

«Stimmrecht des Volks wird beschränkt»

Staatsrechtler Paul Richli erklärt, wie sich die neuen EU-Verträge auf die direkte Demokratie auswirken.

Interview: Kari Kälin

Im Sommer startet der Bundesrat die Vernehmlassung zu den EU-Verträgen. Paul Richli, emeritierter Professor für öffentliches Recht und einst Vizedirektor des Bundesamts für Justiz, hat eine Stellungnahme aus staatsrechtlicher Perspektive verfasst, die in politischen Kreisen auf grosse Beachtung stösst. Es geht um Fragen wie: Was bedeutet es für die direkte Demokratie, dass Brüssel sogenannte Ausgleichsmassnahmen verhängen kann, falls sich das Volk gegen die Übernahme von EU-Recht ausspricht? Soll die Weiterentwicklung der bilateralen Verträge dem Ständemehr unterstellt werden oder nicht? Beim Interview in einem kleinen Sitzungszimmer an der Universität Luzern, der er früher als Rektor vorstand, erklärt der 79-jährige Richli seine Argumente.

Der Lohnschutz und eine Schutzklausel zur Begrenzung der Zuwanderung dominieren die Debatte um die EU-Verträge. Deren Auswirkungen auf die Demokratie sind viel weniger präsent. Überrascht Sie das?

Paul Richli: Nein. Ich habe dafür Verständnis. Der Lohnschutz ist ein legitimes Anliegen, das die Menschen direkt betrifft. Das Gleiche gilt für die Zuwanderung. Die Schweiz ist stark gewachsen und der Fachkräftemangel bleibt. Die Menschen erleben Dichtestress in Zügen und auf den Strassen, der Wohnraum wird knapp. Ich mache keine politische Bewertung zum Lohnschutz oder zur Zuwanderung. Aber ich verstehe, dass diese Aspekte die meisten Personen stärker umtreiben als institutionelle Fragen wie zum Beispiel, ob die EU-Verträge nur dem Volks- oder auch dem Ständemehr unterstellt werden sollen.

Zu diesem Thema haben Sie aus eigenem Antrieb eine Stellungnahme verfasst. Was hat Sie dazu motiviert?

Ich widme mich seit jeher nicht nur der akademischen Forschung, sondern kümmere mich auch um wichtige, aktuelle staatsrechtliche Fragen. Das Thema obligatorisches Referendum ja oder nein kam auf, nachdem der Bundesrat Ende 2023 das provisorische Verhandlungsmandat verabschiedet hatte.

Damals sagte Astrid Epiney, Professorin für Europarecht, in einem Interview mit der «NZZ am Sonntag», in der Verfassung stehe nichts von einem obligatorischen Referendum, diese Frage erübrige sich. Einverstanden?

In der Bundesverfassung gibt es in der Tat keine direkte Grundlage für ein doppeltes Mehr. Die Frage lautet, ob man nicht im Anschluss an die sogenannte «Sui generis-Praxis» sagen kann: Das Ständemehr ist zwar nicht zwingend, aber eine Option.

Sui generis heisst: Bei Fragen ausserordentlich grosser

Tragweite können Bundesrat und Parlament das obligatorische Referendum beschliessen, wie das 1920 beim Beitritt zum Völkerbund, 1972 beim Freihandelsabkommen mit der EU und 1992 beim EWR geschehen ist.

In diesen Fällen kam die Politik zum Schluss, die Vorlagen dem Ständemehr zu unterstellen, obwohl es nicht zwingend war. Die Sui-generis-Praxis hat sich ergänzend zur Verfassung herausgebildet.

Vor vier Jahren trat das Parlament aber nicht auf eine Vorlage ein, welche diese Praxis in die Verfassung schreiben wollte. Auch deshalb hält das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten fest, dass für die EU-Verträge nur das fakultative Referendum möglich ist. Liegt es falsch?

Dass sich das Parlament nicht auf eine Formulierung für die Generalisierung der Sui-generis-Praxis einigen konnte, bedeutet nicht, dass es sie für den Einzelfall aufgegeben hat. In der Debatte gab es eindeutig mehr Stimmen für die Beibehaltung der Sui-generis-Praxis als dagegen.

Was heisst das?

