

# Die AUNS-Initiative schadet der Wirtschaft

## dossierpolitik

5. März 2012

Nummer 4

**Staatsvertrags-Initiative** Die global ausgerichtete Schweizer Wirtschaft ist auf stabile und verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen. Diese werden durch ein dichtes Netz von Staatsverträgen mit zahlreichen Ländern in der ganzen Welt gewährleistet. Am 17. Juni hat die Schweizer Stimmbevölkerung über die Initiative «Staatsverträge vors Volk» zu entscheiden. Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) will mit dieser Vorlage das obligatorische Referendum bei Staatsverträgen ausweiten: Alle völkerrechtlichen Verträge in sogenannten «wichtigen Bereichen» sollen künftig zwingend Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden.

### Position economiessuisse

▶ Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft muss weiter ausgebaut werden – mit der AUNS-Initiative würde die erfolgreiche, dynamische Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz unnötig erschwert.

▶ Die Volksrechte in der Aussenpolitik sind bereits heute gewährleistet. Die AUNS-Initiative ist unnötig: Sie greift in ein bewährtes und gut funktionierendes System ein. Die demokratische Legitimation der Aussenpolitik soll weiterhin durch einen frühzeitigen Einbezug der wichtigsten Akteure erfolgen – nicht über einen Automatismus für nachgelagerte Volksabstimmungen.



## Volksinitiative verlangt automatische Abstimmung über Staatsverträge

► Das will die Initiative: obligatorisches Referendum für aussenpolitische Verträge ausweiten.

Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) will mit ihrer Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» das obligatorische Referendum für alle sogenannt «wichtigen» Staatsverträge einführen. Volk und Stände sollen künftig über jeden Staatsvertrag, der wichtige Bereiche betrifft, zwingend abstimmen. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Vorlage politisch umstritten ist oder nicht.

### Die Initiative soll Art. 140 Abs. 1 BV wie folgt ergänzen:

Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

d. die völkerrechtlichen 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.

► Bereits heute ist die Mitwirkung der Bevölkerung in der Aussenpolitik gut gewährleistet.

### Die heutige Regelung:

#### Das Volk entscheidet über Staatsverträge – wenn es das will

Die geltende Bundesverfassung regelt, welche Staatsverträge zwingend Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (Art. 140 BV). Dies betrifft beispielsweise den Beitritt zu supranationalen Organisationen wie der zur EU. Ebenfalls in der Verfassung ist geregelt (Art. 141 BV), welche Kategorien von Verträgen dem fakultativen Referendum unterstellt sind: Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen müssen diese Verträge dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Dies gilt für alle Staatsverträge, die

- unbefristet und unkündbar sind;
- den Beitritt zu einer internationalen Organisation wie beispielsweise der WTO vorsehen;
- wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

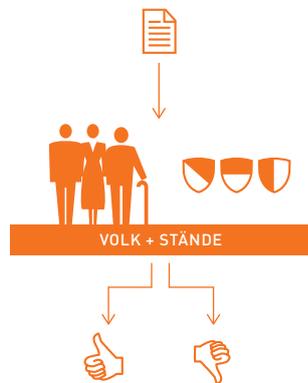
Alle weiteren Staatsverträge, die keine besondere Tragweite haben, kann der Bundesrat selbstständig abschliessen. Damit werden das Parlament und das Volk entlastet.

**Grafik 1**

► Klare Kompetenzregelung in der Bundesverfassung.

**Es gibt drei verschiedene Arten von Staatsverträgen**

**VERTRÄGE UNTERSTEHEN DEM OBLIGATORISCHEN REFERENDUM**

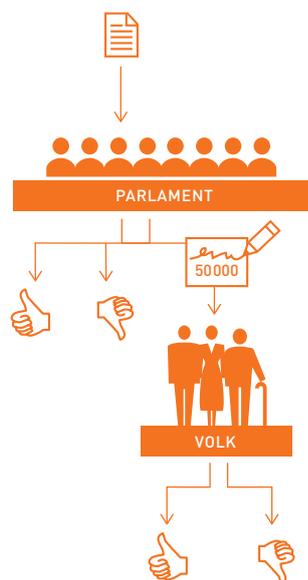


Verträge, die den Beitritt der Schweiz zu einer supra-nationalen Gemeinschaft wie beispielsweise der EU oder einer Organisation der kollektiven Sicherheit wie die NATO mit sich bringen, unterstehen dem obligatorischen Referendum. Für diese Verträge braucht es eine Mehrheit von Volk und Ständen.

