie stärken. Auch das fakultative Staatsvertragsreferendum sollte erweitert werden. Volk und Stände haben dazu Ja gesagt. Seit her heisst es in der Bundesverfassung: Völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten, unterstehen dem fakultativen Referendum. Kommen also 50000 Unterschriften gegen einen solchen Staatsvertrag zusammen, entscheidet das Volk, ob er in Kraft tritt oder fürs Erste vom Tisch ist. Um wichtige rechtssetzende Bestimmungen geht es beispielsweise, wenn Grundrechte eingeschränkt oder Rechte und Pflichten von Personen eingeführt werden.

Nur wenige Monate nach der Volksrechtsreform von 2003 legte der Bundesrat seine Botschaft zum Freihandelsabkommen mit Chile vor. Darin schrieb er, der Vertrag gehe nicht weiter als seine Vorläufer. Die Schweiz gehe keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen ein, weshalb das Abkommen mit Chile nicht dem fakultativen Referendum unterstehe. Das Parlament folgte dem Bundesrat. Weder gegen das Abkommen mit Chile noch gegen später folgende Freihandelsverträge konnte das Referendum ergriffen werden.

Das Vorgehen von Bundesrat und Parlament nennt sich Standardabkommenspraxis. «Sie entspricht nicht der Verfassung», sagt aber Andreas Glaser, Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich, der sich auf Demokratiefragen spezialisiert hat. Die Verfassung lasse bei den Referenden keine Ausnahmen zu, auch nicht für Verträge, die früheren Abkommen gleichen. «Der Bundesrat hat versucht, das Referendumsrecht auszuhebeln. Er hat mit der Standardabkommenspraxis weniger direkte Demokratie in der Aussenpolitik durchgesetzt.» Für die Praxis spreche einzig, dass sie es vereinfache, Staatsverträge abzuschliessen.

«Ein Sündenfall»

Hannes Germann, Schaffhauser SVP-Ständerat, pflichtet dem Rechtsprofessor bei. «Es ist falsch, Freihandelsabkommen dem Referendum zu entziehen, nur weil sie gleich aufgebaut sind wie frühere Verträge.» Germann begründet, das Volk müsse entscheiden können, dass es mit dem einen Land einen Vertrag will, mit dem anderen eben nicht – je nachdem, wie beispielsweise die politischen, sozialen, ökologischen Verhältnisse dort sind. «Weissrussland ist nicht vergleichbar mit den USA oder Kanada.» Glaser hält fest: «Es spielt sehr wohl eine Rolle, mit welchem Staat man einen Vertrag abschliesst.» Zu einem Sündenfall sei es beim Freihandelsabkommen mit China aus dem Jahr 2014 gekommen. Auch dieser Vertrag wurde nicht dem Referendum



Ein Arbeiter erntet Palmfrüchte in Indonesien. Der Freihandelsvertrag mit diesem Land kommt im März an die Urne. BILD KEY

unterstellt, war jedoch umstritten. Eine Minderheit im Nationalrat wollte die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen. Dieser sollte ein Zusatzprotokoll aushandeln, durch das Menschenrechte und der Umweltschutz gewährleistet werden. Überdies solle das Abkommen dem Referendum unterstellt werden. Die damalige SP-Nationalrätin Jacqueline Fehr, die heute Regierungsrätin im Kanton Zürich ist, führte in ihrem Votum aus: «Ich beantrage ihnen, das Freihandelsabkommen mit China dem fakultativen Referendum zu unterstellen, und zwar schlicht und einfach deshalb, weil es wirtschaftlich zwar massiv überschätzt wird, politisch aber ein sehr bedeutender Vertrag ist.» Bundesrat Johann Schneider-Ammann, er war zu dieser Zeit Wirtschaftsminister, entgegnete: «Ich würde es jammerschade finden, wenn wir jetzt Zeit verlore, indem wir den Weg über das Referendum nehmen. Es ist Zeit, die für unsere Unternehmen wichtig ist.» Die Mehrheit folgte dem Bundesrat, und auch der Ständerat lehnte entsprechende Minderheitsanträge ab. Der Handelsvertrag trat schliesslich in Kraft.

