



Sitzung vom: 5. November 2024

Beschluss Nr.: 143

## **Motion betreffend zwingendes obligatorisches Staatsvertragsreferendum bei Abstimmung über EU-Rahmenabkommen 2.0; Beantwortung.**

### **Der Regierungsrat beantwortet**

die Motion betreffend „zwingendes obligatorisches Staatsvertragsreferendum bei Abstimmung über EU-Rahmenabkommen 2.0“ (52.24.06), die Kantonsrat Severin Wallimann, Alpnach, und 13 Mitunterzeichnende am 12. September 2024 eingereicht haben, wie folgt:

#### **1. Anliegen der Motionäre**

##### **1.1 Auftrag**

Die Motion beauftragt den Regierungsrat in Bezug auf ein mögliches institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union:

1. Sich beim Bundesrat sowie beim eidgenössischen Parlament aktiv dafür einzusetzen, dass bei einer allfälligen eidg. 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 Obwalden das Referendum nach Art. 141 BV zu ergreifen und darauf hinzuwirken, dass sich mindestens sieben weitere Kantone der Referendumsergreifung anschliessen.
4. Im Falle der Nichtunterstellung des entsprechenden Bundesbeschlusses unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum und im Falle eines Zustandekommens des fakultativen Referendums die eidg. Abstimmung im Kanton Obwalden nicht durchzuführen.

##### **1.2 Begründung**

Die Motionäre begründen ihr Anliegen mit weitreichenden Konsequenzen des geplanten EU-Rahmenabkommen 2.0, insbesondere in den Bereichen Staatsordnung, Rechtsprechung, Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit sowie den regelmässig zu leistenden finanziellen Beiträgen. Dies schränke die demokratischen Rechte und die Freiheit der Schweizer Bürger ein. Deshalb sei der EU-Vertrag zwingend dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, so dass die Mitsprache der Kantone sichergestellt sei. Der Kanton Obwalden habe sich für die Mitsprache entsprechend einzusetzen.

#### **2. Grundlagen**

Die Referendumpflichtigkeit ist im Bundesrecht in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) geregelt.

## 2.1 Obligatorisches Referendum

Art. 140 Abs. 1 BV sieht vor, dass Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müssen:

- „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 sieht vor, dass dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden müssen:

- „a. die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung; [...]
- 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.“

Gemäss der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBI 1996 I 1, S. 364) sollte die Regelung des obligatorischen Referendums (noch zum damaligen Entwurf in Art. 130 nBV, aktuell in Art. 140 BV) die bisherige Praxis nicht ausschliessen, wonach „im Einzelfall auch andere Staatsverträge von ausserordentlicher Bedeutung dem obligatorischen Referendum (von Volk und Ständen) unterstellt werden.“ Siehe dazu nachfolgend die Ausführungen zu Ziffer 2.3 hiernach zum Staatsvertragsreferendum sui generis.

## 2.2 Fakultatives Referendum

Art. 141 Abs. 1 BV sieht vor, dass dem Volk, sofern es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen, zur Abstimmung vorgelegt werden:

- „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 erfordert.“

Beim obligatorischen Referendum ist folglich ein Ständemehr erforderlich, welches beim fakultativen Referendum nicht vorgesehen ist.

## 2.3 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis

In der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt ist das sogenannte „obligatorische Referendum sui generis“. Die Botschaft zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung), BBI 2020 1243, S. 1247, definiert das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis wie folgt: „Nach der Praxis der Bundesbehörden und einem Teil der Lehre besteht die Möglichkeit, einen völkerrechtlichen Vertrag auch dann Volk und Ständen zu unterbreiten, wenn er aufgrund seiner Bedeutung auf der Stufe der Bundesverfassung steht. Ein solches nicht ausdrücklich im Verfassungstext verankertes Referendumsrecht ist nach verbreiteter Auffassung Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts.“

Die Bundesversammlung hat bisher – noch bevor die heutige Bundesverfassung in Kraft getreten ist – in drei Fällen Staatsverträge dem Volk und den Ständen unterbreitet (vgl. Rechtliche Übersicht und Analyse „Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht“ vom 27. Mai 2024, S. 14). Die Abstimmungen über den Beitritt zum Völkerbund (1920), die Genehmigung des FHA EWG (Freihandelsabkommen mit der heutigen EU, 1972) und den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR, 1992) stellen die bisherigen drei Anwendungsfälle dar (Rechtliche Übersicht und Analyse „Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht“ vom 27. Mai 2024, S. 11). Im Zusammenhang mit dem EWR vertrat der Bundesrat „[...] die Auffassung, dass ein Staatsvertrag dann dem Verfassungsgeber vorgelegt werden kann, wenn sachliche oder politische Gründe dafür sprechen“ (Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1, S. 541).

Die Schaffung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage ist trotz Bemühungen in der Vergangenheit nicht erfolgt. Namentlich ist der Nationalrat auf eine Änderung von Art. 140 BV (obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter), welche die Kodifizierung des obligatorischen Referendums sui generis bezweckte, nicht eingetreten. Soweit ersichtlich, war anlässlich der Diskussion im Nationalrat das Referendum sui generis anerkannt (siehe Votum Marti Samira, AB 2021 N 810, Votum Streiff-Feller Marianne, AB 2021 N 811, Votum Fluri Kurt, AB 2021 N 812, Votum Moser Tiana Angelina, AB 2021 N 813). Die Schwierigkeit, die Anwendungsfälle des Referendums sui generis in eine Norm zu fassen, führte sodann wohl zum Nichteintreten des Nationalrats (siehe Votum Fluri Kurt, AB 2021 N 812, Votum Moser Tiana Angelina AB 2021 N 813, Votum Jositsch Daniel, AB 2021 S 957).

#### 2.4 Erforderlicher Bundesbeschluss der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung genehmigt den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 Parlamentsgesetz [ParlG; SR 171.10]). Der Entscheid, welchem Referendum der Bundesbeschluss unterstellt wird, obliegt folglich der Bundesversammlung.

#### 2.5 Keine Anfechtbarkeit des Bundesbeschlusses

Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats können beim Bundesgericht grundsätzlich nicht angefochten werden (Art. 189 Abs. 4 BV).

#### 2.6 Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden

Die Kantone wirken gemäss Art. 55 Abs. 1 BV an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Der Bund hat die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren und hat ihre Stellungnahmen einzuholen (Art. 55 Abs. 2 BV). Dies gilt folglich auch im Zusammenhang mit Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz. Der Kanton Obwalden hat somit die Möglichkeit, sich im Rahmen von Stellungnahmen zu ausserpolitischen Entscheiden zu äussern.

#### 2.7 Zuständigkeit zur Ergreifung des Kantonsreferendums im Kanton Obwalden

Nach Art. 67 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird, sofern das kantonale Recht nichts anderes bestimmt. Gemäss Art. 70 Ziff. 12 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) fällt die Ausübung der dem Kanton gemäss Bundesverfassung gegenüber dem Bund zustehenden Rechte, worunter auch das Kantonsreferendum zu zählen ist, dem Kantonsrat zu.

#### 2.8 Durchführung von Abstimmungen

Der Bundesrat legt wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin fest, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen (Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> BPR). Jeder Kanton führt die Abstimmung auf seinem Gebiet durch und erlässt die erforderlichen Anordnungen (Art. 10 Abs. 2 BPR).

### **3. Stand auf Bundesebene**

#### **3.1 Gutachten des Bundesamtes für Justiz**

Zwischen der Schweiz und der Europäischen Union laufen derzeit Verhandlungen betreffend bilaterale Vereinbarungen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat bezüglich des mutmasslichen Ergebnisses der laufenden Verhandlungen in einer rechtlichen Übersicht und Analyse „Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht“ vom 27. Mai 2024 die Frage der Referendumpflichtigkeit des mutmasslichen Verhandlungsergebnisses erörtert. Es hielt dazu fest, dass zwar „eine definitive Beurteilung der Referendumpflichtigkeit“ erst möglich ist, „wenn ein paraphiertes Verhandlungsergebnis vorliegt“. „Das Szenario“ jedoch „aller Voraussicht nach ausser Betracht“ bleibe, wonach das Vertragspaket „möglicherweise“ einem von Art. 140 Abs. 1 lit. a BV herleitbaren Staatsvertragsreferendum sui generis unterstehen würde (S. 20).

