economiesuisse
DOSSIER POLITIK

4 / 2017
Frontalangriff auf Wirtschaftsinteressen

06.04.2017

Das Wichtigste in Kürze

Die Schweiz ist eine Exportnation – eine sehr erfolgreiche. Möglich macht dies auch die internationale Vernetzung, die über Jahre mittels geschickt ausgehandelter Abkommen aufgebaut werden konnte. Als offene Volkswirtschaft profitiert die Schweiz deshalb stark vom Völkerrecht. Dieses garantiert unseren Unternehmen den Marktzugang in der ganzen Welt. Hält ein Vertragspartner seine Verpflichtungen nicht ein, kann sich die Schweiz gemäss den ausgehandelten Bedingungen zur Wehr setzen. Denn Machtpolitik ist keine Alternative. Als Kleinstaat hat die Schweiz sich deshalb seit jeher für das Völkerrecht als Garant für Stabilität und Wohlstand eingesetzt.

Die Selbstbestimmungsinitiative (SBI) der SVP greift nun genau dieses Völkerrecht in seinem Kern an und rüttelt damit am Erfolgsmodell Schweiz. Und dies, obwohl in keiner Weise Handlungsdruck besteht. Die Initiative will unser Rechtssystem in ein unnatürliches und starres Korsett zwängen, das in verschiedener Weise schädlich ist. Weil sie jeden durch die Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag unter einen Dauervorbehalt stellt, würde die Schweiz sich als Vertragspartner international selbst ins Abseits stellen. Damit einher ginge eine enorme Rechtsunsicherheit, die durch die fehlerhafte und vage Ausformulierung der Initiative zusätzlich verstärkt wird. Für die Wirtschaft ist das inakzeptabel. Darüber hinaus hätte die Initiative konkrete Auswirkungen auf bestehende Abkommen, die für die Schweizer Unternehmen von grosser Bedeutung sind. Namentlich Freihandelsabkommen, Investitionsschutzabkommen und sogar WTO-Bestimmungen wären betroffen, dies zeigt ein im Auftrag von economiesuisse verfasstes Rechtsgutachten. Direkte Folgen hätte eine Annahme der Initiative auch für den bilateralen Weg mit der EU – eine Baustelle, die keine weiteren Unsicherheiten verträgt.

economiesuisse setzt sich im Namen der hiesigen Unternehmen klar gegen diese gefährliche Initiative ein. Neben der Wirtschaft haben sich bereits zahlreiche weitere Organisationen gegen die SBI ausgesprochen.

Position economiesuisse

- Als offene und international vernetzte Volkswirtschaft ist die Schweiz auf stabile vertragliche Beziehungen angewiesen. Diese sichern Marktzugang und denSchutz der eigenen Interessen – auch durch internationale Schiedsverfahren. Die SBI will ein funktionierendes System aushebeln, das ist unnötig und riskant. Sämtliche rund 600 Abkommen mit wirtschaftsrelevantem Inhalt wären betroffen.
- Die Initiative destabilisiert die rechtliche Rahmenordnung der Schweiz und schafft grosse Unsicherheiten im In- und Ausland. Nicht zuletzt verstösst sie damit auch gegen international etablierte völkerrechtliche Prinzipien.
- Der unklar formulierte und sich teils widersprechende Initiativtext lässt unzählige wichtige Fragen unbeantwortet. Zusammen mit dem umfassenden Rückwirkungsgebot auf Tausende internationale Verträge der Schweiz schafft die Vorlage zusätzliche Rechtsunsicherheit und Bürokratie. Durch die Rückwirkung wären auch bestehende Abkommen betroffen, die vom Volk bereits angenommen worden sind.
- Die SBI stellt jeden internationalen Vertrag unter einen Dauervorbehalt. Damit gefährdet sie direkt den bilateralen Weg mit der EU und zahlreiche anderen Vertragswerke bis hin zu WTO-Abkommen. Die SBI stellt demnach für Schweizer Unternehmen eine konkrete Gefahr dar.
- Zudem untergräbt sie das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten. Die Schweiz schwächt sich damit selbst als verlässliche Vertragspartnerin und isoliert sich international.