Von einem wichtigen und guten ersten Schritt spricht Hannes Germann, wenn er sich an die Debatte um das Abkommen mit China erinnert. «Vertragsbeziehungen können im Laufe der Zeit nachgebessert werden.» Zudem hält es Germann für realitätsfremd und anmassend, wenn die Schweiz einer Grossmacht wie China eine Menschenrechtspraxis vorschreiben wolle. «China hätte einen von uns diktierten Vertrag niemals akzeptieren können – dann hätten wir gar keinen Vertrag

gehabt.» Menschenrechtsfragen sollten auf diplomatischem Wege adressiert werden, nicht in Wirtschaftsverträgen.

Hingegen hätte der Schaffhauser Ständerat nichts dagegen gehabt, wenn der Vertrag dem Referendum unterstellt worden wäre. «Ich bin überzeugt, die Schweizer Bevölkerung hätte zugestimmt.» Eine Regierung – der Bundesrat – möchte, so Germann, gegenüber anderen Regierungen stark auftreten. Zu sagen, man müsse grünes Licht vom Volk bekommen, bevor man den Vertrag unterzeichnet, möge unangenehm sein. «Jedoch kann die Aussicht auf ein Referendum die Verhandlungsposition auch stärken.» Dies, weil der anderen Verhandlungsdelegation stets mit einem Nein in einer Abstimmung gedroht werden kann.

Versuch eines Gesetzes

Im Jahr 2016 befand der Bundesrat, die Standardabkommenspraxis bedürfe einer gesetzlichen Grundlage. Er schickte einen Entwurf in die Vernehmlassung. Befürworter des Gesetzes und der Praxis argumentierten, der Wirtschaftsstandort Schweiz und die Rechtssicherheit würden gestärkt. Freihandelsverträge könnten einfacher und schneller abgeschlossen werden, da die Referendumsfrist nicht abgewartet werden müsste. Kritiker verwiesen auf die demokratische Legitimation, die den Verträgen fehle, welche dem Referendum entzogen würden. Die Gewichtung aller Stellungnahmen ergab eine nur geringe Zustimmung zum geplanten Gesetz. Der Bundesrat begrub das Vorhaben. «Hätten der Bundesrat und das Parlament die Praxis

in ein Gesetz überführt, hätten sie diese versteinert und das Referendumsrecht auf Dauer erheblich eingeschränkt», kommentiert Glaser den Gesetzgebungsversuch.

Nun der Wendepunkt

Zur Aktualität sagt der Rechtsprofessor: «Das Freihandelsabkommen mit Indonesien wäre ein Standardvertrag, hätte man nicht die Nachhaltigkeitsbestimmungen zum Palmöl in den Vertrag aufgenommen.» Folglich hätte es – der Standardabkommenspraxis entsprechend – nicht dem Referendum unterstanden. Nun aber habe man einen Präzedenzfall geschaffen. In der Tat ist das Freihandelsabkommen mit Indonesien das erste seiner Art, das an die Urne gelangt, nachdem Unterschriften für ein Referendum gesammelt wurden. «Damit ist spätestens jetzt ein Wendepunkt erreicht.» Die Bevölkerung wisse nun, wie brisant Freihandelsverträge sein können.

Als einen Meilenstein in der Schweizer Freihandelspolitik sieht Germann den Vertrag mit Indonesien – eben, weil er ein Nachhaltigkeitskapitel enthalte. «So sollten Freihandelsverträge auch in Zukunft gestaltet werden.» Richtig fände er es, wenn die Standardabkommenspraxis jetzt tatsächlich ein Ende genommen hätte. «Wenn Referenden ergriffen werden und es zu Volksabstimmungen kommt, sollen der Bundesrat und das Parlament die Vor- und Nachteile aufzeigen. Und dann entscheidet das Volk.»

Obwohl es die Praxis derzeit nicht mehr gebe, zweifelt Glaser, was die Zukunft bringen werde. Zwar werde der Bundesrat kaum mehr einen Vertrag als Standard darstellen können, der kein Referendum erfordere. Zu sehr habe die Debatte um den Vertrag mit Indonesien die Leute sensibilisiert. Allerdings: «Es ist nicht sicher, ob die Praxis wirklich dauerhaft geändert hat. Ein gewisses Misstrauen bleibt.» Die Gefahr bestehe, dass der Bundesrat plötzlich doch zur Standardabkommenspraxis zurückkehre.

