

Bern, den 14. November 1955.

B.14.20.- ZE/BI/vo.

### M i t b e r i c h t

zum Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes  
vom 9. November 1955 betreffend die Ratifizierung  
des Meistbegünstigungsabkommens mit Guatemala.

---

#### I.

Im Zweifelsfalle spricht die Vermutung zugunsten der Unterbreitung eines Staatsvertrages an die Bundesversammlung. Das ergibt sich wohl aus dem Wortlaut von Art. 85, Ziff. 5 BV im Zusammenhang mit Art. 71, der die oberste Gewalt des Bundes der Bundesversammlung zuweist und Art. 102, der dem Bundesrat nur innerhalb der Schranken der gegenwärtigen Verfassung Befugnisse überträgt. Dazu kommt, dass nach Art. 85, Ziff. 13 Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden durch die Bundesversammlung zu entscheiden sind.

Unter diesem Vorbehalt hat sich aber eine mehr oder weniger feststehende Praxis herausgebildet, wonach gewisse Kategorien von Verträgen nicht der parlamentarischen Genehmigung bedürfen. Ohne so weit gehen zu wollen, diese Praxis als neues Gewohnheitsrecht zu betrachten, glauben wir doch, dass es sich um den Bedürfnissen und Erfahrungen entsprechende Interpretationsgrundsätze handelt, an denen man festhalten sollte. Nach diesen Grundsätzen bedürfen folgende Verträge nicht der Genehmigung der Bundesversammlung:

- 1) Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat auf Grund einer Ermächtigung der Bundesversammlung ausdrücklich befugt ist. Die Bundesversammlung hat ihre Kompetenzen delegiert. Hauptbeispiel ist der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933.
- 2) Verträge, die der Eidgenossenschaft nur Rechte einbringen, ihr jedoch keine Verpflichtungen auferlegen.
- 3) Provisorische und zeitlich dringliche Abkommen.
- 4) Verträge über die Ausführung von Verträgen, die sich jedoch strikte im Rahmen des grundlegenden Vertrags halten müssen und den Charakter von Vollziehungsabkommen aufweisen.

- 2 -

5) Verträge über Materien, zu deren innerstaatlichen Regelung der Bundesrat allein kompetent ist, m.a.W., in denen er über ein selbständiges oder unselbständiges Ordnungsrecht verfügt. Hier scheint uns die Kompetenz des Bundesrates jedoch schon fraglich zu sein. Eine Verordnung und ein Staatsvertrag sind rechtlich nicht dasselbe. Im ersten Fall ist die Regierung frei, ihren Erlass wieder aufzuheben oder abzuändern, im zweiten ist sie gebunden. Man wird hier wohl jeweils im Einzelfall untersuchen müssen, ob mit der Ermächtigung des Bundesrates, Verordnungen zu erlassen, auch diejenige, die Frage staatsvertraglich zu regeln, gemeint ist. In zahlreichen Fällen hat die Praxis die Kompetenz des Bundesrates aber bejaht; die Anwendung von Art. 7 des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 in bezug auf den Abschluss von Staatsverträgen stellt ein Beispiel hierfür dar.

Die öffentliche Meinung und die Bundesversammlung verlangen die Rückkehr zur Verfassungstreue, wie sich aus zahlreichen Äusserungen der letzten Jahre ergibt. Von den verschiedenen Kategorien von Staatsverträgen, bei denen die Praxis die alleinige Kompetenz des Bundesrates bejaht hat, bleiben die unter 1), 2), 4) und 5) hievor erwähnten im Rahmen der Verfassung und geben kaum zu Diskussionen Anlass. Einzig die Kategorie 3) beruht auf einer ausdehnenden Interpretation und stellt nicht auf formelle sondern auf materielle Kriterien ab. Aber gerade hier liegt die Zustimmung der Bundesversammlung zu dieser Praxis auf Grund des Berichtes von 1905 vor.

Wollte man für die Meistbegünstigungsabkommen die alleinige Zuständigkeit des Bundesrates bejahen, so würde damit eine neue Kategorie von Staatsverträgen geschaffen, die nicht der Genehmigung der Bundesversammlung unterliegt und die auf einem inhaltlichen, materiellen Kriterium begründet wäre.

## II.

Dies sind die theoretischen Ueberlegungen, die uns dazu geführt haben, die grundsätzliche Frage der Genehmigung der Meistbegünstigungsverträge einer neuen Prüfung zu unterziehen.

Da aber einerseits die Praxis seit bald 80 Jahren andere Wege eingeschlagen hat - eine Tatsache, die Herr Bundesrat Feldmann am 29. September 1955 vor dem Nationalrat in Erinnerung gerufen hat ohne auf Widerstand zu stossen, und da andererseits die Klausel der meistbegünstigten Nation in den Handelsvereinbarungen heute eine wesentlich geringere Bedeutung im Sinne einer Verpflichtung für die Schweiz hat als unter dem Regime der Zolltarifverträge, so sind auch wir durchaus bereit, die Kontroverse aus praktischen Gründen zu schliessen.

In diesem Sinne kann also das Politische Departement dem Antrag des Volkswirtschaftsdepartements zustimmen.

---

sig. Max Petitpierre.