

Bundesblatt

Bern, den 25. November 1974 126. Jahrgang Band II

Nr. 47

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 68.– im Jahr, Fr. 38.– im Halbjahr, Ausland Fr. 82.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

12 143

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

(Vom 23. Oktober 1974)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren.

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft eine Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (Art. 89 Abs. 3 und 4 BV) zu beantragen.

1 Übersicht

Am 12. März 1970 erklärten die eidgenössischen Räte zwei gleichlautende Motionen von Nationalrat Hummler und Ständerat Luder erheblich. Die Motionen verlangen, dass der Bundesrat Bericht und Antrag über eine Neufassung von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung unterbreite mit dem Ziel, Volk und Ständen die angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entschiede zu ermöglichen, soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken.

Wir legen Ihnen heute die in Befolgung dieser Motionen ausgearbeitete Botschaft vor. Sie enthält zuerst einen kurzen Überblick über die Vorgeschichte, Entstehung, Auslegung und Bestrebungen zur Änderung der heutigen Regelung des Staatsvertragsreferendums in Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung. Danach wägen wir die Gründe für und gegen einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums gegeneinander ab. Und schliesslich erläutern und begründen wir unseren eigenen neuen Vorschlag.

Mit der vorliegenden Botschaft erstatten wir gleichzeitig Bericht über die Volksinitiative gegen die sogenannte Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland, die von der Nationalen Aktion im März 1973 eingereicht wurde und die wir zur Ablehnung empfehlen.

1974-626

2 Die heutige Regelung des Staatsvertragsreferendums

21 Vorgeschichte

Schon in der frühen Verfassungsgeschichte der Eidgenossenschaft finden sich Beispiele einer Beteiligung des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen¹⁾. In den Landsgemeindekantonen Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell Inner- und Ausserrhoden musste das an der Landsgemeinde versammelte Volk alle Verträge und Bündnisse, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse genehmigen. In Graubünden und im Wallis bedurfte es zum Vertragsabschluss eines Mehrs von Kreisen oder Gemeinden. Auch in den Städten Bern, Genf, Luzern und Zürich pflegte sich die Regierung im 15. und 16. Jahrhundert der Zustimmung ihrer Untertanen zu Kriegen und Friedens- oder Vertragsschlüssen zu vergewissern. Die Obrigkeit der genannten Städte legte solche Fragen von grosser aussenpolitischer Tragweite freiwillig ihrer Stadtbürgerschaft oder ihren Untertanen vor, bevor sie selber einen endgültigen Entscheid darüber fasste. Diese freiwilligen Volksbefragungen kamen jedoch im 17. und 18. Jahrhundert wieder ausser Übung. Seit der Regenerationsperiode, als 1831 der Kanton St. Gallen erstmals neben Gesetzen auch Staatsverträge dem Veto unterstellte, fand das Staatsvertragsreferendum in beschränktem Umfange wieder Eingang ins kantonale Staatsrecht. Ende des 19. Jahrhunderts kannte etwa die Hälfte der Kantone ein obligatorisches oder fakultatives Referendum, entweder für alle Arten oder für bestimmte Kategorien von Verträgen²⁾. Daran hat sich bis heute wenig geändert, unterstehen doch noch heute in neun Kantonen entweder alle oder die rechtsetzenden Staatsverträge und Konkordate dem obligatorischen Referendum, in drei weiteren Kantonen dem fakultativen Referendum³⁾.

Die Bundesverfassung von 1848 sah kein Staatsvertragsreferendum vor. Es scheint, dass einzig der Kanton Appenzell-Ausserrhoden das obligatorische Referendum für Bündnisse und Verträge mit dem Ausland sowie für Kriegserklärungen und Friedensschlüsse gefordert hat⁴⁾. Hingegen schlugen im Laufe der Diskussionen über die Totalrevision der Bundesverfassung von 1871 und 1872 verschiedene National- und Ständeräte die Einführung eines Vertragsreferendums oder gar einer Vertragsinitiative vor⁵⁾. Von Segesser forderte die Unterstellung

¹⁾ Vgl. *G. Fermaud*, Le référendum sur les traités internationaux en Suisse (Diss. Montpellier 1932), S. 15–49; *E. Georg*, Le Contrôle du Peuple sur la Politique Extérieure (Diss. Genf 1916), S. 13–157; *L. S. von Tscherner*, Volk und Regierung beim Abschluss von Staatsverträgen und sonstigen Fragen äusserer Politik in der alten Eidgenossenschaft, Bern 1914.

²⁾ *Georg*, a. a. O., S. 259–269

³⁾ ZH KV 30 Abs. 2 Ziff. 1; BE KV 26 Ziff. 4; LU KV 39 Abs. 1; SZ KV 31 Abs. 1; NW KV 53 Abs. 1 Ziff. 1, 60 Abs. 2; GL KV 44 Ziff. 7; SO KV 17 Abs. 1 Ziff. 1; AR KV 42 Ziff. 3; GR KV 2 Abs. 2 Ziff. 2; AG KV 33 lit. c; TG KV 4 Abs. 1 lit. a; VS KV 30 Ziff. 2.

⁴⁾ *D. Schefold*, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848 (Diss. Basel 1966), S. 312.

⁵⁾ Prot. Verhandlungen des Nationalrates 1871–1872, S. 463–468; BBI 1914 III 446–455; *H. Gut*, Das fakultative Referendum in Staatsvertragsmaterien (Diss. Zürich 1940), S. 4–19.

aller Staatsverträge unter das obligatorische Referendum. Brunner ein obligatorisches Referendum für rechtsetzende Verträge, Anderwert eine Vetomöglichkeit gegen alle Verträge, die eine Ausgabe von einer Million Franken mit sich bringen. Buezberger beantragte sogar eine Initiative für alle Verträge, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse. Zu den Gegnern dieser Vorschläge zählten vor allem Alfred Escher, Feer-Herzog sowie Bundesrat Welti. Sie befürchteten, dass die Vertragsfähigkeit der Schweiz gefährdet werde und man durch das Referendum «nicht nur in eine sehr bedenkliche, sondern in eine geradezu lächerliche Position geraten» werde. Das Plenum des Nationalrates sprach sich mit 67 gegen 31 Stimmen gegen die Einführung des Staatsvertragsreferendums aus. Im Ständerat forderte Weber die Einführung des Referendums für gesetzessichernde Staatsverträge, von Planta für verfassungsändernde Verträge. Beide Anträge wurden knapp verworfen. Der Bundesverfassungsentwurf von 1871/72 sah demnach weder ein Referendum noch eine Initiative für Staatsverträge vor.

Nach der Verwerfung des Verfassungsentwurfs von 1872 wurde die Einführung des Staatsvertragsreferendums in den Revisionsverhandlungen von 1873/74 gar nicht mehr besprochen. Die Bundesverfassung von 1874 sah kein Staatsvertragsreferendum vor und Praxis und Doktrin waren sich einig, dass ein solches Referendum unzulässig sei.

1897 verlangte im Nationalrat eine Motion Fonjallaz-Decurtins, der Bundesrat solle der Bundesversammlung Vorschläge zur Unterstellung von Handelsverträgen unter das fakultative Referendum unterbreiten. Der Bundesrat bezog Stellung dagegen, und das Plenum des Nationalrates lehnte die Motion mit überwältigendem Mehr ab⁶⁾. Zwölf Jahre später führte der Gotthard-Vertrag mit Deutschland und Italien von 1909 zu einer leidenschaftlichen Diskussion über die Wunschbarkeit des Staatsvertragsreferendums⁷⁾. Durch das Rückkaufsgesetz von 1898 hatte die Schweiz die Verstaatlichung der privaten Hauptbahnen beschlossen. Sowohl Deutschland wie Italien hatten jedoch zur Finanzierung des Baus der Gotthardbahn beigetragen. Im Vertrag von 1909 verzichteten beide Staaten auf eine Rückforderung ihrer Subventionen. Dafür sicherte ihnen die Schweiz die Meistbegünstigung auf dem Eisenbahnnetz des Bundes zu und garantierte insbesondere, dass die Gotthardbahnlinie nicht ungünstiger behandelt werden solle als irgendwelche anderen nordsüdlichen Alpenbahnlinien. Der Gotthard-Vertrag war unkundbar, und seine Gegner betrachteten ihn als schwere Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit und Souveränität des Landes. Hundertvierzigtausend Bürger richteten eine Petition an die Bundesversammlung, den Vertrag abzulehnen. Dennoch genehmigten beide Kammern den Vertrag 1913, der Nationalrat mit 108 77 Stimmen, der Ständerat mit 33 9 Stimmen.

In direkter Reaktion auf die weitverbreitete Abneigung gegen den Gotthard-Vertrag lancierte ein französischsprechendes Initiativkomitee ein Volksbegehren zur Einführung des fakultativen Referendums für Staatsverträge, die unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen werden. In

⁶⁾ BBl 1914 III 455–456, von Salis Bundesrecht. Bd 2 Nr 415

⁷⁾ AS 29 347 (1913), cf. Gut., a. a. O., S. 22–40

einem ersten Bericht von 1914 beantragte der Bundesrat der Bundesversammlung, die Initiative zu verwerfen⁸⁾. In einem zweiten Bericht von 1919 kam er jedoch auf seinen früheren Antrag zurück⁹⁾. Er hielt dafür, dass die Logik der direkten Demokratie in der Tat die Einführung eines Staatsvertragsreferendums wünschbar erscheinen lasse. Der Bundesrat formulierte jedoch einen Gegenvorschlag, der es der Bundesversammlung erlaubt hätte, in Zeiten von Krieg und Kriegsgefahr den Beschluss betreffend Genehmigung eines Staatsvertrages dringlich zu erklären und ihn so der Volksabstimmung zu entziehen. Sowohl Nationalrat wie Ständerat zogen jedoch den ursprünglichen Text der Initiative vor¹⁰⁾. Die Bundesversammlung empfahl dementsprechend dem Volk die Annahme des neuen Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung. Im Jahre 1921 wurde die neue Bestimmung mit 398 500 Ja gegen 160 000 Nein und mit 20:2 Ständestimmen angenommen.

22 Auslegung

Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung unterwirft dem fakultativen Referendum alle «Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind» («Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans»; «I trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata o per più di 15 anni»). Demnach entscheidet einzig und allein die Dauer eines internationalen Vertrages über seine Unterstellung unter das Referendum. Ob es sich dabei um einen rechtsetzenden oder rechtsgeschäftlichen Vertrag handelt, um den Beitritt zu einer internationalen Organisation, einen Handelsvertrag oder eine Verwaltungsvereinbarung, ist unwesentlich. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob ein Vertrag neu abgeschlossen, ergänzt oder abgeändert wird¹¹⁾.

Der Wortlaut von Artikel 89 Absatz 4 könnte es fraglich erscheinen lassen, ob Verträge, die vor Ablauf von 15 Jahren gekündigt werden können, dem Referendum zu unterwerfen sind. Die Entstehungsgeschichte, die seitherige Praxis der Bundesbehörden und die einstimmige Doktrin haben jedoch keinen Zweifel daran gelassen, dass ein vor Ablauf von 15 Jahren kündbarer Vertrag nicht dem Referendum untersteht¹²⁾. Sinn der Bestimmung war und ist, eine dauernde Bin-

⁸⁾ BBl 1914 III 445–470.

⁹⁾ BBl 1919 222–232. Cf. *Burckhardt*, Bundesrecht, Bd. 2, Nr. 576.

¹⁰⁾ StB N 1920 346, S 1920 378–392.

¹¹⁾ *F. Fleiner*/*Z. Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 822; *Gut*, a. a. O., S. 68–78; *Ch. Rousseau* in *Revue générale de droit international public*, Bd. 64 (1960), S. 630–634.

¹²⁾ BBl 1919 II 227–228; *Burckhardt*, Bundesrecht, Bd. 2, Nr. 576 V; StB N 1960 160 bis 171, S 1920 390, 1960 51–52; *Thèses du Département politique fédéral du 19 mai 1949 concernant la soumission des traités internationaux au référendum facultatif*, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 16 (1959), S. 220–221, Bd. 19 (1962), S. 176, Bd. 20 (1963), S. 67–68; *Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden*, Heft 28 (1958), Nr. 17; *J.-F. Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. 2, Neuchâtel

dung der Schweiz – wie das beim Gotthardvertrag der Fall war – zu verhindern, ohne dass das Volk die Möglichkeit hat, sich dazu zu äussern

Falls ein Vertrag unbefristet oder auf mehr als 15 Jahre geschlossen ist, können ihn Bundesrat und Bundesversammlung nach der herrschenden Meinung nicht für dringlich erklären und so dem Referendum entziehen¹³⁾

Praxis und Lehre waren nicht ganz einheitlich in bezug auf die Frage ob Staatsverträge die zwar mit der Erfüllung erloschen oder gekündigt werden können, aber unbefristete Rechte und Pflichten begründen dem Referendum zu unterstellen seien¹⁴⁾ Gebietsabtretungs- und Grenzberichtigungsverträge sowie nachbarrechtliche Verträge galten alle Regel nach für referendumpflichtig Der Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofes wurde trotz der Möglichkeit des jederzeitigen Austritts dem Staatsvertragsreferendum unterstellt, weil die Schweiz durch Entscheide gebunden werden kann, deren Wirkungen länger als 15 Jahre dauern Im Gegensatz dazu wurden jedoch die zweiseitigen Schieds- und Vergleichsverträge dem Referendum nicht unterworfen¹⁵⁾

Beim Beitritt der Schweiz zur Europäischen Freihandels Assoziation diskutierte die Bundesversammlung die Frage, ob sie von sich aus Staatsverträge dem Referendum unterstellen könne, oder ob die Vorschrift von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zwingend sei Das EFTA-Übereinkommen ist kundbar und somit nicht referendumpflichtig Im Nationalrat argumentierte vor allem die Partei des Landesrings der Unabhängigen, dass es der Bundesversammlung jederzeit freistehen müsse den Inhalt von Artikel 89 Absatz 4 in dem Sinne auszudehnen, dass politisch wesentliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden könnten Da das Volk souverän sei, entspreche es auf jeden Fall dem Sinn der Verfassung das Volk um seine Ansicht zu befragen Die Mehrheit des Nationalrates, der Ständerat und auch der Bundesrat widersetzten sich dieser Betrachtungsweise Ihre Ansicht nach ist das Volk nur im Rahmen der Verfassung

1967 S 426 ff *Burckhardt* Kommentar der Bundesverfassung 3 Aufl. Bern 1931 S 713 *Fleiner Giacometti* a a O S 822–823 *P. Guggenheim* Traité de droit international public Bd 1 2 Aufl. Genf 1968 S 146–147 *Gut* a a O S 70–72, *H. Huber*, Plebiszitäre Demokratie und Staatsverträge (Zum schweizerischen Staatsvertragsreferendum) in Festgabe Fraenkel Berlin 1963 S 376–377 *K. Reichlin*, Assoziation und Organisation der Rechtssetzung in der direkten Demokratie Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung Bd 63 (1962) S 389–392 *L. Wildhaber*, Vorschläge zur Verfassungsrevision betreffend den Abschluss internationaler Verträge, Schweizerische Juristen Zeitung Bd 62 (1969) S 120

¹³⁾ *Aubert* a a O S 426 *Burckhardt* Kommentar S 713 *Fleiner Giacometti* a a O S 823 *Gut*, a a O S 68 Anderer Ansicht *M. Battelli*, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et compare moderne Paris 1932, S 52

¹⁴⁾ Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Bd 6 (1949) S 122–173 Bd 7 (1950) S 210–211 Bd 19 (1962) S 176 *L. Wildhaber* Treaty Making Power and Constitution Basel Stuttgart 1971 S 98

¹⁵⁾ AS 1948 1045, cf *D. Schindler* sen Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse Revue de droit international et de législation comparée Bd 6 (1925), S 872–875 Botschaft betreffend Genehmigung der von der Schweiz mit Costa Rica, der Elfenbeinküste Grossbritannien Israel Kamerun Liberia Madagaskar und Niger abgeschlossenen Vergleichs Gerichts- und Schiedsverträge vom 23. November 1965 BBl 1965 III 147

souverän. Die Verfassung verpflichtet die Bundesbehörden, nur langfristige Verträge dem Referendum zu unterstellen. Es steht deshalb den Bundesbehörden nicht frei, sich nach ihrem Belieben über die Vorschrift von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung hinwegzusetzen¹⁶⁾. Die Bundesversammlung beschloss demgemäss, das EFTA-Übereinkommen nicht dem Referendum zu unterstellen.