Beispiele:

- EWR, abgelehnt, 1992
- UNO-Beitritt, abgelehnt, 1986
- Freihandelsabkommen Schweiz-EU, angenommen, 1972

**VERTRÄGE UNTERSTEHEN DEM FAKULTATIVEN REFERENDUM**



Staatsverträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, unterstehen dem fakultativen Referendum. Verträge, die diese Kriterien erfüllen, werden im Parlament besprochen und durch dieses unter das fakultative Referendum gestellt. Das sind jährlich etwa 20 Verträge. 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können dann eine Abstimmung verlangen (Referendum ergreifen). In den letzten fünf Jahren wurde viermal das Referendum ergriffen. Wird das Referendum nicht ergriffen, tritt der Staatsvertrag in Kraft.

Beispiele:

- Referendum nicht ergriffen:
  - Bundesbeschluss über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen Korruption, 2009
- Referendum ergriffen:
  - Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien, 2009

**VERTRÄGE UNTERSTEHEN KEINEM REFERENDUM**



Staatsverträge, zu deren Abschluss der Bundesrat oder die Verwaltung durch ein Gesetz speziell ermächtigt sind, unterstehen keinem Referendum. Das Gleiche gilt für Staatsverträge von beschränkter Tragweite. Etwa 75 Prozent der jährlich abgeschlossenen Staatsverträge fallen in diese Kategorie.

Beispiele:

- Abkommen zwischen der Schweiz und Brasilien über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, 2010
- Abkommen zwischen der Schweiz und Georgien über den Luftlinienverkehr, 2010

Quelle: eigene Darstellung.

## Die global ausgerichtete Schweizer Wirtschaft braucht den besten Marktzugang

► Die Schweizer Wirtschaft lebt zu einem grossen Teil vom internationalen Handel.

Die Schweizer Wirtschaft verdient jeden zweiten Franken im Ausland. Unser Wohlstand hängt zu einem grossen Teil vom internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie von grenzüberschreitenden Investitionen ab. Infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und des härter gewordenen Standortwettbewerbs versuchen immer mehr Staaten, ihre Märkte abzuschnitten. Sie erhöhen Zölle, führen Klauseln für den Kauf heimischer Produkte ein, subventionieren die eigene Exportindustrie und beschränken die Investitionen. In den letzten drei Jahren wurden weltweit über 1000 solcher Massnahmen ergriffen. Rund 200 davon betreffen die Schweiz direkt.

► Die Schweizer Wirtschaft profitiert von einem dichten Netz an Staatsverträgen.

### Die Schweiz muss ein glaubwürdiger Verhandlungspartner bleiben

Gute Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit im internationalen Handel sind für die Schweizer Unternehmen von grösster Bedeutung. Diese werden durch ein dichtes Netz von Staatsverträgen gewährleistet. Die Schweiz muss ein attraktiver und verlässlicher Verhandlungspartner bleiben. Beim Aushandeln von Verträgen soll die demokratische Legitimation der Aussenpolitik weiterhin durch einen frühzeitigen Einbezug der wichtigsten Akteure erfolgen und nicht durch nachgelagerte Volksabstimmungen. Werden wiederholt Verträge nach mehrjähriger Verhandlung und Unterzeichnung nachträglich abgelehnt, wird die Schweiz als Verhandlungspartner unberechenbar und international geschwächt.

Die 500 Staatsverträge, die die Schweiz jährlich abschliesst, betreffen die unterschiedlichsten Bereiche – vom Freihandelsabkommen bis zum multilateralen Umweltabkommen. Für die Wirtschaft besonders bedeutend ist das dichte Vertragsnetz von heute 82 Doppelbesteuerungsabkommen (DBA), 120 Investitionsschutzabkommen und 28 Freihandelsabkommen. Rund ein Dutzend Freihandelsabkommen und 20 DBAs sind gegenwärtig in Diskussion oder werden bereits ausgehandelt.

► Staatsverträge, wie zum Beispiel Freihandelsabkommen, sorgen dafür, dass die Schweizer Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten wettbewerbsfähig bleiben.

