

s.B.14.20.(1). - WU/ca

Bern, den 12. Juli 1971

Aktennotiz: Die Initiative der "Nationalen Aktion" zur Einführung eines ausnahmslos obligatorischen Staatsvertragsreferendums

1. Ende März hat die Delegiertenversammlung der "Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat" angekündigt, dass sie eine Initiative zur Einführung eines umfassenden, ausnahmslos obligatorischen Staatsvertragsreferendums lancieren werde. Das Volksbegehren soll folgendermassen lauten ¹⁾:

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:
 Art. 89 Abs. 3: Staatsverträge mit dem Auslande, befristet oder unbefristet, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder zur Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Art. 89 Abs. 4 wird aufgehoben.

Art. 89 Abs. 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.

Diese Initiative ist nach Form und Inhalt zu verwerfen. Sie würde inhaltlich gesehen die Führung der schweizerischen Aussenpolitik über Gebühr beeinträchtigen und müsste zwangsläufig den Kredit und die Vertrauenswürdigkeit der Schweiz im Ausland schädigen. Sie müsste von der Bundesversammlung wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie ungültig erklärt werden. Je nachdem wie man sie auslegt, könnte sie sogar eine massive Völkerrechtsverletzung bedeuten. Dies soll im folgenden kurz näher dargetan werden.

2. . Inhaltlich erweckt die Initiative der Nationalen Aktion schwerste Bedenken. Sie will das Staatsvertragsreferendum auf sämtliche Verträge ausdehnen. Ob es sich um den Beitritt zu einer wichtigen internationalen Organisation oder um eine völlig sekundäre Vereinbarung zum Vollzug eines anderen Abkommens handelt, ob ein Vertrag dringlich oder wesentlich oder rechtssetzend oder langfristig ist, ist dabei völlig gleichgültig.

Ein auf alle Verträge erstrecktes Referendum würde die aussenpolitische Manövrierfähigkeit und die internationale Vertrauenswürdigkeit der Schweiz in ausserordentlich schwerem Masse beeinträchtigen. Es würde auch weit über sein wirkliches Ziel hinausschiessen. Die Schweiz schliesst nämlich jedes Jahr etwa 70-80 Verträge ab; viele davon sind reine Durchführungsabkommen auf "Verordnungsstufe"; höchstens ein Dutzend und meist nur ein paar wenige Verträge sind politisch so interessant, dass sie für eine Referendumskampagne überhaupt in Betracht kämen.

Die Initiative der Nationalen Aktion ist durch ihre Masslosigkeit gekennzeichnet. Unser Staat lebt aber vom Masshalten seiner Bürger. Deshalb muss die Initiative Gefühle der Besorgnis und Betrübnis hervorrufen. Aus ihr spricht ein geradezu krankhaftes und letztlich staatszersetzendes und anarchistisches Misstrauen gegen sämtliche Bundesorgane und gegen die Rechtsquelle des internationalen Vertrags.

3. Die vorgeschlagene Initiative verletzt den in Art. 121 Abs. 3 BV aufgestellten Grundsatz der Einheit der Materie. Sie ist deshalb von der Bundesversammlung für ungültig zu erklären ²⁾. Zwischen der Unterstellung aller künftigen Verträge und derjenigen aller bestehenden Verträge unter das Referendum besteht kein logischer oder notwendiger innerer Zusammenhang ³⁾. Es wird auch nicht ein Hauptzweck durch ein darauf ausgerichtetes Mittel konkretisiert. Vielmehr werden damit zwei verschiedene Zwecke verfolgt. Man kann alle künftig abzuschliessenden Ver-

träge dem Referendum unterwerfen wollen, ohne deswegen notwendigerweise auch das gesamte bestehende Vertragswerk für referendumspflichtig zu erklären. Und man kann umgekehrt - wie dies anscheinend die Nationale Aktion zum Teil beabsichtigt - einen nachträglichen "Rachezug" gegen das Auswanderungs- und das Sozialversicherungsabkommen mit Italien führen, ohne deswegen unbedingt sämtliche künftigen Verträge dem Referendum unterstellen zu wollen. Die Initiative verletzt somit die dem Stimmberechtigten durch den Grundsatz der Einheit der Materie gewährleistete "unverfälschte Kundgabe seines Willens bei der Unterzeichnung einer Initiative und bei der Abstimmung darüber" ⁴⁾. Sie ist als ungültig zu erklären.