Der soeben erörterte Grundsatz wird immerhin dadurch abgeschwächt, dass in Literatur und Praxis – über den Wortlaut von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung hinausgehend – die Ansicht vertreten wird, dass es in zwei Fällen sogar eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums bedürfe, d. h. eines Verfassungszusatzes, der von der Mehrheit von Volk und Ständen angenommen werden müsse:

- Bei Verträgen, die schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringen (z. B. bei einem Vollbeitritt zu den Europäischen Gemeinschaften); und
- bei Verträgen, die eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bedingen (z. B. bei einem UNO-Beitritt)¹⁷⁾.

Im Zusammenhang mit der Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften (vom 22. Juli 1972) sind schliesslich noch über die bisherige Theorie und Praxis hinausgehende Überlegungen zur Anwendung gelangt. Die Botschaft zu diesen Abkommen (vom 16. August 1972; BBl 1972 II 653 ff., insbesondere 734–738) legt dar, dass sie, da vor 15 Jahren kündbar, dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung nicht unterstünden. Da die Abkommen ausserdem weder einen Eingriff in unsere verfassungsmässige Ordnung, d. h. in die innere Struktur unseres Landes mit sich brächten, noch eine grundlegende Änderung der schweizerischen Aussenpolitik bedingen würden, lägen auch keine Gründe für die Durchführung eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums vor. Wenn trotzdem beschlossen worden sei, die Abkommen der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten, so sei das nicht als ein Anwendungsfall des Staatsvertragsreferendums, sondern der Verfassungsgesetzgebung nach Artikel 121 der Bundesverfassung zu betrachten. Es seien allerdings nicht rechtliche, sondern ausschliesslich sachliche und politische Gründe für das gewählte Vorgehen massgebend. So seien die Abkommen dazu bestimmt, das Verhältnis zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften auf dauerhafte Weise zu regeln, und sie verkörperten somit den

¹⁶⁾ StB N 1960 96–97, 116–117, 125, 133, 142, 144, 160–163, 165–171; StB S 1960 51–52; BBl 1960 I 877.

So auch *Z. Giacometti*, Über die rechtliche Zulässigkeit von Volksabstimmungen in nicht-referendumpflichtigen Materien, Schweizerische Juristen-Zeitung, 52 Nr. 20 vom 15. Oktober 1956, S. 306; ferner S. 307 und 308; gleicher Auffassung *Aubert*, a. a. O., S. 417, 444; *W. Burckhardt*, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, S. 712. Das Bundesgericht hat in einem leider nicht veröffentlichten Entscheid über das Berner Tramtaxen-Referendum des Jahres 1966 die gleiche Auffassung vertreten und erklärt, die Zuständigkeit gebe einer Behörde nicht nur Rechte, sondern auch unabwägbare Pflichten, «Bund» Nr. 120 vom 27. Mai 1969, S. 37.

¹⁷⁾ Cf. *Wildhaber*, a. a. O., (Anm. 14) S. 99, 382–384, 394–395.

Kern unserer vielfältigen Gesamtbeziehungen zu den Gemeinschaften. Dadurch werde für unsere Wirtschaft eine neue Lage geschaffen. Das Abkommenswerk sei daher in seinem Gehalt derart bedeutsam und beschäftige einen Teil der öffentlichen Meinung in so starkem Masse, dass ohne das Beschreiten dieses zugegebenermassen ungewohnten Weges die Diskrepanz zu den sonst üblichen Mitwirkungsrechten des Volkes bei der Bildung des Landesrechts als zu gross erscheinen müsse. Es gehe jedoch so, wird in der Botschaft ausdrücklich betont, nicht darum, zusätzlich zum fakultativen Referendum für langfristige oder unkundbare Staatsverträge und zum obligatorischen Referendum für Eingriffe in die Staatsstruktur oder Änderungen der Aussenpolitik eine neue Art von Staatsvertragsreferendum zu schaffen, das plebiszitäre Elemente in unsere Kompetenzordnung einfüge, und das die Bundesversammlung nicht anordnen müsse, jedoch könne, wenn irgendwelche politische Gründe ein solches Verfahren zu rechtfertigen schienen.

23 Erfahrungen

Das fakultative Staatsvertragsreferendum nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung hat in der schweizerischen Verfassungswirklichkeit keine grosse zahlenmässige Bedeutung erlangt. Berechnungen zeigen, dass weniger als 5 Prozent aller von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Verträge dem Referendum unterstanden¹⁸. Nur zweimal wurde das Referendum tatsächlich ergriffen: 1923 verwarf das Schweizervolk mit grossem Mehr das Freizonenabkommen mit Frankreich, 1958 wurde demgegenüber das Abkommen mit Italien über die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Spol in der Abstimmung angenommen. Im ersten Fall spielten sachfremde Überlegungen (Besetzung des Ruhrgebietes) eine Rolle, im zweiten verkannten die Gegner des Abkommens, dass bei einer Ablehnung desselben ihre Ziele noch weniger hätten erreicht werden können, während sie durch die Abmachung mit Italien einigermassen verwirklicht wurden.

Zu einem obligatorischen Referendum ist es zweimal gekommen: 1920 wurde – allerdings vor der Einführung des fakultativen Staatsvertragsreferendums – der Beitritt zum Völkerbund einem obligatorischen Referendum unterstellt. Durch ihren Beitritt verpflichtete sich die Eidgenossenschaft, an allfälligen wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbunds teilzunehmen. Bundesrat und Bundesversammlung betrachteten dies als eine so wichtige Abweichung von der hergebrachten Neutralitätspolitik, dass sie eine Volksabstimmung für unerlässlich an sahen. 1920 stimmten Volk und Stände dem Völkerbundsbeitritt zu mit 417 000 Ja gegen 324 000 Nein und 11¹/₂ gegen 10¹/₂ Ständestimmen. Aus den bereits erwähnten Gründen wurden die beiden Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 22. Juli 1972 dem obligatorischen Referendum unterstellt. Am 3. Dezember 1972 nahmen Volk und Stände die Abkommen mit 1 345 057 Ja gegen 509 350 Nein und mit allen Ständestimmen an.

¹⁸) Id. S. 99

Heute wird die Auffassung vertreten, dass das in Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung vorgesehene Kriterium der Vertragsdauer für die Unterstellung von Verträgen unter das fakultative Referendum wenig befriedigend ist, wenn es auch den grossen Vorzug der Klarheit hat. Denn damit kann die politische, rechtliche oder wirtschaftliche Tragweite eines Vertrags nicht berücksichtigt werden. Unwesentliche Verträge wie zum Beispiel gewisse Grenzbereinigungsverträge sind referendumpflichtig, während Abkommen von weitreichender Bedeutung wie das EFTA-Übereinkommen weder einem fakultativen noch einem obligatorischen Referendum unterliegen. Es wäre freilich unrichtig zu behaupten, dass sämtliche wichtigen Verträge dem Referendum entzogen seien. Der Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen oder zu den Europäischen Gemeinschaften müsste, wie wir dargelegt haben, dem obligatorischen Referendum unterstehen. Indessen wirft die heutige Regelung zweifellos echte Probleme auf. Einerseits ist es unbefriedigend, dass die Unterstellung von Verträgen unter ein obligatorisches Referendum in der Bundesverfassung selbst nicht verankert ist; andererseits ist es auf Grund von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung in seiner heutigen Fassung nicht möglich, alle wirklich grundlegenden Verträge dem Referendum zu unterstellen. So sind heute neben wichtigen durchaus auch unwichtige Verträge referendumpflichtig.

Die geltende Regelung des Staatsvertragsreferendums weist somit gewisse Unzulänglichkeiten auf. Es ist daher begreiflich, dass in letzter Zeit mehr und mehr Stimmen laut geworden sind, die eine Änderung der heutigen Regelung verlangen. Wir wenden uns im nächsten Abschnitt den in der bisherigen Diskussion vorgetragenen Änderungsvorschlägen zu.

3 Bisherige Vorschläge zur Änderung von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung

31 Postulat Jaeckle

Am 21. März 1960 reichte Nationalrat Jaeckle anlässlich der parlamentarischen Debatte über die Genehmigung des EFTA-Übereinkommens ein Postulat ein, worin er den Bundesrat ersuchte, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Revision von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zu unterbreiten. Er regte an, dass Staatsverträge «von erheblicher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung» dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten. Am 7. März 1962 nahm der Nationalrat das Postulat Jaeckle an. Bei der Entgegennahme des Postulats führte der Vorsteher des Politischen Departements im Namen des Bundesrates aus, dass es zwar kaum befriedige, wenn Staatsverträge allein auf Grund ihrer Dauer dem Referendum unterstellt würden. Ebensowenig überzeuge es jedoch, statt auf die Dauer auf die Form, Bezeichnung oder Multilateralität von Staatsverträgen abzustellen. Es sei ausserordentlich schwierig, ein besseres Kriterium für die Unterstellung von Verträgen unter das Referendum zu finden, ohne die

Vertragsfähigkeit und aussenpolitische Glaubwürdigkeit der Schweiz zu beeinträchtigen¹⁹⁾.

32 Vorschlag des Redressement National

In einer von Kurt Reichlin und Rudolf Rohr verfassten Schrift erläuterte das Redressement National einen Vorschlag, der 1964 von einer von dieser Organisation ernannten Studienkommission ausgearbeitet worden war²⁰⁾. Die Studienkommission ging davon aus, dass die internationalen Verträge, namentlich die rechtsetzenden, immer zahlreicher und immer wichtiger werden, und dass der Grundsatz der direkten Demokratie gebiete, Verträge gleich wie innerstaatliche Rechtsquellen dem Referendum zu unterstellen und so der direkten Einwirkung durch das Volk zugänglich zu machen. Die Studienkommission regte daher an, Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung aufzuheben und durch folgenden neuen Artikel zu ersetzen:

Staatsverträge, welche mit der Bundesverfassung nicht im Einklang stehen, sind Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Ist die Abweichung von untergeordneter Bedeutung, so ist der Staatsvertrag Volk und Ständen nur dann zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird. Ausgenommen sind Verträge, für die durch Bundesgesetz oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss eine abweichende Regelung vorgesehen ist.

Auf die Staatsverträge ist Artikel 89^{bis} anwendbar.

33 Stellungnahme aus der Sicht der schweizerischen Staatsrechtslehre zu den Vorschlägen des Redressement National

Prof. Dietrich Schindler befürwortete den Vorschlag der Studienkommission des Redressement National mit vorsichtiger Zurückhaltung²¹⁾. Ausgehend von der wenig befriedigenden bestehenden Regelung des Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung begrüsst er den Vorschlag des Redressement National als eine Anregung zu einer eingehenden Erörterung des ganzen Fragenkreises. Nach der Ansicht von Prof. Schindler sind die aussenpolitischen Erschwerungen, die durch einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums hervorgerufen werden können und das innenpolitische Malaise, das sich beim Fehlen eines Referendums bilden könnte, gegeneinander abzuwägen.

Im Gegensatz dazu kritisierte Prof. Hans Huber die Vorschläge der Studienkommission des Redressement National scharf. Nach Meinung von Prof. Huber

¹⁹⁾ StBN 1962 54–56, auch 1965 578.

²⁰⁾ K. Reichlin/R. Rohr, Notwendiger Ausbau des Staatsvertragsreferendums, Zürich 1965.

²¹⁾ Ausbau des Staatsvertragsreferendums?, NZZ Nr. 3260 vom 7. August 1965.

bedeutet eine Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums eine «Demokratie am falschen Objekt». Internationale Verträge entstünden in einem Prozess des zwei- oder mehrseitigen Verhandeln mit dem Ausland. Wenn man die Verhandlungsergebnisse, also die Vertragsentwürfe, nachträglich einer einseitigen, rein innenpolitischen Auseinandersetzung unterwerfe, so bringe man die Schweiz in den Ruf eines unberechenbaren und unzuverlässigen Kontrahenten. Auf völkerrechtlicher Ebene bestehe ein grosses Bedürfnis nach vermehrter vertraglicher Regelung. Der Abschluss von Staatsverträgen sollte daher nicht erschwert, sondern viel eher erleichtert werden. Prof. Huber ist daher gegen einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums²²⁾.

Prof. Max Imboden kritisierte am Vorschlag zur Ausweitung des Staatsvertragsreferendums vor allem die Tatsache, dass es sich um eine «fragwürdige Verfassungsschöpfung im Einzelfall» handle. Der Vorschlag werde Spannungen und Ungleichheiten im Verfassungsrecht schaffen. Nur eine Neuüberprüfung der tragenden Grundsätze der Verfassung könnte ihr die fehlende innere Ausgewogenheit zurückgeben. Prof. Imboden war daher der Ansicht, dass die Revision des Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung nicht dringlich sei. Er erwogte immerhin die Möglichkeit, alle Arten von rechtsetzenden Staatsverträgen (also auch befristete) dem fakultativen Referendum zu unterwerfen, soweit nicht durch Bundesgesetz eine abweichende Regel begründet werde²³⁾.

Auch Prof. Luzius Wildhaber steht einer Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums zurückhaltend gegenüber²⁴⁾. Er anerkennt zwar, dass das Anliegen einer vermehrten Demokratisierung der Aussenpolitik sympathisch und berechtigt sei, fragt sich jedoch, ob das Anliegen auf dem angestrebten Wege verwirklicht werden könne. In der modernen Wirklichkeit des schweizerischen Rechtsetzungsverfahrens sei die Hauptfunktion des Referendums «einerseits diejenige eines Hebelarms zur Durchsetzung der Anliegen von gesellschaftlichen Interessengruppen gegenüber den Behörden, anderseits eine ausgeklügelte Methode der Konsensus- und Kompromissfindung zwischen divergierenden gesellschaftlichen Interessengruppen». Das Referendum dürfe aber nicht «vom Volksrecht zum Verbandsrecht» werden. Prof. Wildhaber schlägt vor, ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen einzuführen. Er regt ferner an, die Bundesversammlung für befugt zu erklären, Verträge von wesentlicher Tragweite dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

22) Umbruch und Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums?, NZZ Nr. 3328 vom 13. August 1965, Nr. 3338 vom 14. August 1965; vgl. auch seinen in Anm. 12 zitierten Artikel.

23) Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums und die Bundesverfassung, NZZ Nr. 3910 vom 22. September 1965.

24) Vorschläge zur Verfassungsrevision betreffend den Abschluss internationaler Verträge, Schweizerische Juristen-Zeitung, Bd. 65 (1969), S. 120–121; Ausweitung des Staatsvertragsreferendums?, NZZ Nr. 99 vom 1. März 1970; Treaty-Making Power and Constitution, S. 100–106; Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, Basler Juristische Mitteilungen 1971, Heft Nr. 4, S. 155–172

34 Stellungnahmen im Rahmen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung

Ende der sechziger Jahre haben die schweizerischen Parteien, Kantone, Universitäten und interessierten Verbände und Organisationen der von alt Bundesrat Wahlen präsidierten Arbeitsgruppe Stellungnahmen über die Totalrevision der Bundesverfassung und namentlich auch Vorschläge zur Abänderung des Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung vorgelegt

Es wurde zu weit führen, alle im Rahmen dieser Arbeitsgruppe vorgelegten Stellungnahmen im einzelnen zu analysieren. Im grossen ganzen lässt sich sagen, dass sich zwei grosse Revisionstendenzen herauskristallisierten. Die erste Tendenz wünschte eine ausdrückliche Bestimmung, wonach der Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Organisation dem obligatorischen oder fakultativen – Referendum unterstellt wird. Eine andere in diesem Zusammenhang vorgetragene Formulierung fordert die Unterstellung unter das Referendum für jede Abtretung von Hoheits- oder Souveränitätsrechten. Die zweite Tendenz verlangte, dass internationale Verträge mit den rein innerstaatlichen Rechtsquellen (Verfassung – Gesetz – Verordnung) gleichgesetzt werden. Dies hatte zur Folge, dass verfassungsändernde Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden mussten, gesetzesändernde dem fakultativen, während die auf Verordnungsstufe stehenden Verträge dem Referendum entzogen waren.