### Schweizer Wirtschaft dank Staatsverträgen wettbewerbsfähig

Dank Freihandelsabkommen können unter anderem Zölle und weitere Handelsbeschränkungen, wie beispielsweise spezielle Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften, weitgehend eliminiert werden. Das verbessert die Konkurrenzfähigkeit unserer Unternehmen im Exportmarkt. Aus einer Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) geht hervor, dass die Schweizer Exporte in die Länder aussereuropäischer Freihandelspartner in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten eines Abkommens fast doppelt so schnell wachsen (10,5 Prozent) wie die Exporte (5,7 Prozent). Für die Schweizer Exportindustrie ergeben sich durch diese Verträge erhebliche Zolleinsparungen in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr. Umgekehrt profitieren auch die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz von Zolleinsparungen: Allein für die Importe aus der EU belaufen sich diese auf rund 2 Milliarden Franken pro Jahr.

▶ Auch bilaterale Investitionsschutzabkommen unterstützen die Tätigkeiten von Schweizer Unternehmen im Ausland.

▶ Schweizer Unternehmen sind auf eine gute internationale Verflechtung angewiesen.

▶ Die Bundesverfassung regelt, welche Staatsverträge dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt werden.

Neben den Freihandelsabkommen unterstützen auch bilaterale Investitionsschutzabkommen die Tätigkeiten von Schweizer Unternehmen im Ausland. Sie bezwecken den Schutz schweizerischer Auslandsinvestitionen vor völkerrechtswidrigem Handeln des Gaststaates. Nach Deutschland und China verfügt die Schweiz weltweit über das drittgrösste Netz solcher Abkommen (Stand Ende 2010). Der Kapitalbestand der Schweizer Direktinvestitionen im Ausland verdoppelte sich in den letzten zehn Jahren und beläuft sich aktuell auf rund 880 Milliarden Franken. Unsere Wirtschaft ist ausserdem auf internationale Kooperationen im Bildungs- und Forschungsbereich angewiesen.

#### **Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz weiter aus- und nicht abbauen**

Gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Situation sind die Schweizer Unternehmen auf eine gute internationale Verflechtung angewiesen. Die Entwicklung der Währungskurse war im vergangenen Jahr dramatisch: Die Export- und auch die Binnenwirtschaft leiden noch heute unter dem starken Franken. Auftragsrückgänge und eine noch stärkere Konkurrenz aus dem benachbarten Ausland sind die Folge. Erfolgreich ist in einer solchen Situation nur, wer wettbewerbsfähig bleibt. Ein verzögertes Inkrafttreten oder gar eine Verhinderung von wichtigen internationalen Abkommen würde Schweizer Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten unnötig benachteiligen und Arbeitsplätze gefährden.

## **Die Initiative greift in ein bewährtes und gut austariertes System ein**

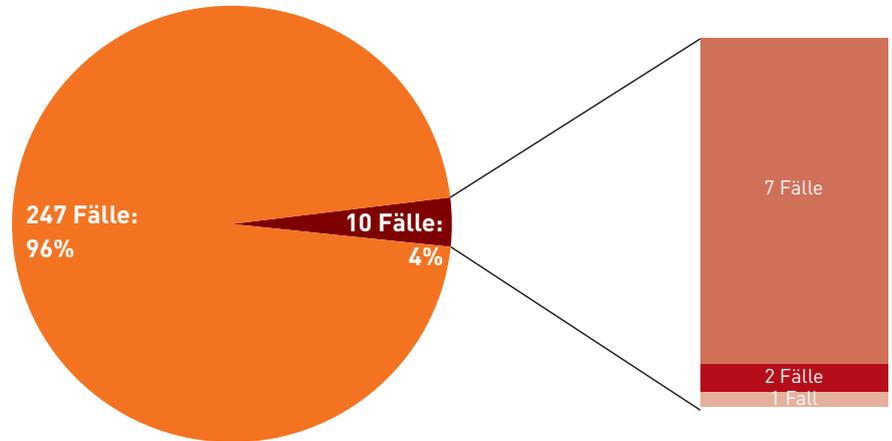
economiesuisse steht uneingeschränkt zum bewährten und gut funktionierenden System der direkten Demokratie. Die heutige Unterscheidung von obligatorischem und fakultatивem Referendum hat sich bewährt. Sie garantiert, dass das Volk nur über jene Staatsverträge abstimmt, über die es auch tatsächlich abstimmen will. Mit der Initiative kämen auch völlig unbestrittene Staatsverträge an die Urne. Anstatt die direkte Demokratie zu stärken, würde die Initiative das Gegenteil erreichen. Eine Vielzahl an zusätzlichen, unnötigen und daher auch uninteressanten Abstimmungen senkt die Demokratiequalität.