Die Argumentation des Bundesamts für Justiz überzeugt nicht. Aus dem Nichteintreten auf eine Generalisierungsvorlage kann man kein Verbot für die Sui-generis-Praxis im Ausnahmefall ableiten. Über diese Frage hat das Parlament nicht abgestimmt. Das bedeutet, dass es im Einzelfall nach wie vor das obligatorische Referendum beschliessen darf. Die EU-Verträge haben zweifelsohne eine ausserordentlich hohe Tragweite. Sie kommen zudem einer materiellen Verfassungsänderung gleich. Sie beschränken die Kompetenzen der Parlamente und Regierungen auf Stufe Bund und Kantone und beschränken auch das in der Verfassung garantierte freie Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger im Bund und in den Kantonen.

Womit wir bei der dynamischen Rechtsübernahme wären. Wenn die Schweiz EU-Recht nicht übernimmt, kann Brüssel Sanktionen, sogenannte Ausgleichsmassnahmen, verhängen. Verändert das die demokratische DNA der Schweiz?

«Aus rechtlicher Perspektive spricht mehr für ein doppeltes als für ein einfaches Mehr.»



Paul Richli, emeritierter Professor für öffentliches Recht Universität Luzern, plädiert dafür, die neuen EU-Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Bild: Andrea Zahler

Ja. Damit wird das Stimmrecht des Volks, insbesondere die freie Meinungsbildung, auf gravierende Weise beschränkt, weil die Ausgleichsmassnahmen wie ein Damoklesschwert über dem Entscheid schweben. Auch die Kompetenzen der Parlamente und Regierungen auf Bundes- und Kantonsebene werden beschnitten. EU-Recht kann zwar immer noch abgelehnt werden, aber danach kann es Ausgleichsmassnahmen geben, welche konkrete Vorteile der Abkommen zunichtemachen. Betroffen sind auch kantonale Kompetenzen, namentlich im Bereich der Energie, des Verkehrs und der Subventionen. Stellen Sie sich vor, das Parlament würde entscheiden, die Stimmberechtigten können zwar ein Referendum zu einem Bundesgesetz ergreifen. Doch wenn das Referendum von Erfolg gekrönt ist, werden Ausgleichsmassnahmen getroffen, zum Beispiel Subventionen aufgehoben, und zwar ohne nochmalige Referendumsmöglichkeit. So kann das Volk nicht frei abstimmen. Ausserdem wird eine andere Entwicklung unterschätzt.

Nämlich?

Wir wissen nicht, in welche Richtung sich die EU und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickeln. Das ist eine Blackbox. Es ist zum Beispiel denkbar, dass die kantonale Steuerhoheit unter die Räder kommt.

Bei den Bilateralen I und II genigte das einfache Mehr.

Schengenrecht muss die Schweiz zwingend übernehmen. Was soll bei den neuen EU-Verträgen so fundamental anders sein?

Die Bilateralen I und II sind im Unterschied zum vorgesehenen Paket statisch. Das gilt auch bei Schengen, dem einzigen Vertrag, bei dem die Schweiz EU-Recht dynamisch anpassen muss. Die Schweiz kann dort ohne das Risiko von Ausgleichsmassnahmen Nein sagen.

Die Schweiz übernimmt schon jetzt einen grossen Teil von EU-Recht. Absolute Souveränität ist eine Illusion. Natürlich. Aber in der aktuellen Rechtslage können wir immer noch freiwillig entscheiden, wo wir auf Souveränität verzichten oder nicht. Darin liegt juristisch der grosse Unterschied.

Mit den neuen Verträgen kann die Schweiz immerhin ein Schiedsgericht anrufen, das die Ausgleichsmassnahmen der EU auf die Verhältnismässigkeit überprüft.

Das stimmt. Aber es bleibt noch die Möglichkeit des Ausgleichs, der die Vorteile des Vertrags fallbezogen wegpuppt. Für das Schiedsgericht ist sodann die Auslegung von EU-Recht durch den Europäischen Gerichtshof EuGH bindend. Zudem können wir unter dem heutigen Regime Gegenmassnahmen ergreifen, wenn uns die EU Nadelstiche versetzt – wie bei der Börsen-äquivalenz. Das ist nicht mehr möglich mit dem neuen Vertrag.