Im September 1973 veröffentlichte die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung ihren Schlussbericht. Im 14. Kapitel («Beziehungen zu andern Staaten und internationalen Organisationen, Integration») äusserte sich die Arbeitsgruppe in der Ziffer IX zu den Problemen, die die Institution des Staatsvertragsreferendums aufwirft²⁾. Dies geschah im Bewusstsein und in Kenntnis sowohl der vorliegend im Gange befindlichen Partialrevision der Bundesverfassung als auch der eingereichten Volksinitiative der Nationalen Aktion.

Die Arbeitsgruppe befürwortet die Aufhebung des bestehenden fakultativen Referendums für Staatsverträge mit einer Laufzeit von über 15 Jahren. Sie war sich darüber einig, dass der Verfassungsgeber im wesentlichen zwischen drei Möglichkeiten wählen kann:

- Ausschluss jedes fakultativen Referendums – abgesehen von grossen aussenpolitischen Grundentscheidungen, die dem obligatorischen Referendum unterstellt sind,
- Wahl eines konkreten Kriteriums als ein relativ taugliches Mittel zur Abgrenzung, ob ein «Vertrag wesentlicher Tragweite» vorliegt,
- Ermessenskompetenz der Bundesversammlung, welche Staatsverträge sie mit Rücksicht auf deren grosse Tragweite dem fakultativen Referendum unterstellen will.

²⁾ Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, VI 1973, Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3003 Bern, S. 652–658.

Keine dieser drei Lösungen konnte ganz befriedigen, weshalb auch keine die Zustimmung aller Mitglieder der Arbeitsgruppe fand. Nach Prüfung und Abwägung der möglichen Lösungen und ihrer Varianten hielt die Arbeitsgruppe lediglich das eine fest: Für den Beitritt zur UNO und zur EWG lasse sich das obligatorische Referendum rechtfertigen. Darüber hinaus sei bei der Einräumung von Volksrechten im Gebiete der Aussenpolitik Zurückhaltung geboten.

35 Motionen Hummler und Luder

In gleichlautenden Motionen vom 12. Juni 1969 luden Nationalrat Hummler und Ständerat Luder den Bundesrat ein, der Bundesversammlung Bericht und Antrag über eine Neufassung von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zu unterbreiten mit dem Ziel, «Volk und Ständen die angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entscheide zu ermöglichen, soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken». Am 12. März 1970 wurden die beiden Motionen erheblich erklärt. Bei der Entgegennahme betonte der Vorsteher des Politischen Departements, der Bundesrat sei sich bewusst, dass es schwer sein werde, eine angemessene, nach jeder Hinsicht ausgewogene Formulierung zu finden. Er anerkannte jedoch, dass die heute gültigen Kriterien für die Unterstellung der Staatsverträge unter das fakultative Referendum nicht zu befriedigen vermögen.

36 Motion Breitenmoser

In einer Motion vom 8. Juni 1970 regte Nationalrat Breitenmoser an, eine informative Volksbefragung über die verschiedenen Möglichkeiten eines Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften wie auch des bewussten Abseitsstehens davon durchzuführen. Gleichzeitig forderte er den Bundesrat auf zu prüfen, ob man bei dieser Gelegenheit eventuell auch die Auffassung des Schweizervolkes zu einem UNO-Beitritt ausfindig machen könne. Der Bundesrat beantragte dem Nationalrat die Ablehnung dieser Motion. Er erklärte, dass das Volk in unserem Staatsrecht nicht zu unverbindlichen Meinungsäusserungen aufgerufen sei. Bundesrat und Bundesversammlung könnten ihre Verantwortung zur Gestaltung der Politik und zur Leitung der Staatsgeschäfte nicht in dieser Weise auf das Volk abwälzen. Da sich je nach dem Ergebnis der zwischenstaatlichen Verhandlungen oder der jeweiligen politischen Lage der Gegenstand der Abstimmung in wesentlichen Punkten ändern könnte, würde eine konsultative Abstimmung keinerlei Gewissheit über den Ausgang der endgültigen Referendumsabstimmung bieten. Zudem würde die schweizerische Verhandlungsdelegation mit den Europäischen Gemeinschaften in der für das Auskundschaften denkbarer Lösungsmöglichkeiten unerlässlichen Bewegungsfreiheit entscheidend beeinträchtigt. Der Nationalrat schloss sich diesen Erwägungen an und lehnte Ende September 1970 die Motion Breitenmoser mit grossem Mehr ab.

37 Initiative Alder

Am 25 September 1972 reichte Nationalrat Alder folgende Initiative ein

Artikel 89 der Bundesverfassung soll wie folgt lauten

- 1 Für Bundesgesetze
- 2 Bundesgesetze, sowie
- 3 Bundesbeschlüsse über Staatsverträge welche unbefristet sind oder Bestimmungen der Bundesverfassung widersprechen sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen
- 4 Bundesbeschlüsse über andere Staatsverträge sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn sie Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen widersprechen und es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird

Zu beachten ist, dass der Initiant in den neu formulierten Absätzen 3 und 4 jeweils nur die Vorlage vor das Volk vorsieht

38 Postulat Leu

Am 6 Dezember 1972 reichte Ständerat Leu ein Postulat mit folgendem Wortlaut ein

Ohne verfassungsmässige Verpflichtung haben die eidgenössischen Räte nach eingehenden Auseinandersetzungen aus rein allgemeinen politischen Überlegungen beschlossen das Freihandelsabkommen mit der EWG dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung zu unterbreiten

Damit später eine ausserordentlich wichtige Angelegenheit, für die in der Verfassung keine Volksabstimmung vorgesehen ist dem Referendum unterstellt oder dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden kann wäre zu prüfen, ob in die Verfassung nicht eine Bestimmung aufzunehmen sei, die die eidgenössischen Räte durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss ermächtigt, von sich aus einen bedeutungsvollen Erlass dem fakultativen Referendum oder direkt der Volksabstimmung zu unterbreiten

Der Bundesrat wird ersucht die Vor- und Nachteile einer solchen Verfassungsbestimmung zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten

Der Ständerat hat das Postulat am 12 März 1973 angenommen

39 Die Initiative der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat

Bereits Ende März 1971 hatte die Delegiertenversammlung der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat angekündigt dass sie eine Initiative zur Einführung eines umfassenden, ausnahmslos alle Verträge erfassenden fakultativen und sogar mit Rückwirkung versehenen Staatsvertragsreferendums lancieren wolle Diese Initiative ist inzwischen zustande gekommen Von den am 20 März 1973 eingereichten 59 457 Unterschriften sind 58 502 als gültig anerkannt worden (vgl. BBl 1973 I 1064) Das Volksbegehren lautet wie folgt

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Artikel 89 Absatz 3

Staatsverträge mit dem Auslande, befristet oder unbefristet, sind ebenfalls dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Artikel 89 Absatz 4 wird aufgehoben.

II

Artikel 89 Absatz 3 tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.

Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist für bestehende, befristete Staatsverträge mit dem Ausland.

Das Initiativkomitee verzichtet auf die Rückzugsklausel.

Verbindlich für den Text ist die deutsche Fassung.

4 Gründe für und gegen einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums

Um die verschiedenen Vorschläge zur Neuformulierung des Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung bewerten zu können, ist es notwendig, vorerst die Vor- und Nachteile des Staatsvertragsreferendums im schweizerischen Staatsrecht gegeneinander abzuwägen²⁶⁾. Dies soll im folgenden Abschnitt geschehen.

41 Gründe für einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums

Die Befürworter eines Ausbaus des Staatsvertragsreferendums sind der Ansicht, dass das Verhältnis zwischen dem rein innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren der halbdirekten Demokratie und der vertraglichen internationalen Rechtsharmonisierung und Rechtsetzung gestört sei und überprüft werden müsse. Die völkerrechtlichen Verträge würden immer zahlreicher und immer wichtiger. Immer mehr Fragen von allgemeiner Tragweite, die bisher durch autonomes nationales Recht geregelt worden seien, bildeten heute oder in Zukunft Gegenstand eines zwei- oder mehrseitigen Abkommens. Die zunehmende zwischenstaatliche Verflechtung und Interdependenz erfordere auf immer mehr Sachgebieten internationale Abmachungen. Vor allem im Rahmen des Europarates und der Europäischen Gemeinschaften zeichne sich eine starke Tendenz zur Harmonisierung und Angleichung verschiedener Rechtsgebiete ab. Dazu komme, dass verschiedene internationale Organisationen, insbesondere die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen, die OECD und die EFTA, sowie wiederum der

²⁶⁾ Dazu vor allem die in Anm. 20–24 zitierten Autoren und die in Anm. 8 und 9 zitierten bundesrätlichen Botschaften.

Europarat und die Europäischen Gemeinschaften Beschlüsse und Resolutionen zur Ausführung und Konkretisierung des Organisationsstatuts fassten Beschlüsse, die teilweise ebenfalls rechtsetzende Wirkung entfalten wurden. Zahlreiche Staatsverträge enthielten somit Vorschriften, die für den Bürger wichtig und je nachdem auch unmittelbar anwendbar seien.

Das interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Staatsverträgen unterscheidet sich vor allem in zweifacher Hinsicht vom internen Gesetzgebungsverfahren, einmal im Vorverfahren und sodann bei der Unterstellung unter das Referendum. Was zunächst das Vorverfahren betreffe, so wurden nach den vom Bundesrat 1970 beschlossenen Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung Vernehmlassungsverfahren zwar auch für politisch wesentliche Staatsverträge durchgeführt. Immerhin konnte den Stellungnahmen der Kantone, Parteien, Verbände und sonstigen interessierten Gruppen nicht ganz dasselbe Gewicht zukommen wie im Verfahren zur Vorbereitung innerstaatlicher Rechtsätze. Bei zweiseitigen Verträgen müsse den im Vernehmlassungsverfahren vorgetragenen Änderungen zwischen nicht nur von den Bundesbehörden, sondern vor allem auch vom schweizerischen Vertragspartner zugestimmt werden. Bei multilateralen und vor allem bei quasi-universalen Verträgen sei es ohnehin sehr schwierig, die Wünsche einzelner nationaler Interessengruppen zu berücksichtigen.

Was die Unterstellung unter das Referendum betreffe, so erlaube der heute geltende Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung es nicht, sämtliche rechtsetzenden Verträge dem Referendum zu unterstellen. Wie bereits erwähnt, entscheide einzig die Dauer eines Vertrages über seine Referendumpflichtigkeit. Demgegenüber unterstanden sämtliche (rechtsetzenden) Bundesgesetze dem fakultativen Referendum. Hier bestehe zweifellos eine gewisse Diskrepanz. Nach der heutigen Regelung sei es tatsächlich möglich, dass ein dem Staatsvertragsreferendum nicht unterworfenen rechtsetzender Vertrag Gesetzesnormen andere, die ihrerseits dem Gesetzesreferendum unterstanden. Es wurde daher der Logik unserer halbdirekten Demokratie entsprechen, das Staatsvertragsreferendum in dem Sinne auszubauen, dass rechtsetzende Verträge gleich wie Gesetze dem fakultativen Referendum unterworfen wurden.

Mit diesem Anliegen steht ein weiterer Gedanke in engem Zusammenhang. Die Befürworter einer Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums versprechen sich davon auch eine vermehrte Demokratisierung der Aussenpolitik. Es gehe darum, das Schweizer Volk an den internationalen Beziehungen und den aussenpolitischen Problemen zu interessieren, indem es vermehrt zum Entscheid herangezogen werde. Ein Ausbau des Staatsvertragsreferendums hänge letztlich von der Einstellung zum Volk ab. Wer dem Volk – im Gegensatz zu den innenpolitischen Entscheiden – die Fähigkeit nicht zutraue, wichtige aussenpolitische Entscheide zu treffen, der weiche insofern von den Grundvoraussetzungen unseres Staatswesens ab. Er greife, wie es einer der Motionare ausgedrückt habe, «resigniert nach dem Rettungsanker der Elitardemokratie»²⁷⁾. Wenn das Volk hinge-

²⁷⁾ So Standerat *Luder* an der dem Staatsvertragsreferendum gewidmeten Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik in Freiburg vom 19. Februar 1971.

gen zu aussenpolitischen Entscheiden herangezogen werde, so dürfe man erwarten, dass es sich dieser Verantwortung als würdig erweise. Die Entscheidungsbezugnis in auswärtigen Belangen werde ein vermehrtes Informationsbedürfnis schaffen; sie werde daher zu einer vermehrten und verbesserten Information über die staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz führen und die verhältnismässige Interesselosigkeit und teilweise Skepsis des Schweizers den internationalen Fragen gegenüber abbauen. Einzig so könne verhindert werden, dass im Volk ein Malaise über seine Ohnmacht in aussenpolitischen Belangen entstehe. Nur der Ausbau des Staatsvertragsreferendums werde gewährleisten, dass sich das Volk und die Bundesbehörden regelmässig über den einzuschlagenden aussenpolitischen Kurs einig werden könnten.

42 Gründe gegen einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums

Die Gegner einer Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums befürchten vor allem, dass die aussenpolitische Bewegungsfreiheit oder, wie man oft sagt, «Vertragsfähigkeit», gefährdet werden könnte. Ihre Argumente, namentlich die von Prof. Hans Huber, können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Ausarbeitung eines zwischenstaatlichen, zwei- oder mehrseitigen Vertrages unterliegt ganz anderen Bedingungen als die Vorbereitung rein innerstaatlicher Rechtssätze²⁸⁾. Bei der Entstehung von Gesetzen braucht man sich im grossen ganzen nur um innenpolitische Überlegungen zu kümmern. Kantone, Parteien, Verbände, Interessengruppen, Experten, Massenkommunikationsmittel, Verwaltung, Regierung und Parlament können ihre Ansichten in ausgewogenem Verfahren vortragen. Dringt ein Entwurf nicht durch, so kann ein neuer ausgearbeitet werden, und befriedigt ein Gesetz nicht, so kann man es aufheben oder abändern. Demgegenüber wäre es sachfremd und zeugte von ungesunder Egozentrik und nationaler Introvertiertheit, wenn man glaubte, Staatsverträge könnten wie Gesetze behandelt und ausgearbeitet werden. Verträge sind das Ergebnis zähen Verhandeln und bestehen im Ausgleich entgegenstehender Interessen und in der Hervorhebung gleichgerichteter Interessen. Jeder Vertragspartner muss einen Vertragsentwurf billigen, sonst kommt dieser nicht zustande. Und wenn man sich – in einem entscheidenden Stadium der Verhandlungen – über einen bestimmten, bestehenden Entwurf nicht einigen kann, so ist oft der Zeitpunkt für einen späteren Kompromiss unwiderruflich vorüber.

Das gilt besonders für die grossen, multilateralen Verträge, die das allgemeine Völkerrecht kodifizieren und ausbauen oder die internationale Organisationen schaffen. Die Schaffung solcher Konventionen mit für alle Staaten geltenden einheitlichen Rechtsnormen stellt ein dringendes Bedürfnis in der heutigen Welt dar. Deren Ausarbeitung bedarf längerer Zeit und grosser Anstrengungen; es sind daran oft über hundert Staaten beteiligt. Es ist völlig undenkbar, dass, wenn die Schweiz infolge einer negativen Volksabstimmung einen derartigen,

²⁸⁾ Vgl. *Huber* in Anm. 12 und 22 zitierten Abhandlungen.

muhevoll zustande gekommenen Vertrag ablehnt neue Verhandlungen über unsere Sonderwünsche stattfinden wurden. Die einzige Konsequenz wäre das Fernbleiben mit allen Nachteilen.

Rechtlich besteht ein grundlegender Unterschied zwischen volkerrechtlichen Verträgen und Landesrecht. Während bei letzterem der Staat allein Gesetzgeber ist und über weitgehende Handlungsfreiheit verfügt, sind bei Verträgen mehrere Staaten im Zusammenwirken Rechtsetzer. Die Handlungsfreiheit des einzelnen ist beschränkt, Volkerrecht entsteht nur im Zusammenwirken der Staaten, liegt also auf einer andern Ebene. Daraus ergibt sich, dass auch das Rechtsetzungsverfahren ein von der internen Gesetzgebung verschiedenes sein muss.

Ein weiteres Problem liegt in der Information des Volkes bei den Referendumsabstimmungen um internationale Verträge. Der Bundesrat kann unmöglich alle seine Hintergedanken, verhandlungstaktischen Schachzüge, Instruktionen an die Verhandlungsdelegation und Stellungnahmen der Verhandlungsgegner offenlegen. Er würde damit die schweizerische Stellung für künftige internationale Verhandlungen schwächen, der landesinneren Opposition Argumente in die Hand spielen und der Schweiz den Ruf eines unberechenbaren, ja unglaubwürdigen Vertragspartners eintragen. Wenn aber der Bundesrat nicht sämtliche Informationen freigeben kann, so muss er stattdessen notgedrungen an das Vertrauen und den Autoritätsglauben der Wähler appellieren. Dies gab jedem Referendumskampf um einen internationalen Vertrag eine gewisse plebiszitäre Tendenz. Es bestünde dann die Gefahr, dass das Referendum zu einer Vertrauens- oder Misstrauenskundgebung gegenüber Bundesrat und Bundesversammlung oder gegenüber dem ausländischen Vertragspartner entartet. Das wäre aber nicht der Sinn und Zweck des Referendums. Die Referendumsabstimmung soll durch eine objektive und kenntnisreiche öffentliche Diskussion befriedend wirken und Volk und Behörden einander näherbringen, sie «integrieren» und nicht trennen.

Im übrigen muss der Abstimmungskampf ganz allgemein Mass halten. Zwar gebietet eine demokratische Aussenpolitik eine öffentliche Eroiterung der von der Schweiz abgeschlossenen Verträge. Indessen musste der internationale Ruf der Eidgenossenschaft darunter leiden, wenn wiederholt zweiseitige Verträge mit demselben Land in der Referendumsabstimmung abgelehnt werden sollten, wenn gegen ausländische Vertragspartner gehässige Zeitungskampagnen geführt wurden oder wenn der Beitritt zu quasi weltweiten Organisationen wie den Vereinten Nationen oder zu allgemein anerkannten Vertragswerken wie der Europäischen Menschenrechtskonvention verworfen wurde. Ferner konnte die Glaubwürdigkeit und Unparteilichkeit der schweizerischen Neutralitätspolitik in Frage gezogen werden, wenn sich eine Abstimmung über einen Vertrag zu einer grundsätzlicheren Zuneigungs- oder Ablehnungskundgebung gegenüber einzelnen ausländischen Mächten auswachsen sollte. Schliesslich bestände auch für ausländische Vertragspartner die Versuchung, sich direkt oder indirekt in den innerschweizerischen Referendumskampf einzumischen, um einen erwünschten Vertrag durchzusetzen. Zweifellos würde die Schweiz solche Einmischungsversuche zurückweisen, aber sie wäre dieser Gefahr dennoch ausgesetzt.

Aus allen diesen Gründen haben verschiedene Bundesräte und hohe Beamte wiederholt die Befürchtung geäußert, ein erweitertes Staatsvertragsreferendum könnte die Schweiz in ihren völkerrechtlichen Beziehungen hemmen. Dazu tritt noch die Überlegung, dass ein Referendumsverfahren eine mehrmonatige Verzögerung des Inkrafttretens internationaler Verträge bewirkt, und dass – insbesondere bei Handels- und Finanzverträgen – ein solcher Aufschub nicht immer tragbar ist.

Auf das Argument, dass eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums der Logik unserer halbdirekten Demokratie entspreche, erwidern die Gegner, dass in der Politik kein Prinzip bis zu seiner letzten Konsequenz entwickelt werden dürfe. Jeder Grundsatz könne schliesslich ad absurdum geführt werden und sich letzten Endes selbst aufheben. Diejenigen Verfassungen, die sich am besten bewährt hätten, beruhten auf verschiedenen Grundsätzen, die sich gegenseitig unterstützten und einschränkten. So seien denn auch in der Schweiz zahlreiche Verfassungsinitiativen, die einen Ausbau der Volksrechte verlangten, vom Volke verworfen worden, zum Beispiel die Einführung einer Volkswahl des Bundesrates, des Finanzreferendums und der Gesetzesinitiative. Solange ernsthafte Bedenken gegen eine übermässige Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums bestünden, dürfe man nicht einzig und allein um der Logik der direkten Demokratie willen die Glaubwürdigkeit und Vertragsfähigkeit der Schweiz gefährden.

Auf das Argument, dass es letzten Endes darum gehe, ob man dem Volke traue oder nicht, wird erwidert, dies sei eine falsche Betrachtungsweise. Das Referendum sei in der Wirklichkeit des modernen eidgenössischen Verfassungslebens nicht nur ein Recht des Volkes, in Abstimmungen die von den Bundesbehörden ausgearbeiteten Rechtssätze anzunehmen oder zu verwerfen. Fast noch wichtiger sei die Auswirkung des Referendums auf das Vorverfahren und die Entstehung der Gesetze. So betrachtet sei das Referendum einerseits ein Hebelarm zur Durchsetzung der Anliegen gesellschaftlicher Interessengruppen gegenüber den Behörden, andererseits eine Methode der Konsensus- und Kompromissfindung zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen mit verschiedenen Zielen. Da das Referendum ein «äusserst wirksames Werkzeug der Verbandspolitik»²⁹⁾ geworden sei, habe es sich «vom Volksrecht zum Verbandsrecht»³⁰⁾ entwickelt. Dies habe bewirkt, dass die Schweiz aus einer «Abstimmungsdemokratie eine Verhandlungsdemokratie» geworden sei³¹⁾.

²⁹⁾ *H. Huber*, Staat und Verbände, Tübingen 1958, S. 25.

³⁰⁾ *L. Wildhaber*, Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, Basler Juristische Mitteilungen 1971, Heft Nr. 4, S. 161.

³¹⁾ *L. Neidhart*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970, insbesondere S. 287 bis 319. Vgl. auch *K. Eichenberger*, Die oberste Gewalt im Bunde (Diss. Bern 1949); id., Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 73 (1954 II), S. 1a–118a; *M. Flückiger*, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren (Diss. Bern 1968); *B. A. Jenny*, Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz, dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage (Diss. Basel 1966); *G. Kocher*, Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung (Diss. Bern 1967).

Schliesslich können sich beim Referendum über Staatsverträge sachfremde Überlegungen wie allgemeine Xenophobie oder Abneigung gegen einen bestimmten Staat in besonderem Ausmass auswirken. Die bisherige Erfahrung hat das gezeigt.

Zu berücksichtigen ist auch die im allgemeinen kleine Stimmbeteiligung, wie sie in den letzten Jahren mehr und mehr in Erscheinung getreten ist. Eine geringe Mehrheit – tatsächlich eine Minderheit – wurde zur Verwerfung eines Vertrages genügen, die Folge wäre, dass unsere Vertragsfähigkeit angezweifelt wurde.

Das Staatsvertragsreferendum stellt eine Erschwerung beim Abschluss volkerrechtlicher Verträge dar. Es widerspricht deshalb den Bestrebungen, eine aktivere Aussenpolitik zu führen. In einer Zeit der weltweiten Interdependenz und einer beschleunigten Entwicklung aller Verhältnisse erscheint eine solche Erschwerung als unvernünftig.

43 Gründe für die Ablehnung der Initiative der Nationalen Aktion

Die Annahme des in der Initiative der Nationalen Aktion vorgeschlagenen Verfassungsartikels würde die Führung der schweizerischen Aussenpolitik aus den in 42 bereits erläuterten, allgemeinen Gründen über Gebühr beeinträchtigen und musste zwangsläufig die Vertrauenswürdigkeit der Schweiz im Ausland schädigen. Je nachdem, wie die Initiative dann ausgelegt wurde, konnte sie darüber hinaus zu erheblichen Volkerrechtsverletzungen führen. Die Gründe dafür sollen im folgenden näher erörtert werden.

Die Initiative der Nationalen Aktion will das Staatsvertragsreferendum auf sämtliche Verträge ausdehnen. Ob es sich um den Beitritt zu einer wichtigen internationalen Organisation oder um eine völlig nebensächliche Vereinbarung zum Vollzug eines Abkommens handelt, ob ein Vertrag dringlich oder wesentlich, rechtsetzend oder langfristig ist, fällt dabei völlig ausser Betracht. Dieses auf alle Verträge erstreckte Referendum würde aber nicht nur die aussenpolitische Handlungsfähigkeit und die internationale Vertrauenswürdigkeit der Schweiz schwerwiegend beeinträchtigen, sondern es würde auch weit über sein wirkliches Ziel hinausschiessen. Die Schweiz schliesst jährlich etwa 70 bis 80 Verträge ab, viele davon sind reine Durchführungsabkommen auf Verordnungsstufe, höchstens ein Dutzend – und meist nur ein paar wenige – Verträge sind politisch von so grossem Interesse, dass eine Referendumskampagne für sie überhaupt in Betracht käme.

Die der Initiative beigefugte Übergangsbestimmung verlangt, dass sofort nach Annahme des neuen Verfassungsartikels durch Volk und Stände die Referendumsfrist für sämtliche heute geltenden, befristeten und deshalb nicht dem Staatsvertragsreferendum unterworfenen Verträge mit dem Ausland zu laufen beginne.

Die Initiative schweigt zur Frage, was geschehe, wenn das Referendum ergriffen und der betreffende Vertrag in der Abstimmung verworfen wurde. Zwei

Sanktionen erscheinen denkbar: Entweder könnte der negative Referendumsausgang die sofortige, einseitige, vertragswidrige Beendigung des Vertrags durch die Schweiz herbeiführen. Oder er würde – in Abkehr von der heutigen Regel, wonach der Bundesrat selbst über die Kündigung internationaler Verträge entscheidet³²⁾ – den Bundesrat verpflichten, den Vertrag auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen. Angesichts des Erfordernisses völkerrechtskonformer Auslegung des Landesrechts, das vom Bundesgericht in seiner neuesten Rechtsprechung anerkannt wird³³⁾, muss die erste Möglichkeit ausgeschlossen und kann nur die zweite zugelassen werden.

Aber auch diese letztere gibt zu schweren Bedenken Anlass. Die Schweiz kann nicht nach ihrem Belieben Referendumskampagnen über bestehende internationale Verträge durchführen, wie wenn sie auf ihre Vertragspartner keine Rücksicht zu nehmen hätte. Es ist heute unmöglich, einzelne Staatsverträge aus dem dichten Netz der Beziehungen mit einem anderen Staat herauszusuchen und mittels des vorgeschlagenen neuen Referendums ausser Kraft zu setzen. Wer angeblich einen einzigen Vertrag herausgreifen und beseitigen will, der stellt damit in Wirklichkeit alle anderen vertraglichen und sonstigen Beziehungen mit dem betroffenen Staate und darüber hinaus den internationalen Ruf der Schweiz ganz allgemein aufs Spiel.

Auch die Folgen der ersterwähnten Möglichkeit können dargelegt werden. Die Verwerfung eines bestehenden Vertrages in der Abstimmung würde seine sofortige, einseitige Beendigung ohne Einhaltung der vertraglichen Kündigungsfrist bedeuten. Eine solche einseitige Beendigung kündbarer und – erst recht – unkündbarer, völkerrechtlicher Verträge ohne Zustimmung der anderen Vertragspartei stellte einen selten klaren Bruch des Satzes «pacta sunt servanda» dar, wäre ein völkerrechtlich nichtiger Akt und würde die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz nach sich ziehen.

Der bundesrätliche Bericht zur Rheinau-Initiative und ein Teil der Literatur gehen davon aus, dass es keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision gebe – auch nicht in Form des Völkerrechts, dass also kein Volksbegehren als inhaltlich verfassungswidrig betrachtet werden dürfe³⁴⁾. Entscheidend für diese Argumentation ist die Überlegung, dass der Grundsatz «Völkerrecht bricht Landesrecht» bis heute keine Anerkennung als bindender Rechtsatz gefunden hat. Vielmehr wird anerkannt, dass es völkerrechtswidriges Landesrecht geben kann, wobei allerdings jeder Staat verpflichtet bleibt, Völkerrechtswidrigkeiten zu beheben und dem geschädigten Staat gegebenenfalls Schadenersatz zu leisten.

³²⁾ Vgl. *L. Wildhaber*: Treaty-Making Power and Constitution, 1971, S. 249 und die dort gegebenen Zitate.

³³⁾ BGE 94 I 678/79.

³⁴⁾ BBl 1954 I 737–751; *J.-F. Aubert*: Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. I (1967), S. 130–139; *W. Burckhardt*: Kommentar BV (3. Aufl. 1931), S. 815. Hingegen betrachtet z. B. *K. Spuehler*: Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Diss. Zürich 1962) S. 302/03, das gesamte Völkerrecht als materielle Schranke der Verfassungsrevision.

Eine Initiative jedoch, deren Annahme zum einseitigen Bruch beliebiger, die Schweiz bindender Staatsverträge führen konnte, wäre klar völkerrechtsverletzend. Der Kleinstaat Schweiz hat aber an der Einhaltung des Völkerrechts und an der Erhaltung einer internationalen Ethik und Moral ein überragendes Interesse. Es wäre zutiefst bedauerlich, wenn er sich aus freien Stücken unter die Rechtsbrecher reihen wollte. Dies gilt es durch Ablehnung der Initiative der Nationalen Aktion zu verhindern.

5 Vorschlag des Bundesrates für eine Neuformulierung des Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung

Der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements hat zur Abklärung der durch die Motionen Hummler und Luder aufgeworfenen Fragen eine kleine Expertenkommission eingesetzt. Es gehörten ihr an die Herren

- Prof. Dr. Hans Huber, Muri/Bern.
- a. Ständerat Dr. Eduard Zellweger, Zürich
- Prof. Dr. Jean-François Aubert, Nationalrat, Corcelles,
- Prof. Dr. Luzius Wildhaber, Bolligen
- Dr. Paul Zweifel, Vizedirektor der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements,
- Botschafter Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler, Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departements (Vorsitz)

Die Kommission hat die verschiedenen Aspekte und denkbaren Lösungen untersucht. Wir stützen uns weitgehend auf ihre Schlussfolgerungen.

Im folgenden werden wir – in steter Auseinandersetzung mit den obenerwähnten Revisionsvorschlägen und den Gründen für und gegen eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendums – unsere eigenen Anträge stellen und begründen.

51 Allgemeine Bewertung

Es scheint uns, dass sich aus der bisherigen Diskussion über die Neugestaltung des Staatsvertragsreferendums verschiedene wertvolle Ansätze ergeben haben, ja dass sogar in verschiedener Hinsicht eine beachtliche Übereinstimmung der Ansichten besteht. Man dürfte sich einig sein, dass es legitim ist, wenn das Volk über wesentliche aussenpolitische Entscheidungen nicht bloss informiert wird, sondern diese auch mitbestimmen kann. Andererseits besteht aber auch – namentlich in unserer Staatsrechtslehre – weitgehende Übereinstimmung, dass ein Ausbau des Staatsvertragsreferendums unsere aussenpolitische Bewegungsfreiheit nicht übermässig einschränken und die Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit unseres internationalen Auftretens nicht in Frage stellen dürfe. Das Ideal unserer Demokratie ist nicht ein planloser Ausbau und das Erreichen eines Maximums an direktdemokratischen Institutionen. Erstrebenswert scheint vielmehr die Konzen-

tration des Mitspracherechts des Volkes auf das Grundsätzliche unter Ausklammerung alles Unwesentlichen. In der Formulierung eines der beiden Motionäre geht es um «Mass und Abgewogenheit, fachgerechte Ausgestaltung des Institutionellen, ein Optimum der Demokratie als Staatsform und als Lebensform, aber in Verbindung mit Rechtsstaatlichkeit»³⁵⁾.

