

Doppelbesteuerungsabkommen und Referendum

Seit der Neugestaltung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 2003 unterstehen gemäss Art. 141 der Bundesverfassung völkerrechtliche Verträge u.a. dann dem fakultativen Referendum, wenn sie ‚wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten‘. Mit dieser Formulierung hat der Verfassungsgeber das fakultative Staatsvertragsreferendum erheblich erweitert, um die Volksrechte im Bereich der Staatsverträge möglichst in gleicher Weise zur Geltung zu bringen wie bei der innerstaatlichen Gesetzgebung – nämlich aufgrund ihres normativen Inhaltes. Man spricht vom sog. ‚Parallelismus‘ der innerstaatlichen und der staatsvertraglichen Rechtsetzung.

Der unbestimmte Gesetzesbegriff ‚wichtig‘ bezieht sich nun gemäss seither geltender Praxis auf zwei Sachverhalte: Zum Einen stellt sich die Frage, ob der völkerrechtliche Vertrag von politischer Wichtigkeit sei. Dabei geht es unter anderem um den Kreis der Betroffenen und die Intensität ihrer Betroffenheit, um die finanziellen Auswirkungen und um politische Wertungsfragen. Beinhaltet nun ein Staatsvertrag in diesem Sinne wichtige Bestimmungen, so ist er zweitens nach geltender Praxis nur dann dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wenn er zugleich auch noch in wichtigen Punkten von früher abgeschlossenen Abkommen abweicht. Mit anderen Worten stellt sich die Frage der ‚doppelten Wichtigkeit‘, nämlich einmal in Bezug auf den Regelungsinhalt selbst und ferner in Bezug auf dessen Abweichung von bereits in Kraft stehenden anderen völkerrechtlichen Verträgen vergleichbaren Inhalts.

In Fortführung dieser Praxis wollte nun der Bundesrat von den im Zusammenhang mit der Besteuerung ausländischen Vermögens in der Schweiz abzuschliessenden Doppelbesteuerungsabkommen bloss das erste dem fakultativen Referendum unterstellen lassen, während alle nachfolgenden, die dem ersten im Wesentlichen nachgebildet wären, dem Volksrecht entzogen würden. Die staatspolitische Kommission des Nationalrates ist nun demgegenüber zum Schluss gekommen, dass unter Änderung der bisherigen Praxis inskünftig alle Doppelbesteuerungsabkommen und andere Staatsverträge wichtigen Inhalts dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien. Sie ist der Auffassung, alle diese Abkommen enthielten im Sinne der Bundesverfassung wichtige rechtsetzende Bestimmungen, welche keine Grundlage in einem bestehenden Bundesgesetz hätten. Die Wiederholung ähnlicher wichtiger Bestimmungen in einer grösseren Zahl von Verträgen könne kein Grund für einen Ausschluss dieses Volksrechtes sein. So sei insbesondere der Vertragspartner immer ein anderer, was zweifellos ein massgeblicher Bestandteil des jeweiligen Vertrages sei. Vergleichsweise käme ja in der innerstaatlichen Rechtsetzung auch niemand darauf, ein Gesetz dem Referendum entziehen, bloss weil eine ähnliche Regelung mit einem anderen getroffenen Kreis diesem bereits unterstellt worden sei.

Denkt man an die Begründung der Ausweitung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 2003 mit der bewusst vorgenommenen wesentlichen Ausweitung dieses Volksrechtes, so kommen wir zum Schluss, dass die heutige Praxis den seinerzeitigen Willen des Verfassungsgebers verletzt. Für die Beurteilung der Frage, ob ein Staatsvertrag dem Referendum zu unterstellen ist oder nicht, darf deshalb die politische Beurteilung der Bedeutung des Partnerstaates für unser Land nicht ausschlaggebend sein. Anzuknüpfen ist vielmehr an das Erfordernis der ‚Wichtigkeit‘, die, falls sie gegeben ist, zur Unterstellung unter das Volksrecht führen muss. Ob dann tatsächlich das Referendum ergriffen wird oder nicht, ist wiederum ein politischer Entscheid. Die Beurteilung der politischen Opportunität eines Vertragsabschluss mit einem bestimmten Land ist allein Sache der Politik und nicht eine rechtliche Frage. Die seinerzeit angestrebte ‚Parallelität‘ der demokratischen Mitwirkung muss unseres Erachtens zur Schlussfolgerung führen, dass alle völkerrechtlichen Verträge ungeachtet des Vertragspartners dem Referendum zu unterstellen sind, sofern sie das Kriterium der

Wichtigkeit erfüllen. Eine Flut von Referendumsabstimmungen ist dennoch nicht zu befürchten, ist doch der Grossteil der Staatsverträge politisch nicht von besonderer Relevanz.

Kurt Fluri
Nationalrat FDP, Stadtpräsident, Solothurn

18. September 2009