Einleitung

Die Schweiz kann dank dem Völkerrecht ihre Interessen international wahren und profitiert von der weltweiten Vernetzung. Die SBI greift diesen wichtigen Erfolgsfaktor gezielt an, ohne dass ein Missstand besteht. Bereits bei Einreichung der Initiative hat sich eine breite Allianz gegen die gefährliche Vorlage ausgesprochen. Sie schadet nicht nur der Wirtschaft, sondern richtet sich auch gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Das Schweizer Stimmvolk wird frühestens 2018 über die Initiative befinden.

Unnötiger und gefährlicher Angriff auf das Völkerrecht

Als offene Volkswirtschaft profitiert die Schweiz stark vom Völkerrecht. Nicht Machtpolitik, sondern das Recht ist für sie das wirksamste Instrument. Seit jeher hat sich die Schweiz als Kleinstaat deshalb für die Einhaltung des internationalen Rechts eingesetzt. Dank einer Vielzahl von verbindlichen internationalen Abkommen kann sie ihre Interessen erfolgreich wahren und Verpflichtungen ihrer Vertragspartner einfordern. Die von der SVP im März 2015 lancierte Selbstbestimmungsinitiative (SBI) greift nun aber exakt dieses Völkerrecht an, obwohl in keiner Weise Handlungsdruck besteht. Denn bereits heute kann in unserer direkten Demokratie die Kündigung eines bestimmten Abkommens via Volksinitiative verlangt werden. Dieser Weg ist fokussierter und transparenter als die Initiative. Sie ist deshalb unnötig und schadet den Interessen der Schweiz und ihrer Wirtschaft. Zudem greift sie die Europäische Menschenrechtskonvention direkt an.

Die SBI möchte eine starre Regelung des Verhältnisses von nationalem Recht zu internationalem Recht einführen. Konkret soll neu gelten:

- Die Bestimmungen der Bundesverfassung sollen internationalem Recht stets vorgehen – mit Ausnahme des zwingenden Völkerrechts (unter anderem Verbot von Folter, Völkermord, Sklavenhandel oder allgemeines Gewaltverbot).
- Wenn die Verfassung bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz widerspricht, so müssten die entsprechenden Abkommen zwingend angepasst und nötigenfalls gekündigt werden.
- Zudem sollen bestehende und neue völkerrechtliche Verträge, die nicht dem Referendum unterstanden, für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden nicht mehr massgebend sein.

Am 12. August 2016 wurde die Initiative mit 116'428 gültigen Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht. In einer überparteilichen Medienmitteilung haben Parteien von links bis rechts die Initiative scharf kritisiert. Sie sei «intolerable für die Menschenrechte und unvereinbar für den Standort». economiesuisse lehnt die Initiative ebenfalls klar ab. Auch eine Gruppe von Rechtsprofessoren hat bereits eine Vielzahl von Widersprüchen und möglichen negativen Konsequenzen bei Annahme der Initiative aufgezeigt. Der Bundesrat hat am 9. November 2016 beschlossen, die Initiative ohne Gegenentwurf abzulehnen. Eine entsprechende Botschaft soll bis am 12. August 2017 ans Parlament gehen. Das Volk wird damit frühestens im Frühjahr 2018 an der Urne über die Initiative zu befinden haben.

Die Selbstbestimmungsinitiative im Wortlaut
Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 und 4

1. Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

4. Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 56a Völkerrechtliche Verpflichtungen

1. Bund und Kantone gehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, die der Bundesverfassung widersprechen.

2. Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.

3. Vorbehalten bleiben die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 190 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Art.197 Ziff. 12 [1]

12. Übergangsbestimmung zu Art. 5 Abs. 1 und 4 (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns), Art. 56a (Völkerrechtliche Verpflichtungen) und Art. 190 (Massgebendes Recht)

Mit ihrer Annahme durch Volk und Stände werden die Art. 5 Abs. 1 und 4, 56a und 190 auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung und auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar.

→ **Die SBI wird als Mittel gegen Fremdbestimmung von aussen beworben. Sie bewirkt aber genau das Gegenteil. Indem die Schweiz international isoliert wird, kann sie ihre Interessen in der Welt nicht mehr wirksam schützen.**

Eigenhändig ins internationale Abseits

Mit ihrem Angriff auf die etablierte Rechtshierarchie reagieren die Initianten auf die aus ihrer Sicht ungenügende Umsetzung von Initiativen unter Berücksichtigung von internationalem Recht (so schreibt es die Bundesverfassung vor). Diese Praxis wurde etwa bei der Ausschaffungsinitiative kritisiert. Allerdings ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die daraufhin ebenfalls von der SVP lancierte Durchsetzungsinitiative an der Urne klar scheiterte. Zudem werden einzelne Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) kritisiert.