In der Deutung der schweizerischen Staatsrechtslehre kommen den Volksrechten verschiedene Funktionen zu³⁶⁾. Sie sind einmal verbindende, legitimierende und integrierende Elemente in der Staatsstruktur. Durch die Volksrechte nimmt das Volk am Willensbildungsprozess teil, und werden Ausschnitte der staatlichen Tätigkeit öffentlich diskutiert und mitbestimmt. Abstimmungen geben auch Auskunft über den Stand der öffentlichen Meinung zu einer bestimmten Frage. Die Zustimmung des Volkes zum Vorschlag der Behörden verleiht den betreffenden Normen Verbindlichkeit und demokratische Legitimation. Man erhofft sich von den Volksrechten auch, dass sie das Interesse der Bürger am Gemeinwesen wachhalten, dass sie zu einem einverständlichen Handeln von Volk und Behörden führen, und dass sie eine spannungsmildernde Ventil- und Blitzableiter-Funktion erfüllen können. Die Volksrechte sind ferner Institutionen der Kontrolle und der Machtbeschränkung. Sie erlauben eine politische Kontrolle der Machtausübung durch die Behörden. Die Kontrolle kann direkt sein, indem das Volk in Referendumsabstimmungen behördlichen Vorschlägen sein Veto entgegengesetzt oder in den Abstimmungen über Volksinitiativen die Begehren der Initianten guthesst. Die Kontrolle kann aber auch indirekt sein, indem der Wunsch, die Ergreifung des Referendums zu verhindern, schon im Vorverfahren Auswirkungen auf die Inhaltsgebung der in Frage stehenden Rechtssätze hat. Wie bereits erwähnt, erblicken mehrere kürzlich erschienene Studien in diesen indirekten Vorwirkungen die Hauptfunktion des modernen Referendums³⁷⁾.

Auch ein Staatsvertragsreferendum würde somit meinungsbildend, meinungsforschend, legitimierend, kontrollierend, machtbeschränkend und wohl auch indirekt inhaltlich gestaltend wirken. Die meisten dieser Funktionen erscheinen gewiss begrüssenswert. Jedoch darf man nicht übersehen, dass das Staatsvertragsreferendum wie jedes andere Volksrecht ein ausschliesslich innenpolitisches Instrument ist. So wünschenswert gewisse seiner innenpolitischen Auswirkungen sind, so unerwünscht wäre es andererseits, wenn die innerstaatlichen Vorteile nur durch den Verlust der zwischenstaatlichen, aussenpolitischen Bewegens- und Handlungsfreiheit und Glaubwürdigkeit erkauft werden könnten. Hier das richtige Mass zu finden, muss nicht nur das Bestreben von Bundesrat und Bundesver-

³⁵⁾ Nationalrat *Hummel* an der dem Staatsvertragsreferendum gewidmeten Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik in Freiburg vom 19. Februar 1971.

³⁶⁾ Dazu unter anderen *H.-P. Gasser*, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung (Diss. Zürich 1966), S. 128–182; *H. Huber*, Das Gesetzesreferendum, Recht und Staat, Heft 383 (1969); *M. Imboden*, Die Volksbefragung in der Schweiz, in Festgabe Fraenkel, Berlin 1963, S. 385–409; id., Helvetisches Malaise, Zürich 1964, S. 17–24; *H. Nef*, Erneuerung des Finanzreferendums, in Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 255 ff.; *Neidhart*, a. a. O.; *W. Schaumann*, Staatsführung und Gesetzgebung in der Demokratie, in Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 313 ff.

³⁷⁾ Vgl. die Zitate bei Anm. 29–31.

sammlung, sondern auch von jedem verantwortlich denkenden Schweizerburger sein

Aus den bisherigen Überlegungen ziehen wir zunächst zwei Folgerungen

Erstens bedarf Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung in der Tat der Revision. Das Kriterium der Dauer für die Unterstellung internationaler Verträge unter das Referendum erlaubt es nicht, das Mitspracherecht des Volkes auf die wesentlichsten Entscheide zu konzentrieren. Das Kriterium der Dauer ist daher durch ein geeigneteres zu ersetzen.

Zweitens sind Vorschläge, wonach sämtliche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien, entschieden abzulehnen, denn ein Begehren wie jenes der «Nationalen Aktion» trägt – wie wir in 43 dargelegt haben – der Tatsache der intensiven zwischenstaatlichen Verflechtungen der Schweiz in keiner Hinsicht Rechnung. Insbesondere bei multilateralen Verträgen waren die Folgen gravierend. Da bei derartigen Verhandlungen mehrere Staaten beteiligt sind, wurde die Mitsprachemöglichkeit der Schweiz beeinträchtigt, wenn feststande, dass unser Land, im Gegensatz zu den anderen Vertragspartnern nicht rechtzeitig ratifizieren konnte. Wir wurden dann auf den Weg eines späteren Beitritts zu Vertragswerken verwiesen, bei deren Ausarbeitung unsere Interessen möglicherweise ungenügend berücksichtigt wurden. Erfahrungsgemäss sind bei einem nachträglichen Beitritt Änderungen kaum mehr durchzusetzen. Es stünde somit unsere multilaterale Verhandlungs- und Vertragsfähigkeit auf dem Spiel. Auch die Teilnahme an internationalen Aktionen der Entwicklungspolitik (Finanzhilfe, Rohstoffabkommen), die oft sehr kurzfristig durchgeführt werden müssen, konnte noch zusätzlich erschwert werden.

52 Obligatorisches und fakultatives Staatsvertragsreferendum

Nach den soeben vorgenommenen Klarstellungen fragt es sich, ob ein fakultatives oder ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum oder eine Kombination beider eingeführt werden sollte. In den Stellungnahmen zum Fragebogen der von alt Bundesrat Wahlen präsidierten Arbeitsgruppe wurden alle drei Varianten vorgeschlagen. Wir beantragen Ihnen, sowohl ein obligatorisches wie ein fakultatives Staatsvertragsreferendum vorzusehen. Es scheint uns, dass für die am wertesten reichenden und am schwersten wiegenden aussenpolitischen Entscheide ein obligatorisches Referendum am Platz ist. Bei Beitritten zu Organisationen für kollektive Sicherheit wie den Vereinten Nationen oder zu supranationalen Organisationen wie den Europäischen Gemeinschaften sollte das Volk auf jeden Fall mitbestimmen können. Behörden, Parteien, Interessengruppen und die öffentliche Meinung wissen bei einem obligatorischen Referendum von vornherein, dass das Volk mitwirken wird und dementsprechend zu informieren ist. Indessen sollte das obligatorische Referendum auf die wichtigsten Fälle beschränkt bleiben.

Es rechtfertigt sich, daneben für bestimmte Verträge auch ein fakultatives Referendum vorzusehen. Da das im heutigen Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung vorgesehene Kriterium der Dauer, wie wir bereits ausgeführt ha-

ben, unbefriedigend ist, drängt es sich auf, ein anderes Kriterium für die Unterstellung unter das fakultative Referendum zu finden. Hingegen lehnen wir aus den Überlegungen, die wir bei der Ablehnung der Motion Breitenmoser angestellt haben, jede Form der konsultativen Volksbefragung über internationale Verträge ab.

Von diesen Erwägungen ausgehend erläutern wir im folgenden unsere eigenen Vorschläge. Sie betreffen – wir möchten das von vorneherein klarstellen – die nach Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung von der Bundesversammlung zu genehmigenden Verträge. Die zurzeit geltende Ordnung des Referendums (Art. 89 Ziff. 4 BV), deren Revision verlangt wird, hat ebenfalls nur diese Verträge zum Gegenstand.

53 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum

Wir beantragen Ihnen die Einführung eines folgendermassen formulierten obligatorischen Staatsvertragsreferendums:

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Unter dieser Formel wären der Beitritt zu den Vereinten Nationen, auch unter Neutralitätsvorbehalt, und der Vollbeitritt zu den Europäischen Gemeinschaften dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, nicht hingegen der Beitritt zu Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation, dem Europarat, der EFTA, dem GATT oder der OECD. «Organisationen für kollektive Sicherheit» im Sinne unseres Vorschlages sind universelle oder allenfalls auch regionale Organisationen, die sich zum Ziel setzen, einem allfälligen friedensbrechenden oder friedensbedrohenden Angreiferstaat entgegenzutreten und organisierten Widerstand zu leisten. «Supranationale Organisationen» im Sinne unseres Vorschlages sind Organisationen

- mit Organen aus unabhängigen Personen, die nicht an Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind;
- mit Organen, die ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip ausüben;
- deren Entscheide direkt in Kraft treten und für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich sind;
- deren materielle Befugnisse relativ umfassend sind³⁸⁾.

³⁸⁾ Vgl. aus der schweizerischen Literatur R. L. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 75–78; P. Guggenheim, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 87 (1963 II), S. 221–343, besonders S. 233–240; D. Schindler jun., Supranationale Organisationen und Schweizerische Bundesverfassung, Schweizerische Juristen-Zeitung, Bd. 57 (1961), S. 197–204; L. Wildhaber, a. a. O. (Anm. 14), S. 384 bis 398.

Supranationale Organisationen in diesem Sinn sind somit die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Atomgemeinschaft sowie die zu Beginn der 1950er Jahre vorgeschlagene, aber nicht zustande gekommene Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Der Begriff der Supranationalität ist freilich umstritten und nicht ein für allemal sicher abgrenzbar. Zahlreiche traditionelle internationale Organisationen weisen ein oder zwei der oben aufgeführten Eigenschaften auf. Das Besondere an der Supranationalität liegt darin, dass alle vier Kriterien zugleich vorhanden sind. Man könnte sich fragen, ob es nicht besser wäre, in der vorgesehenen neuen Bestimmung die wesentlichen Elemente der Supranationalität zu umschreiben, zum Beispiel folgendermassen:

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu Organisationen, die mit unabhängigen Organen ausgestattet sind, Mehrheitsbeschlüsse fassen können, mit umfassendem Wirkungsbereich und mit der Befugnis für Einzelpersonen unmittelbar verbindliche Entschlüsse zu treffen, ist Volk und Standen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Wir glauben jedoch, dass eine derartige Formulierung zu umständlich und zu kasuistisch wäre.

Wir hegen ähnliche Bedenken gegen diejenigen Vorschläge, die beispielsweise «Eingriffe in die Souveränität» oder die «Abtretung von Hoheitsrechten» dem obligatorischen Referendum unterstellen möchten. Der Begriff der Souveränität bedarf der Definition. Er kann im rechtlichen Sinne (als Völkerrechtsunmittelbarkeit) oder im politischen Sinne verstanden werden. Jeder internationale Vertrag, auch der unbedeutendste, greift letzten Endes in die staatliche Handlungsfreiheit ein und beschränkt die staatlichen Hoheitsrechte insofern, als dadurch eine rechtliche Bindung entsteht und die Vertragspartner den Vertrag nicht einseitig oder nur unter bestimmten rechtlichen Bedingungen aufheben können. Wie der Ständige Internationale Gerichtshof im Wimbledon Fall ausfuhrte, ist übrigens gerade der Abschluss internationaler Verträge ein Ausfluss der Souveränität (und somit auch eine Ausübung von Hoheitsrechten).³⁹⁾ Wir glauben daher nicht, dass das Kriterium der Souveränitäts-Beschränkung Klarheit schaffen konnte.

Der Begriff «Hoheitsrechte» ist ebenfalls unklar. Genauer müsste von der Übertragung von Zuständigkeiten gesprochen werden. Jede internationale Organisation erhält aber von den Staaten gewisse Zuständigkeiten. Im übrigen brauchen sich die Einschränkungen des staatlichen Zuständigkeitsbereiches und die Kompetenzen einer internationalen Organisation nicht zu decken. Die Übertragung oder Abtretung von Hoheitsrechten erweist sich somit als unbrauchbares Kriterium.

Ernsthafte Bedenken bestehen ferner auch gegen den Vorschlag, alle «verfassungsändernden» Verträge Volk und Standen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Einmal wird es im Einzelfall schwierig sein, festzustellen, was verfassungsändernde Verträge sind. Das Kriterium schafft keine Klarheit, denn es setzt

³⁹⁾ CPJI Serie A No 1 (1923), S 25

die Interpretation sowohl der Verfassung als auch des Staatsvertrages voraus. Von gewissen Bestimmungen über die auswärtigen Beziehungen abgesehen, regelt die Bundesverfassung vor allem die Verhältnisse im Innern des Landes, und die Feststellung der Vereinbarkeit eines Staatsvertrages mit der Verfassung stösst deshalb auf besondere Schwierigkeiten. Mit diesem Kriterium würde die Rechtssicherheit nicht erreicht. Die Frage, ob ein Vertrag von der Verfassung abweicht, wäre letzten Endes von der Bundesversammlung zu entscheiden. Ihr kommt in unserem Staatsrecht das letzte Wort zu.

Das Kriterium der Verfassungsänderung ist auch nicht geeignet, politisch wesentliche Verträge auszuschneiden, denn die Tragweite eines Vertrages deckt sich nicht mit einer allfälligen Abweichung von der Verfassung. So wären z. B. die Verträge über die Anerkennung und Vollstreckung von Zivilurteilen, die in Abweichung von Artikel 59 der Bundesverfassung besondere Gerichtsstände für Spezialtatbestände vorsehen, sowie vertragliche Regelungen über die Wehrpflicht von Doppelbürgern im Widerspruch zur allgemeinen Wehrpflicht der Schweizerbürger referendumpflichtig. Das Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften oder ein Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen unter Neutralitätsvorbehalt würden dagegen nicht darunter fallen. Bei wichtigen, verfassungsändernden Verträgen, wie z. B. der Europäischen Menschenrechtskonvention vor Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz, wird man auch in Zukunft wie bisher die Verfassungsänderung der Vertragsratifikation vorgehen lassen. Abgesehen von diesem, heute nach Einführung des Frauenstimmrechts nicht mehr aktuellen Fall der Menschenrechtskonvention, ist die Möglichkeit von Eingriffen durch Staatsverträge höchst unwahrscheinlich. Wie allgemein bekannt ist, geht die internationale Tendenz im Gegenteil dahin, von den staatlichen Verfassungen garantierte Grundrechte zu bestätigen oder auszubauen oder neue Individualrechte zu gewähren.

Im Vorverfahren sind folgende Arten von Verträgen genannt worden, denen – allerdings zu Unrecht – eine verfassungsändernde Bedeutung zugeschrieben wird: Entschädigungsabkommen, die für die im Ausland enteigneten Schweizer keine volle Entschädigung bringen, sind nicht verfassungsändernd, da die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung nicht vor Enteignungen im Ausland schützen kann. Ebenso vermag die Handels- und Gewerbefreiheit nur die Binnenwirtschaft zu decken. Staatsverträge wirtschaftlicher Natur fallen gleich wie autonome ausenwirtschaftspolitische Massnahmen in den Bereich des durch Artikel 28 der Bundesverfassung geschaffenen Vorbehalts zur Handels- und Gewerbefreiheit. Schliesslich stellen auch Verträge über Materien, zu deren landesrechtlicher Regelung die Kantone kompetent sind, keine Abweichung von der Verfassung dar. Nach konstanter Praxis und überwiegender Lehre kann der Bund auf Grund von Art. 8 der Bundesverfassung jede Angelegenheit durch Staatsvertrag regeln, gleichgültig, ob sie in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Kantone gehört.⁴⁰⁾

⁴⁰⁾ Vgl. *Wildhaber*, a. a. O. (Anm. 14), S. 310–321, und dort zitierte Literatur; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die

Verschiedene andere in der bisherigen Diskussion vorgetragene Kriterien für die Unterstellung unter ein obligatorisches Referendum vermögen uns ebenfalls nicht zu überzeugen

Als einen Vertrag, der eine grundlegende neue Orientierung unserer Aussenpolitik bewirken würde, kann man sich höchstens die Aufgabe der Neutralität unter Anschluss an ein Bündnis vorstellen. Auch dieser Fall ist unwahrscheinlich. Eine solche Möglichkeit aber in der Verfassung ausdrücklich zu erwähnen, wäre aus aussenpolitischen Gründen sicher unerwünscht, denn dies könnte den Eindruck erwecken, wir hätten die Absicht, einen derartigen Kurswechsel in absehbarer Zukunft ins Auge zu fassen. Im übrigen ist es ganz allgemein gar nicht möglich und auch nicht erwünscht, jeden auch den unwahrscheinlichsten Fall in der Verfassung zum Voraus zu regeln.

Wir empfehlen Ihnen daher, unserem Vorschlag folgend Beitritte zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen einem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Es rechtfertigt sich derart wesentliche Verträge dem Verfahren der Verfassungsgesetzgebung zu unterwerfen.

Das entspricht bereits der bisherigen Auffassung. Die neue Bestimmung über das obligatorische Referendum wäre deshalb eigentlich nicht nötig, aber sie mag zur Klarstellung der Rechtslage und zur Beruhigung beitragen.

Abschliessend ist im Zusammenhang mit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum noch auf die Frage einzugehen, ob man nicht, im Sinne der Erleichterung der aussenpolitischen Willensbildung, vom obligatorischen Referendum von Volk und Ständen abgehen und an seiner Stelle bloss ein obligatorisches Volksreferendum vorsehen sollte. So sind auch um ein auf anderer Ebene liegendes Beispiel zu erwähnen, im Zusammenhang mit der Einführung der Gesetzesinitiative im Bund Überlegungen über den Ausschluss des Ständemehrs angestellt worden. Für ein blosses Volksreferendum könnten volkerrechtliche und innerstaatliche Argumente ins Feld geführt werden. So wäre beispielsweise die Verschiedenheit der innerstaatlichen und der internationalen Rechtsschöpfung zu erwähnen. Man könnte parallel zur Logik der Demokratie in der innerstaatlichen Gesetzgebung, von einer Logik der zwischenstaatlichen Beziehungen sprechen, die nach einer anderen Rechtsetzungsform verlangt. Volkerrechtlich gesehen, ist ja der Bundesstaat nach aussen eine Einheit. Innenpolitisch betrachtet, konnte die Notwendigkeit des Ständemehrs und die damit verbundene ungleiche Gewichtung der Stimmen aus kleinen und aus grossen Kantonen als ungerechtfertigt gewertet werden, vermögen doch ein paar Stimmen aus einem kleinen Kanton Mehrheiten, die in grossen Kantonen in die Zehntausende gehen, schachmatt zu setzen. Dem Beitritt zum Volkerbund wurde beispielsweise mit dem knappen Mehr einer einzigen Standestimme zugestimmt. Die Gründe, die im vorliegenden Zusammenhang gegen die Einführung eines blossen Volksreferendums sprechen, erscheinen uns jedoch so gewichtig, dass wir von einer solchen Lösung absehen möchten. Man

internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973, BBl 1973 I 895/896

würde damit eine neue Art Abstimmungsverfahren in unsere Verfassung einführen, die ohnehin schon kompliziert genug ist. Ausserdem handelt es sich bei der Frage der Notwendigkeit und Gewichtung des Ständemehrs um eine der grundsätzlichen Fragen unserer Staatsstruktur überhaupt. Es wäre daher kaum richtig, dieses Problem im Zusammenhang mit dem Staatsvertragsreferendum angehen zu wollen. Wenn überhaupt, wäre es in Verbindung mit einer Totalrevision der Bundesverfassung zu behandeln.

54 Fakultatives Staatsvertragsreferendum

Es fragt sich, ob man es bei der Einführung eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums belassen und das fakultative Referendum des Artikels 89 Absatz 4 der Bundesverfassung für langfristige, unkündbare Verträge beibehalten soll, oder ob man zugleich auch das Kriterium für die Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum ändern will. Absicht und Zielrichtung einer solchen Revision müssten dieselben sein wie beim obligatorischen Referendum, nämlich nur die politisch wesentlichen Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Hier ist es zugegebenermassen äusserst schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, ein nach jeder Hinsicht befriedigendes Abgrenzungskriterium zu finden. Alle der in der bisherigen Diskussion aufgeworfenen materiellen Umschreibungen sind in gewisser Hinsicht eindimensional. Sie erfassen nur gewisse Kategorien politisch wesentlicher Verträge, jedoch nicht alle; generell-abstrakte juristische Formeln vermögen eben ein politisches Werturteil kaum auszudrücken.

In der bisherigen Diskussion, namentlich in den Stellungnahmen zum Fragebogen der von alt Bundesrat Wahlen präsidierten Arbeitsgruppe und in den Stellungnahmen der Vernehmlasser sind z. B. unter anderem folgende Abgrenzungskriterien genannt worden:

- Vertragsform,
- Vertragsbezeichnung,
- Multilateralität,
- gebietsändernde Verträge,
- politische Verträge,
- Verträge, die erhebliche finanzielle Ausgaben mit sich bringen,
- Verträge, die Bundesgesetze ändern oder ihnen widersprechen,
- Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen,
- Verträge, die in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone eingreifen,
- Verträge, welche die innerstaatliche Zuständigkeitsordnung ändern,
- Verträge, welche Grundrechte regeln,
- Verträge, welche die innerstaatliche Wertordnung verändern,
- Verträge, die eine neue Verpflichtung mit sich bringen,
- Verträge, welche die bisherige Auslegung der Neutralität ändern.

Es befriedigt wenig aus dieser Liste ein einziges Kriterium herauszugreifen und es an die Stelle des Kriteriums der Vertragsdauer im bisherigen Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zu setzen. Dass ein derartiges Kriterium nämlich nur einen Teil aller politisch interessanten Verträge zu erfassen vermöchte, ist offensichtlich. Insbesondere wurde das Kriterium der Änderung der Bundesgesetzgebung nicht befriedigen. Eine grosse Zahl derartiger Verträge wird auf keinen Widerstand stossen und hat keine wesentliche politische Bedeutung (z. B. Verträge über die Vereinheitlichung des Wechselrechts oder über das Patenterteilungsverfahren). Andere Verträge von politischer Tragweite wurden von dem Kriterium nicht erfasst (wie z. B. das Abkommen von Stockholm über die Errichtung der EFTA oder der Atomsperrvertrag). Das gleiche trifft auf die Formulierung des «Redressement national» zu, wonach Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen. Diese Fassung könnte nämlich auch extensiv ausgelegt werden, da schliesslich alles Gegenstand der Gesetzgebung sein kann. Bei dieser Interpretation würden alle Verträge referendumpflichtig. Andere Kriterien wie erhebliche Ausgaben, politische Verträge, Änderung der innerstaatlichen Wertordnung sind unklar und würden keine sichere Rechtsgrundlage abgeben. Form und Bezeichnung eines Vertrages sind rechtlich und politisch ohne Bedeutung. Ebensovienig könnte es befriedigen, eine lange Aufzählung von Kriterien für die Unterstellung unter das fakultative Referendum vorzusehen. Die eingangs erläuterten Gründe gegen einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums sind so gewichtig, dass sie eine derartige Liste als aussenpolitisch untragbar erscheinen lassen.

Verträge, die in ihrem Bereich von der Verfassung abweichen, oder solche, die in die verfassungsmässigen Rechte der Bürger eingreifen – eine einschränkende Variante – könnten an Stelle des obligatorischen dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Prof. Aubert hat in der Expertenkommission diese Auffassung vertreten. Dagegen sprechen im allgemeinen die gleichen Überlegungen, wie sie im Zusammenhang mit dem obligatorischen Referendum dargestellt wurden. Es darf auf das dort Gesagte verwiesen werden.

Angesichts der Unmöglichkeit, ein befriedigendes Kriterium zu finden, scheint uns die zweckmässigste Lösung darin zu bestehen, den Entscheid der Bundesversammlung zu überlassen.

Es stellt sich die weitere Frage, ob man für die Unterstellung unter das fakultative Referendum zusätzlich das zeitliche Kriterium beibehalten sollte, wobei man die bestehende Limite von 15 Jahren durch eine flexiblere Formulierung, wie «zeitlich unbegrenzte und unkundbare» Verträge ersetzen könnte. Gegen eine derartige Lösung sprechen allerdings verschiedene Argumente.

Erstens wäre es paradox, die heute geltende Regelung, die nicht mehr als befriedigend betrachtet wird, in einer neuen Fassung doch wieder zu verwenden. Zweitens sei in diesem Zusammenhang nochmals daran erinnert, dass es auch bei den unbefristeten Abkommen solche von geringer Bedeutung gibt. Drittens würde ein solches Vorgehen die von uns vorgeschlagene und weiter unten darzustellende relativ einfache Lösung komplizieren. Zudem wäre dies wohl auch über

flüssig; denn die Bundesversammlung könnte ohnehin unbefristete oder unkündbare Verträge als solche von wesentlicher Tragweite bewerten und sie dem fakultativen Referendum unterstellen. Schliesslich kämen wir mit der zusätzlichen Einfügung eines zeitlichen Kriteriums zu drei Arten von Staatsvertragsreferenden, nämlich einem obligatorischen, einem «fakultativen» und einem «obligatorisch fakultativen».

Zugunsten der Beibehaltung des zeitlichen Kriteriums spricht andererseits die Tatsache, dass der dauernden und unauflösbaren völkerrechtlichen Bindung unabhängig vom Inhalt eine besondere Bedeutung zukommt. Von solchen Verträgen kann sich ein Staat nur bei Vorliegen der ausserordentlichen Auflösungsgründe des Völkerrechts (Rücktritt wegen Nichterfüllung durch den Vertragspartner, *clausula rebus sic stantibus*) lossagen, was selten der Fall sein wird und immer einen schwerwiegenden Akt bedeuten würde. Zahlreiche dieser Verträge regeln naturgemäss Gebietsfragen und legen die Landesgrenze fest. Das Gebiet gehört aber zu den wichtigsten Grundlagen eines Staates. Seine Grenzen sind im Bewusstsein des Volkes tief verankert. Grenzänderungen berühren sowohl den Bund wie die betroffenen Kantone. Bei Verträgen, die eine Grenze festlegen, entfällt nach herrschender Auffassung auch die Möglichkeit der Anrufung der *clausula rebus sic stantibus* (so Art. 62 Abs. 2 lit. a des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969). Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die unter Führung der Vereinten Nationen ausgearbeiteten völkerrechtlichen Kodifikationsverträge eine neue Kategorie von unbefristeten und unkündbaren Verträgen darstellen, deren Inhalt allerdings von verschiedenartiger Bedeutung ist und die vor allem das zwischenstaatliche Verhältnis betreffen. Auf Grund dieser Überlegungen möchten wir am zeitlichen Kriterium festhalten. Dabei muss es sich sowohl um unbefristete wie um unkündbare Verträge handeln; denn nur bei Vorliegen beider Voraussetzungen entsteht die dauernde Bindung. Dies ist nicht der Fall bei unbefristeten Verträgen, die kurzfristig gekündigt werden können, oder bei unkündbaren, die nur für eine kurze Zeit abgeschlossen werden. Die Erwähnung von auf sehr lange Zeit abgeschlossenen Verträgen oder solchen – langfristige oder unbefristete –, die nur nach einer langen Frist gekündigt werden können, würde die Lösung komplizieren; in diesen Fällen hätte die Bundesversammlung von Fall zu Fall zu entscheiden.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, folgende Fassung in Betracht zu ziehen:

Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder die durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

(Nach Abs. 2 von Art. 89 BV sind Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.)

Eine solche Formel würde es den eidgenössischen Räten erlauben, in jedem Einzelfall die Tragweite eines Vertrages sorgfältig abzuwägen, die wirklich

wichtigen Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen und dennoch durch eine behutsam zurückhaltende Praxis dafür zu sorgen, dass die ausserpolitische Glaubwürdigkeit und Beweglichkeit der Eidgenossenschaft besonders in dringlichen Fällen und Notsituationen nicht über Massen gefährdet werde. Unser Vorschlag bedeutet keine revolutionäre Neuerung im schweizerischen Staatsrecht. Neun Kantone kennen seit langem das sogenannte ausserordentliche obligatorische Referendum, d. h. die Anordnung der Volksabstimmung durch das Parlament im Einzelfall⁴¹. Eine entsprechende Möglichkeit besteht übrigens auch im Verfassungsrecht von 15 amerikanischen Gliedstaaten⁴².

Man könnte unserem Vorschlag entgegenhalten, dass das Referendum seiner Natur nach ein Misstrauensvotum gegen Bundesrat und Bundesversammlung sei und dass es daher nicht der Bundesversammlung zustehen könne, die Unterstellung unter das Referendum anzuordnen. Wie wir aber bereits weiter oben ausgeführt haben, glauben wir nicht, dass dem Referendum nur eine derartige negative Funktion zukommt. Wenn man das Referendum als Instrument zur Herbeiführung eines einverständlichen Handelns von Volk und Behörden auffasst, so entfällt das angeführte Bedenken.

An unserem Vorschlag kann auch bemangelt werden, dass jeweils kaum vorausgesagt werden kann, ob ein bestimmter Vertrag durch die Bundesversammlung dem Referendum unterstellt wird oder nicht. Es ist ferner möglich, dass bei zahlreichen Verträgen je wechselnde Interessengruppen und Kreise das Referendum verlangen und einen entsprechenden Druck auf die Räte ausüben werden. Zweifellos werden diese Hindernisse den verantwortlichen Bundesbehörden die Führung einer weitsichtigen, zielstrebig-konsequenten und einer umfassenden Gesamtschau verpflichteten Aussenpolitik nicht erleichtern. Wir vertrauen indessen darauf, dass die eidgenössischen Räte von der ihnen eingeräumten Kompetenz verantwortungsbewusst Gebrauch machen werden.

Angesichts der Bedeutung, die den Beschlüssen der Bundesversammlung über die allfällige Unterstellung unter das fakultative Referendum zukommt und der dabei gebotenen Zurückhaltung rechtfertigt es sich, eine qualifizierte Mehrheit vorzusehen. Wir schlagen Ihnen vor, dass der entsprechende Beschluss durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte gefasst wird, um so eine willkürliche Praxis zu verhindern und reinen Opportunitätserwägungen vorzubeugen. Was diese qualifizierte Mehrheit betrifft, folgen wir dabei der Regelung, wie sie im alten Artikel 89 Absatz 3 und im jetzt geltenden Artikel 89^{bis} Absatz 1 für dringliche Bundesbeschlüsse getroffen wurde. Wir betonen, dass es sich nicht um eine analoge Anwendung handelt. Dringliche Bundesbeschlüsse können mittels der qualifizierten Mehrheit dem Referendum für die Dauer von höchstens einem Jahr entzogen werden, während Staatsverträge nach der vorgeschlagenen

41) ZH KV 30 Abs. 2 Ziff. 3, LU KV 39 Abs. 1, UR KV 48 Abs. 3 lit. d, SZ KV 32, SO KV 17 Abs. 1 Ziff. 4, SH KV 42 Abs. 1 Ziff. 4 und Abs. 2, GR KV 2 Abs. 2 Ziff. 7, AG 25 Abs. 1 lit. e, TG KV 4 Abs. 1 lit. b.

42) W. Haller, Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmburgerers, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1970, S. 21.

Bestimmung durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss dem Referendum unterstellt werden können.

55 Ermächtigung zum endgültigen Abschluss von Staatsverträgen

Nach einer jahrzehntelangen Praxis kann der Bundesrat gewisse Kategorien internationaler Verträge in eigener Kompetenz endgültig abschliessen⁴³⁾. Diese Zuständigkeit des Bundesrates wird durch die Revision des Artikels 89 der Bundesverfassung nicht berührt, denn diese hat nur das Referendum über den Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung zum Gegenstand.