Eine gewisse Skepsis scheint mit Blick auf den Freihandelsvertrag mit den Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay zu bestehen. Das Abkommen ist umstritten. Der Markt in Lateinamerika gilt zwar als lukrativ. Vorbehalte hat jedoch die Landwirtschaft angebracht, etwa was Fleischimporte betrifft. Auch die Rodung des Regenwalds hat Kritiker auf den Plan gerufen. Der Kanton Genf hat bereits eine Standesinitiative eingereicht. Er fordert das Parlament auf, den Mercosur-Vertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Bei Hannes Germann rennen die Westschweizer damit offene Türen ein. Der SVP-Ständerat würde es begrüssen, wenn das Volk das letzte Wort hätte. Kommt es so weit, würde dies wohl ein definitives Ende der Standardabkommenspraxis nahelegen.

«Es spielt sehr wohl eine Rolle, mit welchem Staat man einen Vertrag abschliesst.»

Andreas Glaser
Rechtsprofessor

Myanmar: Mit Gewalt gegen Demonstranten

Der Widerstand gegen die Militärs, die vor rund einer Woche die Macht im Staat übernommen haben, wird immer stärker. Doch die Armee übt Gewalt dagegen aus.

Felix Lill

NAYPYIDAW. «Sie haben auf eine junge Frau geschossen! Und sie hatte gar nichts getan. Sie stand nur am Rand!» Thomas berichtet mit hektischer Stimme, als er den vergangenen Tag rekapituliert. «Die Polizei und das Militär hatten erst Wasserkanonen eingesetzt, um die Menschenmengen aufzulösen. Und dann haben sie geschossen», sagt der 23-Jährige, der aus Sicherheit nur seinen englischen Namen nennt. Seit einer guten Woche befindet sich das südostasiatische Land Myanmar im Ausnahmezustand.

In der Nacht auf den 1. Februar liess das Militär die im November wiedergewählte Staatsrätin Aung San Suu Kyi und weitere führende Politiker festnehmen. Der Vorwurf: Bei der Wahl, die die von Aung San Suu Kyi angeführte Partei NLD haushoch gewonnen hatte, habe es sich um Betrug gehandelt. Obwohl das Militär bis heute keine konkreten Belege für diese Behauptung vorgelegt hat, hat es mittlerweile die Macht an sich gerissen.

Zunächst soll für ein Jahr der Ausnahmezustand gelten – offiziell, damit die Ordnung wiederhergestellt werde.

Es ist ein Vorgehen, das nicht nur international, sondern auch im 54-Millionen-Land selbst bei einer grossen Mehrheit auf Widerwillen stösst. Seit Tagen wird in den grösseren Städten protestiert, einem Versammlungsverbot zum Trotz. «Wir alle haben Angst. Aber wir lassen uns von denen trotzdem nicht einschüchtern», sagt Thomas. «Wir wollen Demokratie.»

Erst ein Jahrzehnt hatte die langersehnte Demokratie im Land auf dem Buckel. Durch wiederholte Militärputsche hatten Myanmar's Streitkräfte über ein halbes Jahrhundert die Zügel fest in

den Händen gehalten, bis 2008 überraschend eine demokratische Verfassung verabschiedet wurde. 2012 wurde dann die langjährige Demokratieaktivistin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi ins Amt der Staatsrätin gewählt. Dabei hatte das Militär auch unter dieser relativ progressiven Verfassung weiterhin grosse Macht. Es kontrolliert die Ministerien für Verteidigung, Grenzangelegenheiten und Inneres. Somit hörten die Beamten, Polizisten und Soldaten auch über die letzten Jahre nicht etwa auf Anweisungen der demokratisch gewählten Staatsrä-

tin, sondern ultimativ aufs Kommando des obersten Befehlshabers Min Aung Hlaing, der jetzt auch offiziell an der Macht ist.

Allerdings werfen die jüngsten Entwicklungen Fragen auf, etwa wie viele Menschen wirklich hinter Min Aung Hlaing stehen. «Sogar Polizisten haben sich uns angeschlossen», sagt Jack, ein 26-jähriger Demonstrant aus Yangon, der wie Thomas seinen burmesischen Namen nicht nennt. «Im Staatsfernsehen wird behauptet, alles sei friedlich. Hier ist aber nichts mehr friedlich. Es wird geschossen!»