Die Selbstbestimmungsinitiative wird als Mittel beworben gegen eine vermeintliche Zunahme der Anbindung an internationale Organisationen und ausländische Gerichte (insbesondere EU, EGMR). Damit irren sie, denn die Schweiz geht internationale Verpflichtungen nur ein, wenn sie mit unserer Bundesverfassung im Einklang stehen und den Landesinteressen dienen. Dagegen würden Widersprüche und Unklarheiten

der Selbstbestimmungsinitiative die Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit der Schweiz schädigen. Sie würde sich damit international isolieren und kann dadurch ihre Interessen auch nicht mehr schlagkräftig verteidigen. Das Versprechen von mehr Selbstbestimmung durch die Initiative ist somit irreführend.

Destabilisierung der rechtlichen Rahmenordnung

Mit der Initiative würde die Schweizer Rechtsordnung in ein starres Korsett gezwängt. Dadurch werden pragmatische Lösungen erschwert. Damit stellt die Initiative jeden durch die Schweiz abgeschlossenen internationalen Vertrag unter einen Dauervorbehalt. Die Schweiz schwächt somit ihre Position als glaubwürdigen Vertragspartner.

Starre und unflexible Rechtshierarchie

Die SBI will eine starre Ordnung des Rechts herstellen. Damit stellt sie die rechtlichen Basiselemente infrage und sorgt anstatt für Klarheit für zusätzliche Verwirrung und Unsicherheit. Denn die Hierarchien von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht sind grundsätzlich unterschiedlich. Während Ersteres eine klare Rangordnung vorgibt, sind völkerrechtliche Verträge einander gleichgestellt – mit Ausnahme des zwingenden Völkerrechts (ius cogens), welches in jedem Fall gilt.

Zwar sind gemäss Bundesverfassung innerstaatliches und Völkerrecht gleichsam massgebend. Konflikte zwischen den beiden Rechtssystemen sind selten. In solchen Fällen ist es jedoch einleuchtend, dass Gerichte und Verwaltung über einen gewissen Abwägungsspielraum verfügen, um fallweise zu gewichten und vernünftig entscheiden zu können. Diese flexible und an Sachfragen orientierte Lösung hat sich bewährt.

Die SBI ignoriert diesen Umstand jedoch komplett und erschwert der Schweiz mit ihrer fundamentalen Änderung der Rechtshierarchie pragmatische Lösungen: Verstösst eine neue Verfassungsbestimmung gegen internationale Verpflichtungen der Schweiz, ergibt sich automatisch eine Pflicht zur Neuaushandlung oder «nötigenfalls» zur Kündigung des betroffenen internationalen Vertrags. Dabei ist irrelevant, ob es sich lediglich um ein Detail oder um eine zentrale Abweichung handelt.

Damit stellt die Initiative jeden durch die Schweiz abgeschlossenen internationalen Vertrag unter einen Dauervorbehalt. Unsere Vertragspartner wissen somit nicht mit Sicherheit, ob ein abgeschlossener Vertrag nicht plötzlich aufgrund innenpolitischer Veränderungen seine Gültigkeit verliert. Dies schafft eine enorme Rechtsunsicherheit und schwächt die Position der Schweiz als verlässlichen Vertragspartner massiv.

Bereits 2012 haben die Schweizer Stimmbürger die «Staatsvertragsinitiative» der Auns klar abgelehnt. Die SBI hätte ähnliche Auswirkungen auf die Bürokratie bei Staatsverträgen.

«Staatsvertragsinitiative»
Die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben im Juni 2012 über die Initiative «Staatsverträge vors Volk» abgestimmt und sie mit klaren 75,3 Prozent abgelehnt. Die Initiative der Auns forderte, dass alle Staatsverträge zwingend dem Volk vorgelegt werden müssen, also ein obligatorisches Referendum eingeführt würde. Das Resultat zeigt deutlich, dass die Schweizerinnen und Schweizer eine derartige Bürokratiemaschine nicht wollen und stattdessen auf die verantwortlichen Instanzen vertrauen. Mit der Selbstbestimmungsinitiative würde ein ähnlicher Mechanismus erforderlich. Darüber hinaus geht sie noch weiter, was den Umbau des gesamten Systems anbelangt.