Ausserdem zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass nur vereinzelt das Referendum gegen Staatsverträge ergriffen wurde; nämlich in zehn von gut 250 Fällen. Von diesen ergriffenen Referenden kam eines gar nicht zustande. Und von den neun übrigen Verträgen wurden sieben von den Stimmberechtigten gutgeheissen.

**Grafik 2**

▶ 96 Prozent der Staatsverträge in den letzten 90 Jahren waren unbestritten.

**Übersicht über die fakultativen Staatsvertragsreferenden**  
Lediglich in zehn Fällen wurde das Referendum ergriffen



- Kein Referendum ergriffen
- Staatsvertrag angenommen
- Staatsvertrag abgelehnt
- Referendum nicht zustande gekommen

Einführung von biometrischen Pässen	2009	Staatsvertrag angenommen
Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien	2009	Staatsvertrag angenommen
Personenfreizügigkeit mit den neuen EU-Mitgliedern in Mittel- und Osteuropa	2005	Staatsvertrag angenommen
Assoziierung zu Schengen / Dublin	2005	Staatsvertrag angenommen
Bilaterale I	2000	Staatsvertrag angenommen
Bretton Woods	1992	Staatsvertrag angenommen
Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Spöl	1958	Staatsvertrag angenommen
Bundesbeschluss betreffend ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) über ein Darlehen von 200 Millionen Franken	1976	Referendum angenommen, Vertrag abgelehnt
Bundesbeschluss über das Abkommen mit Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens, der Landschaft Gex und den angrenzenden schweizerischen Kantonen	1923	Referendum angenommen, Vertrag abgelehnt
Bundesbeschluss über die Genehmigung der in den multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen	1995	Nicht zustande gekommen

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

► Die Initiative lässt offen, was unter «wichtigen (Sach)-Bereichen» zu verstehen ist.

### **Unklarheit über den Begriff «wichtige Bereiche»**

Eine weitere Schwachstelle der Initiative ist ihre unklare Formulierung. Die Initianten verlangen, dass in allen «wichtigen Bereichen» automatisch abgestimmt werden muss. Doch was ist unter «wichtigen (Sach)-Bereichen» zu verstehen? Für die Bewertung ganzer Politikbereiche nach Wichtigkeit bestehen keine allgemein akzeptierten Kriterien oder Verfahren. Auch in der Bundesverfassung gibt es keine Themen, die wichtiger wären als andere oder die in einer Prioritätenordnung zueinander stehen. Nach Annahme der Initiative müsste das Parlament entscheiden, ob ein umstrittener Vertrag wirklich dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist. Kritik und Diskussionen über diese Entscheidungen wären unvermeidbar.

Die AUNS legt die Volksrechte sehr einseitig aus. Über Staatsverträge, die einmalige Ausgaben von mindestens 1 Milliarde Franken oder wiederkehrende Ausgaben von 100 Millionen Franken vorsehen, will sie das Volk zwingend abstimmen lassen. Obligatorische Abstimmungen zu Ausgaben in den Bereichen Armee, Landwirtschaft, Sozialwesen usw. sind für die Initianten hingegen kein Thema.

## **Fazit: Die Initiative schadet der Schweiz**

### ► **Die Schweizer Wirtschaft ist auf ein dichtes Netz von Staatsverträgen angewiesen.**

Für die global ausgerichtete Wirtschaft sind stabile Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit von grösster Bedeutung. Staatsverträge wie Freihandelsabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen oder Investitionsschutzabkommen sind elementar für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen.

### ► **Die bestehenden Volksrechte in der Aussenpolitik haben sich gut bewährt.**

Bedeutende Staatsverträge unterstehen heute schon dem obligatorischen Referendum und verlangen zwingend eine Volksabstimmung. Über umstrittene Verträge können durch das fakultative Referendum Volksabstimmungen verlangt werden. Diese bewährte Regelung garantiert, dass die Bevölkerung nur über jene Staatsverträge abstimmt, über die sie auch abstimmen will.

### **Rückfragen:**

[peter.flueckiger@economiesuisse.ch](mailto:peter.flueckiger@economiesuisse.ch)

[mirjam.matti-gaehwiler@economiesuisse.ch](mailto:mirjam.matti-gaehwiler@economiesuisse.ch)

### **Impressum**

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich

[www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch)