

Bern, den 28. September 1955.

An den Bundesrat.

821 - Guat. 821.AVA.
Ratifizierung des Meistbe-
günstigungsabkommens mit
Guatemala.

Das Volkswirtschaftsdepartement stellt die

Anträge,

1. Der Bundesrat möge von nachstehenden Darlegungen in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen und damit anerkennen, dass Abschluss und Ratifizierung von sog. reinen Meistbegünstigungsabkommen in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates liegen.
2. Die Bundeskanzlei sei zu ermächtigen, für die Ratifizierung des am 21. März 1955 vom Bundesrat genehmigten Entwurfs zu einem Meistbegünstigungsabkommen mit Guatemala die entsprechenden Urkunden auszustellen.

Begründung.

In seiner Sitzung vom 21. März 1955 hat der Bundesrat den vom Volkswirtschaftsdepartement vorgelegten Entwurf zu einem Meistbegünstigungsabkommen mit Guatemala genehmigt. Er nahm im weitern davon Kenntnis, dass zu gegebener Zeit über den Austausch der Ratifikationsurkunden ein Antrag gestellt werde. Dieser Aufschub ergab sich aus der Tatsache, dass zwischen dem Politischen Departement und dem Volkswirtschaftsdepartement schon seit längerer Zeit eine Kontroverse u.a. über die Frage besteht, ob zur Ratifizierung von Meistbegünstigungsabkommen wie dem vorliegendenfalls zur Diskussion stehenden der Bundesrat von sich aus kompetent sei, oder ob er sie nicht vielmehr erst vornehmen dürfe, nachdem die Genehmigung des Abkommens durch die eidgenössischen Räte eingeholt worden ist. Es sei in diesem Zusammenhange ebenfalls auf die Beratung des Bundesrates vom 5. Juli 1955 über das Zusatz-Handelsabkommen vom 17. Juni 1955 zwischen der Schweiz und Chile verwiesen, bei denen auf Vorschlag des Vorstehers des Politischen Departements beschlossen wurde, dass die Verfasser des Antrages (- Handelsabteilung -) und des Mitberichts (- Abteilung für Politische Angelegenheiten des Pol. Departements -) gemeinsam die grundlegenden Fragen zu prüfen hätten, wie in Zukunft derartige analoge Fälle mit Bezug

- 2 -

die Zuständigkeit für Genehmigung und Ratifizierung (- Parlament oder Bundesrat -) zu behandeln seien. Während im Falle Chile die Frage zur Diskussion stand, wie der Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland zu interpretieren sei, d.h. ob im Sinne seines Art. 3 das Zusatz-Handelsabkommen vom 17. Juni 1955 als kurzfristig betrachtet werden dürfe und damit der der Ratifizierung vorgängigen Genehmigung durch das Parlament entzogen sei, handelt es sich vorliegendenfalls (Guatemala) um die Beurteilung der andern Teilfrage, ob im Falle reiner Meistbegünstigungsabkommen deren Abschluss und Ratifizierung in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates liege.

Ein Meinungs-austausch zwischen der Handelsabteilung und dem Rechtsdienst der Abteilung für Politische Angelegenheiten im Politischen Departement hat inzwischen stattgefunden. Eine Annäherung der Standpunkte konnte jedoch nicht erzielt werden. Während der Vertreter des Pol. Departements nach wie vor die Auffassung vertrat, dass auch reine Meistbegünstigungsabkommen den eidg. Räten zur Genehmigung vorgelegt werden müssten, bevor der Bundesrat zur Ratifizierung schreiten könne, beharrte die Handelsabteilung auf ihrer Meinung, wonach der Bundesrat in eigener Kompetenz zuständig sei. Unter diesen Voraussetzungen muss sich nun der Bundesrat mit dieser Frage befassen. Es ist wünschenswert, dass über sie Klarheit erzielt wird, damit inskünftig nicht in jedem Falle, da das Volkswirtschaftsdepartement solche Anträge unterbreitet, vorerst eine entsprechende Meinungs-differenz zwischen dem Politischen Departement und dem Volkswirtschaftsdepartement bereinigt werden muss. Da der guatemaltekeische Kongress das Abkommen bereits am 15. Juli 1955 ohne Gegenstimme zur Ratifizierung genehmigt hat, sollte nun auch schweizerischerseits mit der Ratifikation nicht länger zugewartet werden müssen.

Wir erlauben uns, nachstehend kurz die vom Rechtsdienst der Abteilung für Politische Angelegenheiten einerseits und von der Handelsabteilung andererseits für ihre gegensätzlichen Auffassungen in's Feld geführten Argumente darzulegen.

1.) Politisches Departement:

Gemäss Art. 85, Ziff. 5 BV fallen Bündnisse und Verträge mit dem Ausland in den Geschäftskreis der beiden Räte. Diese Verfassungsbestimmung erfuhr in der Praxis eine bestimmte Auslegung. Danach soll der Bundesrat einen Staatsvertrag in eigener Kompetenz abschliessen können,

- a) wenn das Abkommen der Eidgenossenschaft nur Rechte und keine Verpflichtungen bringt;
- b) wenn die Befugnis zur Regelung der gleichen Materie durch Verwaltungsverordnung dem Bundesrat durch die Gesetzgebung zuerkannt ist;
- c) wenn es sich um provisorische und zeitlich dringliche Abkommen handelt.

- 3 -

Das Politische Departement argumentiert weiter, dass auch die sog. reinen Meistbegünstigungsabkommen namentlich nicht unter lit. a fallen, da sie Verpflichtungen bringen; dabei sei es irrelevant, dass diese bloss formeller Natur seien (vertragliche Konsolidierung eines tatsächlichen Zustandes). Eine spezielle Behandlung der blossen Meistbegünstigungsverträge lasse sich nicht begründen, da diese sich von andern Handelsverträgen in nichts Wesentlichem unterscheiden. Die Rückkehr zur Verfassungstreue verlange, dass alle Handelsverträge, soweit nicht die Voraussetzungen gemäss lit. a-c hievor gegeben seien, der Bundesversammlung vor dem definitiven Abschluss zur Genehmigung vorgelegt würden.

2.) Handelsabteilung:

Die Praxis, wonach Meistbegünstigungsabkommen vom Bundesrat in eigener Kompetenz genehmigt werden können, und worüber jeweils im Geschäftsbericht rapportiert wird, besteht von je her. Seit 1906 (Meistbegünstigungsvertrag mit Norwegen) sind 21 Abkommen auf diese Weise abgeschlossen worden.

Dem im Auftrage des Bundesrates vom Politischen Departement unterm 11. Mai 1954 an die Mitglieder der nationalrätlichen und ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten gerichteten Schreiben könne entnommen werden, dass der Bundesrat es als zulässig erachte, den Wortlaut der Verfassung zu interpretieren und auf dem Wege der Auslegung von der dem Wortlaut der betreffenden Verfassungsbestimmung nach absoluten Regel diejenigen Ausnahmen zu machen, die sich vernunftgemäss aufdrängen und die, ohne dem Grundsatz der Verfassung Abbruch zu tun, sich vertreten lassen.

Dass im Schreiben vom 11. Mai 1954 die Meistbegünstigungsverträge in der Aufzählung der Ausnahmefälle nicht genannt seien, beruhe kaum auf einer bewussten Weglassung. Es hätte sicherlich kein Anlass bestanden, eine während mindestens 50 Jahren konsequent befolgte und von niemandem jemals beanstandete Praxis auf diese Weise einfach gegenstandlos werden zu lassen.

Die Meistbegünstigung sei für die Schweiz traditionsgemäss eine Selbstverständlichkeit, auch wenn sie nicht vertraglich zugesichert sei. Dort, wo sie durch ein Abkommen konsolidiert werde, bringe sie daher für uns keine materiell neuen Verpflichtungen. Andererseits sei es aber evident, dass solche Verträge der Schweiz Rechte eintrügen, nämlich insbesondere das Recht, auf dem Gegenseitigkeitswege von der Meistbegünstigung ihrerseits profitieren zu können. Müsste dieses Recht nicht erworben werden, dann bestünde schweizerischerseits auch keine Veranlassung zum Abschluss eines Meistbegünstigungsabkommens. Die eingegangene formelle Verpflichtung stehe mithin in keinem Verhältnis zu den materiellen Rechten, die für unser Land daraus gewonnen werden können.

- 4 -

Das Volkswirtschaftsdepartement als solches beurteilt diese Frage wie folgt.

Den Standpunkt des Politischen Departements möchte es, so weit es aus der Besorgnis entspringt, die Verfassungstreue zu wahren, keinesfalls anfechten. Nun ist aber festzustellen, dass sich im Verlaufe der Zeit in der Statuierung von Ausnahmen von Art. 85, Ziff. 5 BV eine gewisse Praxis entwickelt hat, eine Praxis zudem, von den behauptet werden darf, dass sie vernünftig ist, weil sie mit den Forderungen der Wirklichkeit in Einklang steht. Es verhält sich also schon heute nicht mehr so, dass der Wortlaut der Verfassung allein bestimmend wäre. Wenn anderseits auch zuzugeben ist, dass die sog. Rückkehr zum Rechtsstaat in vielen Fällen ihre Berechtigung hat, so fragen wir uns doch, ob der vorliegende Fall unter diesem Gesichtspunkte beurteilt werden muss. Nachdem nämlich die hier zur Diskussion stehende Praxis auf die Zeit vor dem ersten Weltkriege zurückgeht, da die "Rechtsstaatlichkeit" noch nicht durch Vollmachten-gesetzgebungen in "Misskredit" gebracht worden war, im Gegenteil angenommen werden darf, dass man sich zu jener Zeit noch fest auf dem Boden der Verfassung bewegte, darf wohl angenommen werden, dass schon der damalige Bundesrat der Ueberzeugung war, sich durch den Abschluss von Meistbegünstigungsverträgen in eigener Kompetenz keiner Verfassungsverletzung schuldig zu machen. Es kann heute allerdings nicht eindeutig festgestellt werden, weshalb diese Praxis eingeführt und als richtig angesehen wurde. Dafür aber, dass sie seit Jahrzehnten besteht, gibt der Bericht des Bundesrates vom 25. September 1905 an die Bundesversammlung betr. die provisorische Regelung der Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Spanien (BB1 1905, V, 210 ff.) einen zuverlässigen Anhaltspunkt. Dort findet sich folgender bemerkenswerter Passus:

"Im Moment des Abschlusses der Verständigung haben wir die Frage geprüft, ob die Ratifikation (- richtiger : Genehmigung -) durch die Bundesversammlung vorbehalten werden müsse, und sind zum Schluss gelangt, dass diese Frage zu verneinen sei.

Diese durchaus provisorische, für eine kurze Dauer abgeschlossene Verständigung beruht einfach auf der gegenseitigen Behandlung als meistbegünstigte Nation ...

Provisorische Abkommen dieser Art, die keine Aenderung des auf die schweizerischen Waren bei ihrem Eintritt in das Gebiet der betreffenden Staaten anwendbaren Zollregimes zur Folge haben, sind in der Tat vom Bundesrate stets abgeschlossen worden, ohne dass er vorher die Ermächtigung der Bundesversammlung eingeholt und sie ihr nachher zur Ratifikation (- richtiger : Genehmigung -) unterbreitet hätte."

- 5 -

Dort, wie in einem spätern Bericht vom 21. November 1905 (BBl 1905, VI, 15 ff.), werden dann Abkommen mit Rumänien vom 28. Dezember 1876, mit Serbien vom 26. Juli/ 7. August 1879, mit Belgien vom 9. Januar 1880 und mit Bulgarien vom 28. Februar 1897 genannt. Der Bundesrat führte im letztgenannten Bericht dazu aus:

"In allen diesen Fällen wurde die gegenseitige Behandlung auf dem Fusse der Meistbegünstigten Nation vereinbart; die Bundesversammlung wurde durch den Geschäftsbericht in Kenntnis gesetzt."

Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die eidg. Räte diese Praxis des Bundesrates hinsichtlich der Meistbegünstigungsabkommen beanstandet hätten. Der Bericht vom 21. November 1905 befasste sich denn vielmehr mit der Frage, "ob nicht - ungeachtet ob es sich um Meistbegünstigungsverträge oder um Handelsübereinkünfte mit anderem Inhalte handelt - in Abweichung vom bisherigen Verfahren, in Zukunft auch provisorische Abkommen bezüglich des Abschlusses von Handelsverträgen den eidgenössischen Räten zu unterbreiten seien". Dass damals schon die reinen Meistbegünstigungsverträge als eine Kategorie für sich betrachtet wurden, d.h. die bezügliche Praxis des Bundesrates vom Parlament nicht zur Diskussion gestellt worden ist, mag daraus abgeleitet werden, dass, wie hievor bereits bemerkt wurde, auch seit 1906 sämtliche Meistbegünstigungsabkommen vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen wurden.

Wir halten demnach dafür, dass die in die 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts zurückgreifende Praxis des Bundesrates, Meistbegünstigungsverträge in eigener Kompetenz abzuschliessen, nicht geändert werden sollte, und wäre es letzten Endes auch nur um des Umstandes willen, dass durch dieses zur Gewohnheit gewordene und nie beanstandete Vorgehen seine Legalität erworben wurde.

Dafür spricht auch die allerdings mehr opportunistische Ueberlegung, dass heute, da immer und immer wieder von einer Ueberbelastung des Parlaments die Rede ist, sicherlich keine besondere Veranlassung besteht, dieses ohne wirklich zwingende Gründe mit einer neuen Materie zu belasten. Eine gewisse parlamentarische Kontrolle bleibt übrigens durch den Rapport über solche Abkommen im Geschäftsbericht gewahrt.

Wenn es auch, namentlich bei den kürzlich mit einigen süd-amerikanischen Staaten abgeschlossenen Meistbegünstigungsabkommen, aus politischen Gründen vielfach zutreffen mag, dass sie der Bundesrat wegen der Dringlichkeit aus eigener Kompetenz soll abschliessen können, so genügt das unseres Erachtens nicht, um den Verhältnissen gerecht zu werden. Unser Antrag geht vielmehr dahin, dass die Meistbegünstigungsabkommen als eine weitere Kategorie derjenigen internationalen Verträge betrachtet werden, deren Abschluss a priori

- 6 -

in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates liegt. Wenn u.a. die Schlüsse, die wir aus den bundesrätlichen Berichten vom 25. September und 21. November 1905 gezogen haben, richtig sind, dann wird es sich nur noch darum handeln können, diese mindestens auf das Jahr 1876 zurückgehende Praxis erneut zu bestätigen. Es steht dann auch nichts mehr entgegen, das Meistbegünstigungsabkommen mit Guatemala nun ebenfalls zu ratifizieren.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement:

sig. Holenstein

P.A. an Volkswirtschaftsdepartement (Vorsteher, Sekretariat, Handel 10); Politisches Departement 6; Justiz- und Polizeidepartement 3; Bundeskanzlei zum Vollzug.