Anstatt Lösungen wirft die SBI aufgrund der zahlreichen unklaren Formulierungen zusätzliche Fragen auf und sorgt somit für grosse Unsicherheit.

Unklare Formulierungen bringen Rechtsunsicherheit statt Klarheit

Problematisch sind auch zahlreiche unklar formulierte Passagen im Initiativtext, die wichtige Fragen unbeantwortet lassen. Die SBI ist deshalb nicht nur unnötig, sondern auch fehlerhaft. Damit löst sie Rechtsunsicherheiten und Fragen aus, anstatt diese zu beantworten.

Tabelle 1

Viele offene Fragen

Formulierung im Initiativtext	Rechtsunsicherheiten
Art. 56a SBI «Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie (Bund und Kantone) für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.»	**Wann besteht ein Widerspruch?** Die Initiative macht keine konkrete Vorgabe. Reichen x-beliebige Vertragspassagen? Müssen zentrale Artikel widersprechen? Genügen gar einzelne Gerichtsurteile? **Wer stellt den Widerspruch wann fest?** Ist hierfür der Bundesrat, das Bundesparlament oder sind die Gerichte zuständig? **Was bedeutet «nötigenfalls»?** Völkerrechtliche Verträge (z.B. Freihandelsabkommen, WTO-Abkommen) sind das Ergebnis komplexer und langwieriger Verhandlungen, die nicht problemlos wieder aufgerollt werden können. In vielen Fällen dürfte «nötigenfalls» damit einen faktischen Kündigungsautomatismus bedeuten. Doch unter welchen Bedingungen tritt das ein? Was geschieht, wenn ein einzelner Vertrag mit anderen gekoppelt ist (z.B. bilaterale Verträge oder WTO)? **Wer ist zur Kündigung ermächtigt?** Ist hierfür der Bundesrat, das Parlament oder das Stimmvolk an der Urne zuständig?
Art. 190 SBI «Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss **dem Referendum unterstanden** hat, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.»	**Widerspruch im Initiativtext** Was geschieht, wenn ein internationaler Vertrag dem Referendum unterstand und damit gemäss Initiativtext massgebend ist, gleichzeitig aber gegen die Bundesverfassung verstösst? Müsste dieser auch neu verhandelt oder gekündigt werden? Oder sind solche Verträge damit vor einer automatischen Kündigung quasi geschützt? Diese Frage ist deshalb wichtig, weil viele Abkommen dem Referendum unterstanden.
Art. 197 SBI «Mit ihrer Annahme durch Volk und Stände werden die Artikel (...) auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung und auf alle **bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen** des Bundes und der Kantone anwendbar.»	**Unabsehbare Konsequenzen für sämtliche internationalen Verträge der Schweiz?** Die Initiative bezieht sich auf alle bestehenden Verträge. Somit wären sämtliche über 5000 Staatsverträge der Schweiz von grosser Rechtsunsicherheit betroffen. Wie kann ausgeschlossen werden, dass Gesetzesänderungen oder neue Volksinitiativen nicht auch zu negativen Konsequenzen für Verträge führen, welche sich mit ganz anderen Politikfeldern befassen? Die Rückwirkung würde auch über 600 Abkommen mit wirtschaftlicher Thematik betreffen.

Eine stabile rechtliche Rahmenordnung gilt als wichtiger Erfolgsfaktor. Auf diesen zielt die SBI ab. Sie bricht mit internationalem Recht und isoliert die Schweiz.

Hohe Rechtsunsicherheit und Isolationsgefahr

Die Schweiz ist auf eine stabile rechtliche Rahmenordnung angewiesen. Die SBI zielt jedoch genau auf diesen zentralen Erfolgsfaktor. Mit ihrer starren und unflexiblen Rechtshierarchie, dem faktischen Kündigungsautomatismus sowie dem umfangreichen Rückwirkungsgebot destabilisiert die SBI ganz grundsätzlich die rechtliche Rahmenordnung der Schweiz. Mit einem derart starren Korsett stünde sie weltweit alleine da – allerdings ohne Vorteile für die Schweiz, dafür mit umso mehr Problemen für unser Land.

Zwar sind Anpassungsverfahren im Falle eines „Widerspruchs“ in Abkommen vorgesehen. Müsste die Schweiz aber zahlreiche bereits bestehende Abkommen anpassen, wäre das schwierig und würde ein schlechtes Licht auf die Schweiz als Vertragspartnerin werfen. Ausserdem ist das auch innenpolitisch fragwürdig, da diese Verträge teilweise sogar vom Volk direkt bestätigt wurden.

Auf diese und weitere Fragen liefert die SBI keine Antwort und schafft vielmehr zusätzliche Rechtsunsicherheit. Entgegen der Absicht der Initiative dürfte dies gar dazu führen, dass nationale oder internationale Gerichte nicht weniger, sondern noch viel häufiger zur Klärung dieser Unsicherheiten einbezogen werden müssen.

Grosses Schadenspotenzial für die Schweizer Wirtschaft

Völkerrecht ist nicht nur zum Schutz von Minderheiten und in Kriegszeiten wichtig, sondern auch für eine stark vernetzte Volkswirtschaft wie die Schweiz.

Völkerrecht hat nicht nur für ethnische Minderheiten, Flüchtlinge oder in Kriegszeiten eine grosse Bedeutung. Auch für die international stark vernetzten Schweizer KMU und die vielen grossen Unternehmen wären grenzüberschreitende geregelte Wirtschaftsbeziehungen ohne internationale Verträge undenkbar. Von einer Destabilisierung der rechtlichen Rahmenordnung durch die SBI ist somit auch die Schweizer Wirtschaft und insbesondere die rund 24'000 Exportunternehmen ganz direkt betroffen.

Die Schweizer Unternehmen profitieren übermässig vom guten Zugang zu ausländischen Märkten. Das liegt auch daran, dass die Schweiz sich mit den Partnerländern auf gemeinsame Spielregeln einigen konnte – dem internationalen Wirtschaftsrecht. Die Statistik zeigt auf, dass mit zunehmender Anzahl Verträgen auch die Exporte der Schweiz gestiegen sind. Märkte, wo die Schweiz Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, entwickeln sich stark positiver als andere.

Ökonomische Analyse zur Bedeutung des Völkerrechts

Die Schweiz als Markt ist mit rund acht Millionen Einwohnern und Konsumenten überschaubar. Trotzdem sind hiesige Unternehmen im internationalen Vergleich häufig aussergewöhnlich erfolgreich, sichern Arbeitsplätze, zahlen Steuern und tragen so zum Wohlstand in der Schweiz bei. All dies hängt stark damit zusammen, dass Tausende Unternehmen auch in ausländischen Märkten Fuss fassen konnten. Sie verkaufen ihre Dienstleistungen und Produkte ins Ausland oder bauen dort Niederlassungen und Fabriken auf. Aber auch als Zulieferer profitieren sie von weitverzweigten internationalen Wertschöpfungsketten, in die sie eingebunden sind. Mit anderen Worten:

- Die Schweizer Firmen haben 2015 Dienstleistungen und Produkte im Wert von 312 Milliarden Franken exportiert. Das sind knapp 50 Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP).
- Schweizer Firmen haben insgesamt 1,12 Billionen Schweizer Franken im Ausland investiert. Sie sind damit für 4,13 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen auf der Welt verantwortlich – die Schweiz ist somit der neuntgrösste Direktinvestor weltweit.
- Gleichzeitig haben ausländische Firmen in der Schweiz 833 Millionen Franken investiert und beschäftigen derzeit rund eine halbe Million Erwerbstätige in unserem Land.

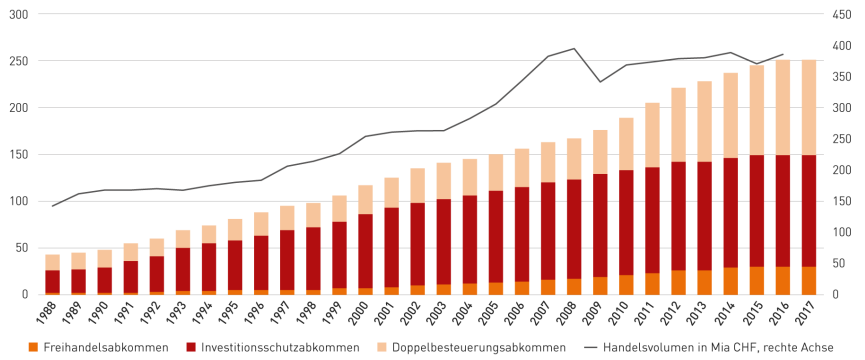
Dass die Schweizer Firmen derart rege auf die ausländischen Märkte und die dortigen Kunden zugreifen können, liegt auch daran, dass die Schweiz sich mit den Partnerländern auf gemeinsame Spielregeln einigen konnte – dem internationalen Wirtschaftsrecht. Dabei spielen etwa die gegenseitige Anerkennung von Produktestandards, die Höhe von Einfuhr- oder Ausfuhrzöllen, der Zugang zu Verfahren der Streitschlichtung sowie der Schutz von Investitionen oder geistigem Eigentum eine wichtige Rolle. All dies wird über das Völkerrecht in Form von internationalen Verträgen zwischen zwei oder mehr Staaten verbindlich geregelt. Auf multilateraler Ebene garantiert etwa die Welthandelsorganisation WTO, dass alle Staaten ihre Zugeständnisse im Handel unverzüglich und unbedingt einhalten. Abgesehen davon hat die Schweiz über die Jahre weitere, bilaterale Verträge geschlossen. Dazu zählen 30 Freihandelsabkommen, rund 120

Investitionsschutzabkommen und über 100 Doppelbesteuerungsabkommen. Wenn die Schweiz nun die SBI annimmt, stellt sie die Einhaltung dieser Spielregeln infrage – und damit das Fundament, mit dem die hiesigen Unternehmen sich erfolgreich im Ausland durchsetzen konnten und in der Schweiz Wohlstand sowie Arbeitsplätze geschaffen haben.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass mit zunehmender Anzahl Verträge – sprich rechtlich geregelten Beziehungen – auch die Exporte der Schweiz gestiegen sind. Das belegt nicht unmittelbar, dass die Anzahl Verträge direkt die Exporte steigern. Berechnungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zeigen jedoch auf, dass die Exporte in jene Länder schneller wachsen, mit denen die Schweiz ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat (jährlich +10,5 Prozent in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten versus 5,7 Prozent bei den Gesamtexporten).

Grafik 1

Entwicklung der Vertragswerke und Aussenwirtschaft



Quelle: EZV und EDA
www.economiesuisse.ch

Die Schweiz gehörte zu den ersten Ländern, welche die EMRK unterschrieben haben. Von dieser profitieren auch die Schweizer Unternehmen, das geht oft vergessen. Würde diese gekündigt, so würde der Wirtschaft ein wertvolles Instrument zur Garantie ihrer Rechte und zur Klärung von Streitigkeiten entzogen.

Kündigung der EMRK schadet auch Schweizer Unternehmen

Die Schweiz trat 1974 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bei. Die SBI hat auch direkte Auswirkungen auf dieses bedeutende Vertragswerk. Gemäss Aussage der Initianten wird eine Kündigung der EMRK bewusst in Kauf genommen. Als Grund dafür führen sie eine kleine Anzahl problematischer Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gegen die Schweiz auf.

Diese Argumentation ist kurzsichtig. Denn häufig wird vergessen, dass auch Schweizer Unternehmen von den durch die EMRK garantierten Rechten profitieren, bzw. diese in Strassburg einklagen können. In verschiedenen Urteilen hat der EGMR wichtige Elemente der unternehmerischen Tätigkeit unter den Schutz der EMRK gestellt. Dazu zählen etwa das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 und 13 EMRK), die Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) oder der immer wichtiger werdende Schutz der Privatsphäre (Art. 8 EMRK).

Würde die EMRK gekündigt, wäre deshalb auch der Schweizer Wirtschaft ein wertvolles Instrument zur Garantie ihrer Rechte und zur Klärung internationaler Streitigkeiten entzogen. Gleichzeitig wäre die Schweiz das erste Land, das aus der

EMRK austritt, was an die Völkergemeinschaft klar ein negatives Signal senden würde.

Von der SBI sind auch ganz konkrete, heute bestehende internationale Wirtschaftsverträge betroffen, die für die Unternehmen wichtig sind. Namentlich Freihandels-, Investitionsschutz- oder WTO-Abkommen.

Wichtige Wirtschaftsverträge durch SBI betroffen

Gemäss Initiativtext sind völkerrechtliche Verträge, die innerstaatlichem Recht widersprechen, anzupassen oder nötigenfalls zu kündigen. Dies trifft auch auf Wirtschaftsabkommen zu. Zudem sieht die SBI vor, dass völkerrechtliche Verträge, die nicht dem Referendum unterstanden haben, für die rechtsetzenden Schweizer Behörden nicht mehr massgebend sein sollen.

In ihren internationalen Beziehungen stützt sich die Schweizer Wirtschaft auf insgesamt rund 600 Wirtschaftsabkommen. Rund zwei Drittel davon unterstanden nicht dem Referendum. Dazu zählen etwa Freihandels-, Investitionsschutz- oder Doppelbesteuerungsabkommen, Verträge für die Zivilluftfahrt, das öffentliche Beschaffungswesen, den Schutz geistigen Eigentums oder für grenzüberschreitende Versicherungsdienstleistungen. Der Verzicht auf ein Referendum entsprach jeweils stets der geltenden Praxis – etwa mit Verweis auf Standardabkommen. Im Rahmen eines rechtlichen Gutachtens wurden die Auswirkungen der SBI auf verschiedene internationale Wirtschaftsverträge der Schweiz vertieft untersucht.

Tabelle 2

Konkrete Auswirkungen der SBI auf Wirtschaftsverträge

Wirtschaftsvertrag	Mögliche Gesetzesänderungen mit «Widerspruchspotenzial» (Auswahl)	Konsequenzen
Bilaterale Verträge mit der EU	Bestehendes Spannungsfeld, z.B. zwischen Landverkehrsabkommen Schweiz-EU und Alpenschutzartikel.	Pflicht zur Neuverhandlung des Abkommens mit der EU und nötigenfalls Kündigung. Der bilaterale Weg mit der EU wird als Ganzes gefährdet (Guillotineklausel der Bilateralen I).
Multilaterale WTO-Abkommen	Höhere Zölle, z.B. aufgrund der Umsetzung der «Fair-Food-Initiative» oder der Volksinitiative für Ernährungssouveränität.	Widerspruch zu WTO-Abkommen (GATT, Landwirtschaft) und damit Zwang zur Neuverhandlung (braucht Zustimmung aller WTO-Mitglieder) und nötigenfalls Kündigung. Letzteres hätte wohl den Austritt aus der WTO zur Folge.
Abkommen im Rahmen der WTO[1]	Vielfältige Verknüpfungen zu verschiedenen WTO-Abkommen.	Im Falle einer Kündigung der WTO-Verträge sind auch diese Abkommen betroffen (z.B. Freihandelsabkommen).
Bilaterale Investitionsschutz-abkommen (ISA CH-VAE)	Allfällige Gesetzesänderungen bei Annahme der Initiativen für Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität (z.B. Umzonungen von Bauland)	Entschädigungsforderungen und rechtliche Unklarheiten
Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China	Die Annahme der «Fair-Food-Initiative» könnte neu Importbeschränkungen oder höhere Einfuhrzölle für nicht fair produzierte Lebensmittel vorsehen.	Widerspruch zu sämtlichen Freihandelsabkommen und damit Zwang zur Neuverhandlung und nötigenfalls Kündigung.

[1] Abkommen über den Handel mit Informationstechnologien (ITA I/II)
Abkommen zum Handel mit Zivilluftfahrzeugen
Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen (GPA)

Die SBI legt einen weiteren Stolperstein auf den bilateralen Weg mit der EU. Die verlangte starre Rechtsordnung und der Kündigungsmechanismus verunmöglichen eine konstruktive Europapolitik der Schweiz.

SBI gefährdet die bilateralen Verträge mit der EU

Schliesslich ist die SBI auch in Bezug auf die Europapolitik für die Wirtschaft als gefährlich einzustufen, indem sie die Bemühungen zur Weiterführung des bilateralen

Wegs sabotiert. Bereits heute bestehen Spannungsfelder zwischen innerstaatlichem Recht und Bereichen der bilateralen Verträge (z.B. Landverkehrsabkommen, Freizügigkeitsabkommen). Bis anhin gelang es jedoch, auf eine einvernehmliche Lösung dieser Spannungsfelder hinzuwirken, um die bilateralen Verträge und damit den Marktzugang zum wichtigsten Handelspartner der Schweizer Exportwirtschaft zu sichern. Mit dem durch die SBI eingeführten Automatismus und der starren Rechtshierarchie wird dieser konstruktive Ansatz in der Europapolitik verunmöglicht – mit weitreichenden Risiken für die Schweizer Unternehmen.