In einer Reihe von Bundesbeschlüssen ist der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt worden, Verträge abzuschliessen und in Kraft zu setzen, ohne sie der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten⁴⁴⁾. Diese Ermächtigungen erwiesen sich als nützlich, wenn in einem Bereich eine Vielzahl von inhaltlich übereinstimmenden Verträgen vorauszusehen war, die im einzelnen intern kaum umstritten waren und wenn deshalb das Genehmigungsverfahren zu einer unnötigen Belastung der zuständigen Organe mit Routinegeschäften geworden wäre. Andererseits unbedingt notwendig sind Ermächtigungen dann, wenn der Bundesrat sofort bindende Zusicherungen abzugeben und zu verwirklichen hat. Ausländische Regierungen sind hiezu regelmässig in der Lage und daher oft nicht bereit, Verzögerungen durch interne Verfahren des Vertragspartners in Kauf zu nehmen. Besonders im wirtschaftlichen Bereich können zudem Situationen, wie z. B. ein Versorgungsnotstand, eintreten, in denen ein unverzügliches Handeln der Regierungen unbedingt erforderlich ist und Verzögerungen schwere Nachteile mit sich brächten. Da mit der vorgeschlagenen Revision des Artikels 89 Absatz 3 der Bundesverfassung die Ungewissheit über die Dauer und den Ausgang des Genehmigungsverfahrens noch vermehrt wird, ist die Wahrung einer hinreichenden Handlungsfähigkeit der Schweiz nach aussen nur möglich, wenn die bisherigen Ermächtigungsbeschlüsse weiter in Kraft bleiben und wenn in begründeten Fällen auch inskünftig Ermächtigungen zum endgültigen Abschluss von Staatsverträgen durch den Bundesrat oder wenigstens zur vorläufigen Inkraftsetzung bis zur

⁴³⁾ *C. Piccard*, Der Abschluss internationaler Verträge durch den schweizerischen Bundesrat (Diss. Zürich 1938); *B. Trinkler*, Der Abschluss von Staatsverträgen in der Schweiz (Diss. Bern 1954); *M. Boehringer*, Ausführung und Vollzug von Staatsverträgen durch bundesrätliche Verordnungen (Diss. Bern 1971); Verwaltungsentscheide 25 (1955), Nr. 18, 19, S. 48–52, 30 (1961), Nr. 13, S. 34–39.

⁴⁴⁾ In den letzten Jahren insbesondere: BB vom 20. Dezember 1962 betreffend den Abschluss von Vereinbarungen über die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, AS 1963, 371; BB vom 27. September 1963 betreffend den Abschluss von Abkommen über den Schutz und die Förderung von Kapitalinvestitionen, AS 1964 77; BB vom 17. März 1966 betreffend den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen, AS 1966 893, BB vom 28. Juni 1972 über ausenwirtschaftliche Massnahmen, AS 1972 2422.

endgültigen Genehmigung durch die eidgenössischen Räte ausgesprochen werden. Rechtlich steht einem solchen Vorgehen nichts entgegen. Genau so wie der Gesetzgeber sachlich begrenzte Ermächtigungen zur Rechtsetzung an die Exekutive erteilen kann, ist es auch dem für die Genehmigung von Staatsverträgen zuständigen Organ unbenommen, seine Kompetenz für bestimmte Arten von Staatsverträgen in Form eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Ermächtigungsbeschlusses auszuüben.

56 Einschaltung des Bundesgerichts als Verfassungsgericht?

In einigen Eingaben an die von alt Bundesrat Wahlen präsiidierte Arbeitsgruppe wurde angeregt, dass das Bundesgericht als Verfassungsgericht Rechtsgutachten darüber erstatten solle, ob ein völkerrechtlicher Vertrag in Anwendung einer entsprechenden Verfassungsbestimmung im Einzelfall dem Referendum zu unterstellen sei oder nicht. Eine solche Aufgabe scheint uns den Verfassungsrichter zu überfordern; denn derartige Rechtsgutachten werden aller Regel nach ausserordentlich heikle und hochpolitische Fragen aufwerfen. Würde man aber das Bundesgericht zur Erstattung einer vorwiegend politischen und nur am Rande juristischen Stellungnahme verpflichtet, bürdete man ihm dadurch in unzulässiger Weise und unter Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung eine Verantwortung auf, die Bundesrat und Bundesversammlung übernehmen müssen. Die rechtsvergleichenden Erfahrungen mit Urteilen und Rechtsgutachten von Verfassungsgerichten über die Verfassungsmässigkeit völkerrechtlicher Verträge in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Japan bestätigen diese Darlegungen sehr eindrücklich. Die Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmässigkeit der seinerzeitigen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, zum Saarabkommen und zum Grundvertrag mit der DDR, sowie der Entscheid des japanischen Obersten Gerichtshofes im Sunakawa-Fall über die Zulässigkeit der Stationierung amerikanischer Truppen zeigen besonders deutlich die Gefahr, dass Gerichte auf Umwegen in innenpolitische Streitigkeiten hineingezogen werden, und dass sie deswegen darauf tendieren, den Umfang ihrer Normkontrollbefugnis von sich aus zu verkürzen. Abgesehen davon zeigen eingehende Untersuchungen, dass Rechtsgutachten von Verfassungsgerichten ohnehin nur bei einem dringenden Bedürfnis und nach gründlicher Prüfung aller andern Möglichkeiten eingeführt werden sollten⁴⁵⁾.

Da im vorgelegten Revisionsentwurf das Kriterium der «wesentlichen Tragweite», das im Vorentwurf für die Vernehmlassung noch figurierte, nicht mehr enthalten ist, stellt sich das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen nicht mehr. Es fehlt damit ein justiziabler Begriff im Verfassungstext – und aus den obenerwähnten Gründen kann es nicht zur Diskussion stehen, dem Bundesgericht die Fällung eines rein politischen

⁴⁵⁾ Vgl. *L. Wildhaber*, a. a. O. (Anm. 14), S. 349–374, in *Advisory Opinions – Rechtsgutachten höchster Gerichte* (Diss. Basel 1962).

Entscheidet zu übertragen. Wir lehnen daher den Gedanken, das Bundesgericht mit einer solchen Aufgabe zu betrauen, entschieden ab.

6 Die Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren

Am 21. Mai 1973 hat das Politische Departement den Vorentwurf eines Bundesbeschlusses über die Änderung von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung 55 Adressaten zur Vernehmlassung unterbreitet. Begrüsst wurden die Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, 11 wirtschaftliche und gewerkschaftliche Organisationen, 4 Frauenorganisationen und 5 Vereinigungen für Recht und Aussenpolitik. Eingegangen sind 54 Stellungnahmen (nicht geantwortet hat die Nationale Aktion), wovon 53 ausgewertet werden konnten (der Schweizerische Juristenverein teilte lediglich mit, dass er wegen Arbeitsüberlastung von einer Vernehmlassung absehen müsse). Der Vorentwurf hatte folgenden Wortlaut:

³ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

⁴ Völkerrechtliche Verträge mit dem Ausland von wesentlicher Tragweite können durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Trifft die Bundesversammlung einen solchen Beschluss, so findet eine Abstimmung statt, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

61 Allgemeines

Wir haben die einzelnen Vernehmlassungen sorgfältig geprüft und untersucht, welche der gemachten Vorschläge allenfalls berücksichtigt werden könnten. Auch die Expertenkommission hat sich eingehend mit den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens auseinandergesetzt. Wir möchten dies hier ausdrücklich betonen, weil wir, wie wir im weitem zeigen werden, zum Schluss gekommen sind, im grossen und ganzen an den Vorschlägen der Expertenkommission und des Politischen Departements festzuhalten.

Die Notwendigkeit, das bestehende zeitliche Kriterium in Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung durch ein tauglicheres zu ersetzen, wurde von den Vernehmlassern ausnahmslos anerkannt, und einhellig begrüsst sie die in Befolgung der Motionen Hummler und Luder unternommene Bestrebung, dieser Verfassungsbestimmung einen neuen, befriedigenden Inhalt zu geben.

Die Einfügung zweier neuer Absätze in den Artikel 89 Bundesverfassung anstelle des bisherigen Absatzes 4 und die Verankerung sowohl eines obligatorischen als auch eines fakultativen Referendums in der Verfassung wurden von fast allen Vernehmlassern ausdrücklich oder stillschweigend als zweckmässig und wünschbar erachtet. Nur die CVP wollte in ihrem Gegenvorschlag vollständig auf ein fakultatives Referendum verzichten und lediglich ein obligatorisches in die Verfassung aufnehmen.

Mit der grundsätzlichen Billigung des Revisionsvorgehens wurde – mit zwei Ausnahmen – auch der beschränkten Thematik dieser Verfassungsänderung zugestimmt. Die Regierung des Kantons Basel-Landschaft und die SPS sprachen sich für eine Ausweitung der Revision auf die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen, auf die Mitwirkungsrechte des Parlaments und auf die Auswirkungen des Referendums auf die internationale Stellung der Schweiz aus.

Anlässlich der Vorarbeiten zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums wurde die Ausdehnung der Revision auf diese Fragenkreise bewusst vermieden. Sie hatte einerseits den Rahmen des durch die Motionen Hummler und Luder erteilten Mandats gesprengt, und andererseits wird der Behandlung gerade dieser Zusammenhänge bei der Fortsetzung der Arbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung entsprechendes Gewicht beigemessen werden. Wir lehnen deshalb ein Vorgreifen auf diese umfassenden Arbeiten im heutigen Zeitpunkt ab.

Sechs Vernehmlasser schnitten die Frage der und durch die Einführung des Frauenstimmrechts nach ihrer Auffassung notwendig gewordenen Erhöhung der Unterschriftenzahl an. Während vier von ihnen lediglich eine angemessene Erhöhung – mit oder ohne Angabe der neu festzusetzenden Unterschriftenzahl – zusammen mit der Revision des Staatsvertragsreferendums forderten, mochten die restlichen zwei mit der heute vorgeschlagenen Verfassungsrevision zuwarten bis über die Erhöhung der Unterschriftenzahl entschieden ist.

Ein solcher zeitlicher Aufschub ist abzulehnen. Die materielle Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, deren möglichst baldiges Inkrafttreten allseits als wünschbar erachtet wird, kann nicht wegen des rein formellen Aspektes der Unterschriftenzahl weiter hinausgezögert werden. Aus diesen Gründen wurde die Frage einer Erhöhung der Unterschriftenzahl von der Revision des Staatsvertragsreferendums bewusst ausgeklammert.

62 Besondere Fragen

621 Stellungnahmen zum vorgeschlagenen Absatz 3 von Artikel 89 BV (obligatorisches Referendum)

Über 30 Vernehmlasser stimmten dem Vorschlag des Politischen Departements vorbehaltlos zu.

6 Vernehmlasser brachten Vorbehalte an. Ohne eigene Vorschläge zu formulieren befürchteten die einen (Regierungen der Kantone Zürich und Solothurn sowie die SPS), dass die zwei in diesem Absatz verwendeten Organisationsbezeichnungen nicht völlig klar oder bloss Gegenwartsbegriffe seien, deren Auslegung als noch nicht genügend gesichert gelte. Andere (darunter die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik und die Schweizerische Vereinigung für internationales Recht) schlugen konkret die Ersetzung des Begriffes «Organisationen für kollektive Sicherheit» durch «internationale Organisationen, deren Hauptziel die Friedenssicherung ist» oder durch «Organisationen zur Erhaltung des Friedens und der kollektiven Sicherheit» vor.

Der Beitritt zu «Internationalen Organisationen zur Erhaltung des Friedens» oder zu ähnlich umschriebenen Organisationen würde allein kein obligatorisches Referendum rechtfertigen. Auch mit dem Wort Friedenssicherung gelingt es nicht, den gegebenen Sachverhalt eindeutig darzustellen, da gerade im Zusammenhang mit der Neutralität die kollektive Sicherheit das entscheidende Problem ist. Bei einem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen beispielsweise, läge dieses Problem in deren Satzungen. Dies müsste berücksichtigt werden, selbst wenn im Rahmen der Vereinten Nationen die kollektive Sicherheit bisher nie realisiert worden und auch in Zukunft mit der Anordnung militärischer Sanktionen nicht zu rechnen ist. Man dürfte also in diesem Fall nur auf die Satzungen der Vereinten Nationen abstellen und nicht etwa auf eine veränderte Praxis ihrer politischen Organe.

Wir beantragen Ihnen deshalb, im vorgeschlagenen Absatz 3 den Begriff «Organisationen für kollektive Sicherheit» unverändert zu belassen.

Was die «supranationalen Organisationen» betrifft, verweisen wir auf Kapitel 53 der vorliegenden Botschaft. Es wird dort zugegeben, dass es sich um einen neuen und vielleicht nicht ein für allemal sicher abgrenzbaren Begriff handelt. Aus diesem Grunde wurden aber in jenem Kapitel wie auch im Motivenbericht für die Vernehmlassung die vier Kriterien aufgezählt, die kumulativ gegeben sein müssen, damit von einer «supranationalen Organisation» im Sinne unseres Vorschlages gesprochen werden kann. Damit wurde eine brauchbare Auslegungshilfe zur Verfügung gestellt, und es rechtfertigt sich, auch diesen Begriff unverändert in die Verfassung aufzunehmen.

14 Vernehmlasser reichten Gegenvorschläge zu diesem Absatz ein. 9 von ihnen übernahmen wörtlich oder sinngemäss den Text des Vorentwurfs und fügten ihre eigene Formulierung als Erweiterung oder Ergänzung hinzu. Die übrigen 5 unterbreiteten den Gegenvorschlag als vollständigen Ersatz von Absatz 3 des Vorentwurfs.

Keiner der Gegenvorschläge stellte unbekannte Kriterien zur Diskussion. 11 Vernehmlasser verlangten, dass Staatsverträge, die die Verfassung abändern, sie ergänzen, ihr widersprechen, mit ihr nicht im Einklang stehen oder in den bundesstaatlichen Aufbau eingreifen oder grundlegende Verfassungsprinzipien beeinträchtigen, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen seien. Je 4 Vernehmlasser beantragten, die Abtretung von Hoheitsrechten einerseits und Eingriffe in die Freiheitsrechte andererseits dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Verschiedene Gegenentwürfe bestanden nicht nur aus einer Kombination des Vorentwurfs und eines oder einiger der aufgezählten Kriterien, sondern aus zwei oder mehr dieser Kriterien allein; ein Vernehmlasser schlug die Verbindung unbestimmter Staatsverträge und solcher, die der Verfassung widersprechen, vor.

Wir haben uns in der vorliegenden Botschaft mit den in den Gegenvorschlägen erwähnten Kriterien bereits auseinandergesetzt. Die Gründe für die Ablehnung der übrigen vorgebrachten Kriterien sind in Kapitel 53 dargelegt; wir dürfen auf die dortigen eingehenden Ausführungen verweisen.

622 Stellungnahmen zum vorgeschlagenen Absatz 4 von Artikel 89 BV (fakultatives Referendum)

Dem Vorschlag stimmten 11 Vernehmlasser vorbehaltlos zu.

8 Vernehmlasser brachten Vorbehalte an. 3 von ihnen wiesen auf die möglichen Schwierigkeiten hin, die die Definition der «wesentlichen Tragweite» bereiten würde; die Regierungen der Kantone Bern und Nidwalden warfen in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob nicht das Bundesgericht von vornherein die Frage der «wesentlichen Tragweite» beurteilen sollte, oder ob nicht die Möglichkeit bestehen sollte, den Entscheid der Bundesversammlung an das Bundesgericht weiterzuziehen. 2 Vernehmlasser stimmten dem Absatz zu, stellten aber gleichzeitig eine eigene Formulierung zur Diskussion. 1 Vernehmlasser verlangte das einfache Mehr beider Räte für den Unterstellungsbeschluss. Die Regierung von Basel-Stadt hob hervor, dass das qualifizierte Mehr restriktiv oder gar prohibitiv wirken werde; für die Herausbildung einer konsequenten Referendumspraxis sei das jedoch durchaus zu begrüßen. Die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte befürchtete, dass der Entwurf die Schranken für das fakultative Referendum eher zu weit ziehe und eventuell ungenügenden Schutz gegen eine nachteilige Belastung des aussenpolitischen Handelns bieten werde.

Über 30 Vernehmlasser reichten Gegenvorschläge zu diesem Absatz ein. Mehr als die Hälfte der Gegenvorschläge enthielt die Forderung nach einem «obligatorisch»-fakultativen Referendum, d. h. die Ersetzung der «Kann»-Formel durch die «Muss»-Formel. Die im Vorentwurf vorgesehene Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Entscheid über die Unterstellung unter das Referendum wurde mehr oder weniger entschieden abgelehnt. Sobald ein Vertrag gewisse Voraussetzungen – und sei es auch nur jene der «wesentlichen Tragweite» – erfülle, solle das fakultative Referendum gegen ihn ergriffen werden können.