#### **3.2 Medienmitteilung des Bundesrats**

Der Bundesrat hat gemäss Medienmitteilung vom 26. Juni 2024 die erwähnte Analyse „zur Kenntnis genommen“ und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, die Analyse zu veröffentlichen. In der Medienmitteilung äussert sich der Bundesrat zum weiteren Vorgehen wie folgt: „Der Bundesrat wird im Rahmen der Botschaft zum Verhandlungspaket entscheiden, ob er der Bundesversammlung den Antrag stellen wird, das Verhandlungspaket dem fakultativen, dem obligatorischen oder dem obligatorischen Referendum sui generis zu unterstellen.“ Der Bundesrat hat somit, soweit ersichtlich, die Frage der Unterstellung des Vertragspakets unter das Staatsvertragsreferendum sui generis noch offengelassen.

#### **3.3 Volksinitiative**

Am 1. Oktober 2024 lancierte ein überparteiliches Komitee eine eidgenössische Volksinitiative „Für eine direktdemokratische und wettbewerbsfähige Schweiz – keine EU-Passivmitgliedschaft (Kompass-Initiative)“. Unter anderem soll das obligatorische Referendum durch eine Ergänzung von Art. 140 Abs. 1 BV (neuer Bst. b<sup>bis</sup>) ausgeweitet werden. Im Initiativtext wird vorgeschlagen, dass völkerrechtliche Verträge, die eine Übernahme wichtiger rechtsetzender Bestimmungen vorsehen, ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. In den zugehörigen Erläuterungen des Initiativtextes des Komitees wird festgehalten, dass die Verabschiedung des derzeit diskutierten Vertragspakets gemäss den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu erfolgen hat und das Vertragspaket aufgrund der bisherigen Praxis dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei.

### **4. Stellungnahme des Regierungsrats**

#### **4.1 Weiterverfolgung der Verhandlungen und Abgaben von Stellungnahmen**

Der Regierungsrat verfolgt die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa sowie deren Verhandlungen, insbesondere auch in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Die KdK wird sich mit der Frage nach dem Abschluss der Konsultation des Bundes zum erzielten Verhandlungsergebnis eingehend befassen und dabei dessen Inhalt sowie die Auswirkungen des Verhandlungsergebnisses auf die Kantone gebührend berücksichtigen. Der Regierungsrat wird sodann die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Stellungnahme wahrnehmen. Es obliegt aber abschliessend der Bundesversammlung, darüber zu entscheiden, ob das Rahmenabkommen mit der EU dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstellt wird.

#### **4.2 Keine rechtlichen Massnahmen**

Wie aufgezeigt, hat der Regierungsrat keine Möglichkeit, mittels Beschwerde gegen einen allfälligen Bundesbeschluss vorzugehen, welcher das Rahmenabkommen mit der EU nur dem fakultativen Referendum unterstellt. Die Erstellung von Rechtsgutachten zwecks Erzwingung des obligatorischen Referendums, wie von den Motionären vorgeschlagen, ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend und könnte nicht als sinnvoller Einsatz der finanziellen Mittel des Kantons bezeichnet werden.

#### 4.3 Kantonsreferendum

Wie ausgeführt ist einzig der Kantonsrat zuständig, das Kantonsreferendum zu ergreifen. Soweit die Motionäre den Regierungsrat dazu auffordern, zielt ihr Begehren ins Leere.

#### 4.4 Durchführung der Abstimmungen

Soweit die Motionäre vom Regierungsrat fordern, eine allfällige Abstimmung über das Rahmenabkommen mit der EU nicht durchzuführen, wenn dieses nicht dem obligatorischen, sondern lediglich dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt würde, sind sie daran zu erinnern, dass es die selbstverständliche Pflicht der Kantone ist, eidgenössische Abstimmungen auf ihrem Gebiet durchzuführen (Art. 10 Abs. 2 BPR).

#### **Antrag**

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Motion.

Protokollauszug samt Motionstext an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Text der Motion)
- Volkswirtschaftsdepartement
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



Versand: 13. November 2024