→ **Eine Annahme der SBI hätte Auswirkungen auf das pragmatische Vorgehen bezüglich Umsetzung von Initiativen. Dies hätte weitreichende Konsequenzen, die wohl kaum beabsichtigt sind.**

Pragmatischer Umgang mit Initiativen und Völkerrecht verunmöglicht

Ganz allgemein lässt sich feststellen, dass das pragmatische Vorgehen, mit dem heute bei der Umsetzung von Initiativen auf die Vereinbarkeit von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht geachtet wird, mit der SBI wegfallen würde. Dies hätte Konsequenzen für Rechtsgebiete und Politikbereiche, die wohl kaum beabsichtigt und vermutlich auch nicht angestrebt werden.

Die Selbstbestimmungsinitiative destabilisiert die rechtliche Rahmenordnung, isoliert die Schweiz und schadet der Wirtschaft

Als offene und vernetzte Volkswirtschaft ist die Schweiz auf stabile vertragliche Beziehungen angewiesen. Die SBI greift diesen zentralen Erfolgsfaktor frontal an. Damit schadet sie den hiesigen Unternehmen direkt und isoliert und schwächt die Schweiz international. Die SBI ist aus Sicht der Wirtschaft deshalb gefährlich und unnötig.

Als offene und international stark vernetzte Volkswirtschaft ist die Schweiz zwingend auf stabile vertragliche Beziehungen mit Partnern in der ganzen Welt angewiesen. Dabei kann sie auf ein bewährtes und verbindliches System von völkerrechtlichen Verträgen bauen. Dieses schützt Kleinstaaten vor der Machtpolitik von grossen und ermöglicht ihnen den Schutz ihrer internationalen Interessen. Das Völkerrecht wird seit jeher mit Erfolg von der Schweiz getragen. Die SBI will nun ein funktionierendes System aushebeln, das ist gefährlich und unnötig. Damit wird die Rechtssicherheit empfindlich angegriffen und die Schweiz auf dem internationalen Parkett empfindlich geschwächt. Das schadet den Schweizer Unternehmen und dem Standort.

Gefahr für stabile rechtliche Rahmenbedingungen

Die SBI verkennt die unterschiedlichen Ansätze zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht. Durch die Einführung einer starren und inkompatiblen Normenhierarchie wird der bisherige pragmatische Umgang im (seltenen) Konfliktfall verunmöglicht. Damit destabilisiert die Initiative die rechtliche Rahmenordnung der Schweiz und schafft grosse Unsicherheiten im In- und Ausland. Nicht zuletzt verstösst sie damit auch gegen international etablierte völkerrechtliche Prinzipien.

Unklarer Initiativtext mit weitreichenden Konsequenzen

Der unklar formulierte und sich teils widersprechende Initiativtext lässt unzählige wichtige Fragen unbeantwortet. Zusammen mit dem umfassenden Rückwirkungsgebot auf Tausende internationale Verträge der Schweiz schafft die Vorlage zusätzliche Rechtsunsicherheit und Bürokratie. Künftige Gesetzes- und Verfassungsänderungen (z.B. durch Volksinitiativen) könnten damit auch für Rechtsgebiete und Politikbereiche weitreichende negative Konsequenzen haben, die bisher verhindert werden konnten.

Gefahr für stabile Wirtschaftsbeziehungen

Schweizer KMU und grosse Unternehmen stützen sich bei ihren grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen auf über 600 wichtige internationale Abkommen. Im Falle eines Widerspruchs zum inländischen Recht müssten diese gemäss SBI automatisch neu verhandelt oder gekündigt werden. Dieser Dauervorbehalt gefährdet direkt auch die bilateralen Verträge mit der EU. Zudem wären künftig all jene Wirtschaftsabkommen, die bislang nicht dem Referendum unterstanden, für die rechtsetzenden Behörden nicht mehr massgebend. Dazu zählen etwa Freihandels-, Investitionsschutz- oder WTO-Abkommen. Die SBI stellt demnach für Schweizer Unternehmen eine konkrete Gefahr dar.

Schweiz droht internationale Isolation

Verlässlichkeit und Stabilität sind im internationalen Kontext zentrale Voraussetzungen für gewinnbringende Beziehungen. Dies gilt insbesondere auch für freiwillig eingegangene vertragliche Verpflichtungen. Damit untergräbt sie letztlich das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten (Reziprozität). Die Schweiz schwächt sich damit selbst als verlässliche Vertragspartnerin und isoliert sich international.

1. Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.