Drängt sich angesichts der Zollpolitik von US-Präsident Donald Trump nicht eine engere Zusammenarbeit mit der EU auf?

Das ist eine (zu) kurzfristige Perspektive. Wenn das Volk über die EU-Verträge abstimmt, verfügt Präsident Trump vielleicht nicht einmal mehr über eine Mehrheit im Repräsentantenhaus. Die EU hat sich in der Vergangenheit nicht immer als zuverlässige Partnerin erwiesen. Der Ausschluss der Schweiz aus dem Forschungsprogramm war juristisch problematisch. Ein Teil der EU-Demokratien scheint im Übrigen nicht mehr so stabil und zuverlässig wie auch schon. Das schlägt unter Umständen deutlich auf die EU durch und macht sie weniger berechenbar. Hinzu kommt die weitherum – nicht zuletzt von der Wirtschaft – kritisierte Regulationsflut.

Das Problem ist: Die bestehenden bilateralen Verträge büssen ohne Aktualisierung schleichend an Wert ein, und die Schweiz droht den freien Zugang zum Binnenmarkt zu verlieren.

Bisher ist nicht klar, wie gross die wirtschaftlichen Nachteile auf Dauer sind. Die Schweiz muss sich zum Beispiel auch an einen stets stärker werdenden Schweizer Franken anpassen. Vielleicht können wir die Verluste kompensieren, indem wir auf anderen Märkten zulegen, etwa dank weiterer Freihandelsabkommen. Eine schleichende

Erosion ist jedenfalls ein kleineres Problem als kurzfristig eingeführte massive Zollbelastungen. Was ich sagen möchte: Welche wirtschaftlichen Folgen ein Nein zu den neuen EU-Verträgen hat, kann (bis jetzt) niemand genau voraussagen. Die juristischen Konsequenzen für die Kompetenzordnung und das Stimmrecht sind hingegen besser abschätzbar.

Das heisst, die Bürgerinnen und Bürger müssen sich entscheiden, was sie stärker gewichten: die Souveränität des Landes oder mutmassliche wirtschaftliche Vorteile der EU-Verträge?

Genau.

In welche Richtung tendieren Sie?

Als Staatsrechtler bin ich klar für ein doppeltes Mehr. Als Staatsbürger möchte ich die Diskussion noch weiterverfolgen. Ich stelle diesbezüglich fest, dass namhafte Ökonomen und auch Teile der Wirtschaft skeptisch sind. Ich verstehe aber, dass es Mitbürgerinnen und Mitbürger gibt, die schon beim heutigen Stand des Wissens die wirtschaftlichen Argumente stärker als die juristischen gewichten.

Weshalb soll die Stimme eines Urners bei einer so wichtigen Frage 40 Mal mehr Gewicht haben als jene einer Zürcherin?

Das Zweikammersystem war nach dem Sonderbundkrieg die Voraussetzung zur Schaffung des Bundesstaats. Ohne die starke Stellung der Kantone mit dem Ständemehr gäbe es die moderne Schweiz nicht. Wenn wir dies ändern wollen, müssen wir die Verfassung ändern. Man könnte zum Beispiel erwägen, den grösseren Kantonen angesichts der demografischen Entwicklung im Ständerat mehr Sitze als den kleineren einzuräumen. Im Übrigen gibt es auch in der EU eine massive Abstufung der Beteiligung der Mitgliedstaaten. So hat zum Beispiel Malta mit 550'000 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Kommissar, genauso wie Deutschland mit 83 Millionen. Auch im Europaparlament gibt es eine grosse Privilegierung der kleinen Mitgliedstaaten und von deren Bevölkerung.

Werden Sie politisch vereinbart von EU-Skeptikern?

Nein. Ich werde – nicht nur im vorliegenden Zusammenhang – ab und zu angefragt für die Mitwirkung in Komitees. Das lehne ich konsequent ab. Ich äussere mich als Rechtswissenschaftler und publiziere meine Analysen oder beantworte Rechtsfragen. Bei der Frage zum Ständemehr komme ich zum Schluss: Aus rechtlicher Perspektive spricht mehr für ein doppeltes als für ein einfaches Mehr.

Wo verorten Sie sich politisch?

Ich bin ein liberaler, unabhängiger Geist, der nie Mitglied einer Partei war.