Von jenen Vernehmlassern, welche die Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Entscheid über die Unterstellung unter das Referendum billigten, nahmen einige das vorgeschlagene qualifizierte Mehr zum Anlass für eine ganze Reihe von Anregungen, in denen der Mehrheit der Ratsmitglieder jeweils eine andere Funktion zugeteilt oder verschiedenes Gewicht beigemessen wird. Während einige Stellungnahmen das einfache Mehr befürworteten, verlangte eine für den Unterstellungsbeschluss der Verträge «von wesentlicher Tragweite» sogar die Zweidrittelsmehrheit beider Räte. Ein Vernehmlasser schlug sowohl ein qualifiziertes wie ein einfaches Mehr vor, wobei ersteres die Unterstellung unter ein fakultativ-obligatorisches und letzteres die Unterstellung unter ein fakultativ-fakultatives Referendum erlauben sollte. Ferner stehen sich zwei weitere Vorschläge gegenüber, von denen der eine einen Vertrag dem Referendum entziehen will, wenn eine Mehrheit dies verlangt, während der andere ein fakultatives Referendum wünscht, wenn ein Vertrag in einer der beiden Kammern nicht mit Zweidrittelsmehr der Anwesenden angenommen wird. Auch in dieser Frage halten wir an unserem Vorschlag fest, der ein qualifiziertes Mehr für die Unterstellung unter das Referendum vorsieht. Der Unterstellungsbeschluss ist von solcher

Bedeutung, dass er nicht der einfachen Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder oder gar einer Minderheit von ihnen überlassen werden darf. Andererseits möchten wir das Zustandekommen dieses Beschlusses nicht durch das Erfordernis einer noch grösseren Mehrheit als der qualifizierten über Gebühr erschweren.

Eine kleinere Anzahl der Vernehmlasser unterstrich, dass die Aufnahme eines oder mehrerer konkreten Kriterien in den Absatz 4 wünschbar oder unerlässlich sei, ohne jedoch selber solche Kriterien zur Diskussion zu stellen. Fast die Hälfte der Gegenvorschläge verlangte jedoch, dass Staatsverträge rechtsetzenden Inhalts, rechtsetzenden Charakters, über Gegenstände der Gesetzgebung oder Staatsverträge, die Gesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ändern oder an ihre Stelle treten, die der Gesetzgebung widersprechen, die wie Gesetze unmittelbar für Einzelpersonen verbindlich sind oder wesentliche Grundsätze der Gesetzgebung von Bund und Kantonen ändern, dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien.

Einige Antworten enthielten neben oder anstelle dieses Vorschlages weitere mehr oder weniger konkret formulierte Kriterien, die den Begriff der «wesentlichen Tragweite» ersetzen sollten. Genannt wurden beispielsweise die «Tangierung» der Individualrechte, der Beitritt zu andern als den in Absatz 3 genannten internationalen Organisationen, die «klare Ausscheidung» der zu unterstellenden Verträge, Staatsverträge von längerer Dauer als 15 Jahre «mit oder ohne Kündigungsklausel» oder Staatsverträge, «die in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone oder in verfassungsmässige Rechte der Bürger» eingreifen.

In Kapitel 54 der vorliegenden Botschaft wurde ausführlich und anhand einer zusätzlichen Liste von früher vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien dargelegt, weshalb es nicht zu befriedigen vermöchte, wenn irgendeines der dort aufgezählten Kriterien das bestehende der Vertragsdauer ersetzen würde. Die soeben wiedergegebenen, in den Gegenvorschlägen der Vernehmlasser enthaltenen Alternativen zur «wesentlichen Tragweite» stellen ihrerseits keine grundsätzlich neuen Diskussionsbeiträge dar. Zu ihrer Beantwortung und zur Begründung, weshalb auch nach der Vernehmlassung am freien Entscheid der Bundesversammlung festgehalten wird, kann deshalb auf die Ausführungen in Kapitel 54 verwiesen werden.

Auch wenn keines der vorgebrachten konkreten Kriterien als ernsthafte Alternative in Erwägung gezogen werden konnte, so musste doch nach Prüfung der Vernehmlassungen die ersatzlose Streichung der Worte «von wesentlicher Tragweite» ins Auge gefasst werden. Zu diesem Schluss gelangten wir nicht nur, weil die Herausbildung einer vernünftigen Praxis bei der fallweisen Definition dieses Begriffs als fragwürdig – wenn nicht unmöglich – erscheint, sondern auch, weil dieses Kriterium zu einem Missverständnis geführt hat, das durch dessen Streichung am wirksamsten beseitigt werden kann: Eine Vielzahl von Vernehmlassern sah sich nämlich vor die Frage gestellt, ob die vorgeschlagene Regelung eigentlich zu zwei Abstimmungen in den Räten führen müsse, nämlich zu einer über die «wesentliche Tragweite» und hernach zu einer über die Unterstellung unter das fakultative Referendum. Diese Frage ist selbstverständlich zu vernei-

nen Nach eingehender, alle Aspekte umfassender und seine Wichtigkeit bejahender Diskussion in den Raten soll ein Staatsvertrag durch einen einzigen Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt oder aber entzogen werden

Andere Vernehmlasser waren sich der Schwierigkeit, ein sinnvolles Kriterium zu finden, bewusst und schlugen für den Fall, dass kein solches gefunden werden könne, vor, die Bundesversammlung sei für die Genehmigung sämtlicher Verträge abschliessend zuständig zu erklären oder die nicht unter Absatz 3 fallenden Verträge seien nach Genehmigung durch die Bundesversammlung generell dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ferner wurde angeregt, in der Verfassung nur jene Verträge ausdrücklich zu nennen, die dem Referendum entzogen bleiben sollen, alle übrigen seien dem Referendum zu unterstellen.

Diese Anregungen sind sicher von theoretischem Interesse, sie sind aber politisch nicht realisierbar. Gewiss käme die abschliessende Zuständigkeit der Bundesversammlung der aussenpolitischen Flexibilität des Bundesrates zugute, doch ist die völlige Ausschaltung der direkten Mitsprachemöglichkeit der Stimmbürgerschaft politisch undenkbar. Dagegen lehnen wir aber auch ein generelles fakultatives Referendum für sämtliche – oder fast ausnahmslos alle – Staatsverträge entschieden ab. Eine solche Lösung hätte eine unannehmbare Behinderung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundesrates zur Folge.

Die Prüfung der Vernehmlassungsergebnisse hat den Bundesrat ferner bewogen, die Worte «mit dem Ausland» ersatzlos zu streichen. Bei der Ausarbeitung des Vorentwurfes hatte man sich noch teilweise an den Wortlaut des bestehenden Artikels 89 Absatz 4 gehalten, die drei erwähnten Worte einfach übernommen und mit dem heute üblichen Begriff «volkerrechtliche Verträge» kombiniert. Die an dieser begrifflichen Kombination geübte Kritik ist berechtigt, sie stellt einen Pleonasmus dar, der vermieden werden muss. Der Begriff «volkerrechtliche Verträge» genügt den Erfordernissen der Genauigkeit, ein «volkerrechtlicher Vertrag» kann mit jedem beliebigen Volkerrechtssubjekt abgeschlossen werden, d. h. ausser mit Staaten beispielsweise auch mit internationalen Organisationen. Aus diesen Gründen trägt die Streichung der Worte «mit dem Ausland» eindeutig zur Klärung und Straffung des Absatzes 4 bei.

Wie bereits angedeutet, wollten drei Eingaben zur Prüfung anregen, ob im Zusammenhang mit dem Staatsvertragsreferendum dem Bundesgericht gewisse Aufgaben zugewiesen werden sollten. Die erste dieser Stellungnahmen warf die Frage auf, ob das Vorhandensein der «wesentlichen Tragweite» direkt vom Bundesgericht beurteilt werden konnte, die zweite regte an, die Möglichkeit zu schaffen, den Entscheid der Bundesversammlung über die «wesentliche Tragweite» an das Bundesgericht weiterzuziehen, die letzte mochte den Entscheid der Bundesversammlung über den verfassungsändernden Charakter eines Staatsvertrages vom Bundesgericht endgültig beurteilt wissen.

In Kapitel 56 der vorliegenden Botschaft wurde zum Fragenkreis eines als Verfassungsgericht amtierenden und Rechtsgutachten erstattenden Bundesgerichts Stellung genommen. Da die drei erwähnten Stellungnahmen keine neuen Gesichtspunkte in diesem Zusammenhang aufwarfen, ist den in Kapitel 56 ge-

machten Ausführungen und der ablehnenden Schlussfolgerung hier nichts beizufügen.

63 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Am 28. Januar 1974 gab der Bundesrat dem Ersuchen des Politischen Departements statt, über die Revision des Staatsvertragsreferendums ein zweites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, an welchem die Spitzenverbände sowie das Redressement National und zwei weitere am aussenpolitischen Geschehen interessierte Vereinigungen teilnahmen. Die eingeladenen Verbände gehörten zu denen, die im ersten Vernehmlassungsverfahren dem Vorentwurf des Departements am ablehnendsten gegenüberstanden.

Folgende Verfassungsbestimmung stand zur Diskussion:

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Völkerrechtliche Verträge können durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Trifft die Bundesversammlung einen solchen Beschluss, so findet eine Abstimmung statt, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.»

Die eingeladenen Verbände, die zum Teil mit Nachdruck auf dem bereits im ersten Vernehmlassungsverfahren eingenommenen Standpunkt beharrten, äusseren sich erneut sehr zurückhaltend. Die Hauptkritik war die, dass die Mitwirkung des Volkes bzw. der Stände auf dem Gebiet der Staatsverträge ungenügend sei. Einmal mehr wurde gefordert, das obligatorische Referendum auszudehnen auf Staatsverträge, die «verfassungsändernd» seien, bzw. «verfassungsmässige Freiheiten» oder «Verfassungsrechte» einschränkten. Wir haben Ihnen bereits in den vorhergegangenen Kapiteln ausführlich die Gründe dargelegt, warum wir solchen Vorschlägen nicht zustimmen können. Hier soll nur das Wichtigste nochmals wiederholt werden.

Ein nicht unerheblicher Grund liegt einmal in der Natur unserer Verfassung begründet, die eine Reihe von Bestimmungen enthält, welche formell zwar Verfassungsrecht darstellen, materiell aber ins Gebiet der Gesetzgebung gehören. Dieser Umstand, der in hohem Masse auf die Verfassungsinitiative zurückzuführen ist, würde es mit sich bringen, dass auch Staatsverträge von untergeordneter Bedeutung dem zeitraubenden und schwerfälliger obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt werden müssten. Ferner wäre in einem solchen Fall der Anreiz gross, auf dem Weg der Verfassungsinitiative die Handlungsfähigkeit des Bundesrates und des Parlaments auf dem Gebiet der Aussenpolitik zusätzlich einzuschränken.

Die Begriffe «Verfassungsrechte» und «Einschränkungen der verfassungsmässigen Rechte» sind gerade im Zusammenhang mit den Staatsverträgen äusserst vage und unbestimmt, so dass Auslegungsschwierigkeiten unumgänglich wären. Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass es zahlreiche Verfassungsvor-

schriften gibt, die zunächst für die Rechtsverhältnisse im Lande selbst bestimmt sind und die nicht ausschliessen, dass eine abweichende Ordnung in bezug auf das Verhältnis der Schweiz zum Ausland kraft internationalen Vertrags Platz greift. Wir legen Wert auf die Feststellung, dass die Verfassung eben weitgehend nur im Innern des Staates und nicht nach aussen gilt. Ubrigens wurde und wird jeweils der Weg der Verfassungsrevision beschritten, wenn ein Staatsvertrag tatsächlich eine Änderung der Bundesverfassung oder der wesentlichen Voraussetzungen, auf denen diese beruht, bewirkt. Diese unbestrittene und selbstverständliche Praxis braucht in der Verfassung nicht ausdrücklich verankert zu werden.

Unsere Haltung gegenüber dem obligatorischen Referendum darf schliesslich nicht isoliert betrachtet werden, sie ist vielmehr in Zusammenhang zu bringen mit der neuen Bestimmung über das fakultative Referendum. Diese gibt dem Parlament die Kompetenz, die genannten Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, was im Vergleich zum bestehenden Recht ein beachtlicher Schritt in Richtung einer Demokratisierung der Aussenpolitik darstellt.

Was nun das fakultative Referendum anbetrifft, so bemangelten die Verbände in erster Linie, dass der Entwurf keine Staatsverträge vorsehe, die von Rechts wegen, also ohne Beschluss des Parlaments dem fakultativen Referendum unterstehen. Eine solche Lösung wurde insbesondere für Gesetzesändernde Verträge verlangt, wie bereits im ersten Vernehmlassungsverfahren. Die Kritiker befürchteten vor allem, dass das Parlament keine einheitliche Praxis verfolgen werde, was zu einer grossen Rechtsunsicherheit führe.

Im Anschluss an das zweite Vernehmlassungsverfahren hat sich die vom Eidgenössischen Politischen Departement eingesetzte Expertenkommission auch mit dem Problem des fakultativen Referendums auseinandergesetzt. Dabei ist sie zum Schluss gekommen, es sei am ursprünglichen Text festzuhalten, und zwar aus den Gründen, die wir in der vorliegenden Botschaft bereits dargelegt haben (vgl. Abs. 53 und 54). Wir mochten hier lediglich nochmals betonen, dass unserer Überzeugung nach der neue Verfassungsartikel in keiner Art und Weise zu einer neuen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Aussenpolitik führen darf. Er soll weder eine Abwertung des Parlaments noch eine Beeinträchtigung der Regierungstätigkeit bewirken und auch nicht eine Verwischung der Verantwortungen zur Folge haben. Wir glauben, dass dieses Ziel nicht erreicht wird, wenn ein fakultatives Referendum schlechthin für alle Staatsverträge vorgesehen wird, die der Genehmigung der Bundesversammlung bedürfen. In einem solchen Falle müssten wiederum Ausnahmen geschaffen, d. h. es müssten Kriterien gefunden werden für die Umschreibung der nicht referendumsbedürftigen Staatsverträge. Darin waren sich die Vernehmlasser einig, vermochten aber keine konkreten Lösungen anzubieten.

Unter diesen Umständen besteht unseres Erachtens die zweckmässigste Lösung nach wie vor darin, den Entscheid der Bundesversammlung zu überlassen. Wir sind überzeugt, dass das Parlament diese Aufgabe mit der notwendigen Sorgfalt und Verantwortung durchführen wird.

Die Expertenkommission war jedoch in einem Punkt bereit, vom ursprünglichen Text abzuweichen, nämlich bei den unbefristeten und unkündbaren Verträgen. In diesen Fällen – aber nur in diesen – lasse sich ein «obligatorisches» fakultatives Referendum rechtfertigen. Wie Sie aus unserer Botschaft in Kapitel 54 ersehen konnten, trägt unser Vorschlag der Betrachtungsweise der Expertenkommission Rechnung.

7 Abschreibung von Motionen und Postulaten

Wir beantragen Ihnen daher, nachstehende Vorstösse abzuschreiben:

1962 P 8013 Referendum bei Staatsverträgen (N 7. 3. 62, Jaeckle).

1970 M 10 314 Staatsvertragsreferendum (N 20. 3. 70, Hummler; S 12. 3. 70).

1970 M 10 315 Staatsvertragsreferendum (S 12. 3. 70, Luder; N 20. 3. 70).

8 Antrag

Aufgrund der obigen Erwägungen beantragen wir Ihnen, unserem Vorschlag zuzustimmen und ihn als Gegenentwurf zur Volksinitiative Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf der Bundesversammlung anzunehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 23. Oktober 1974

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Brugger

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung des am 20. März 1973 eingereichten Volksbegehrens gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1974²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 20. März 1973 gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Es lautet wie folgt:

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Artikel 89 Absatz 3

³ Staatsverträge mit dem Auslande, befristet oder unbefristet, sind ebenfalls dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Artikel 89 Absatz 4 wird aufgehoben.

II

Artikel 89 Absatz 3 tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.

Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist für bestehende, befristete Staatsverträge mit dem Auslande.

¹⁾ BBI 1973 I 1064

²⁾ BBI 1974 II 1133

Art. 2

¹ Gleichzeitig wird der Gegenentwurf der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Er lautet wie folgt:

Die Absätze 3 und 4 des Artikels 89 der Bundesverfassung werden durch folgenden Text ersetzt:

³ Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

⁴ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen die Volksinitiative zu verwerfen und diesen Gegenentwurf anzunehmen.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (Vom 23. Oktober 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.11.1974
Date	
Data	
Seite	1133-1176
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 213

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.