4. Die der Initiative angehängte Uebergangsbestimmung verfügt, dass sofort nach ihrer Annahme durch Volk und Stände die Referendumsfrist für sämtliche heute geltenden, befristeten und deshalb seinerzeit nicht dem Staatsvertragsreferendum unterworfenen Verträge mit dem Auslande zu laufen beginne.

Was geschähe, wenn das Referendum ergriffen, und der betreffende Vertrag in der Abstimmung verworfen würde? Die Initiative schweigt zu dieser Frage. Zwei Sanktionen erscheinen denkbar: Entweder könnte der negative Referendumsausgang die sofortige, einseitige, vertragswidrige Beendigung des Vertrages durch die Schweiz bedeuten. Oder er würde - in Abkehr von der heutigen Regel, wonach der Bundesrat selbst über die Kündigung internationaler Verträge entscheidet ⁵⁾ - den Bundesrat verpflichten, den Vertrag auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen. Ich zweifle nicht, dass das Erfordernis völkerrechtskonformer Auslegung des Landesrechts, das das Bundesgericht in seiner neuesten Rechtsprechung anerkannt hat ⁶⁾, die erste Version ausschliesst und nur die zweite zulässt.

Wohlverstanden ist auch diese zweite Version schon sehr bedenklich. Glaubt man wirklich, dass die Schweiz nach ihrem

*Vertr. ohne
Kündigung*

Belieben Referendumskampagnen über bestehende internationale Verträge durchführen könne, wie wenn sie allein auf der Welt wäre und auf niemanden Rücksicht zu nehmen hätte? Täuschen wir uns nicht: man kann nicht einzelne Staatsverträge aus dem dichten Netz der Beziehungen mit einem anderen Staat herausuchen und mittels des vorgeschlagenen neuen Referendums "abschiessen". Wer angeblich einen einzigen Vertrag herauszugreifen und zu beseitigen sucht, der stellt in Wirklichkeit indirekt auch alle anderen vertraglichen und sonstigen Beziehungen mit dem betreffenden Staate und darüber hinaus den internationalen Ruf der Schweiz ganz allgemein aufs Spiel.

Nehmen wir jedoch einmal an, dass die erste Version zutrifft, dass also eine Verwerfung eines bestehenden Vertrages in der Abstimmung seine sofortige einseitige Beendigung ohne Einhaltung der vertraglichen Kündigungsfrist bedeuten würde. Dann bedarf es keiner langen Ausführungen, um darzutun, dass dies - als ein selten klarer Bruch des Satzes *pacta sunt servanda* - völkerrechtliche Verpflichtungen verletzen und die Schweiz völkerrechtlich verantwortlich machen würde. Der Kleinstaat Schweiz ist an der Einhaltung des Völkerrechts und an einer internationalen Ethik und Moral vital interessiert. Es wäre zutiefst bedauerlich, wenn er sich unter die Rechtsbrecher reihen wollte.

Dazu kommt ein weiteres: Es ist überhaupt fraglich, ob eine Initiative, die in derartigem Umfang völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zuwiderlaufen würde, der Abstimmung unterbreitet werden dürfte. Der bundesrätliche Bericht zur Rheinau-Initiative und ein Teil der Literatur gehen zwar 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 dürfe ⁷⁾. In dieser Absolutheit scheint mir der Satz jedoch nicht zutreffend. Eine Initiative, die zum einseitigen Bruch beliebiger für die Schweiz bindender Staatsverträge aufruft, wäre klar völkerrechtsverletzend und

mithin zugleich verfassungswidrig. Denn die wesentlichsten Grundsätze des Völkerrechts stellen m.E. zugleich auch materielle Schranken der Verfassungsrevision dar. Eine derartige Initiative wäre daher von der Bundesversammlung für ungültig zu erklären und der Abstimmung zu entziehen.

-
- 1) NZZ Nr. 153 vom 1.4.1971.
 - 2) Gemäss Art. 24 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes, AS 1962 778, und Art. 3 Abs. 1 des Initiativengesetzes, AS 1962 789.
 - 3) Dazu vor allem M. Kuhn, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung (Diss. Zürich 1956) 117-37. Art. 3 Abs. 2 des Initiativengesetzes verlangt heute einen "inneren Zusammenhang".
 - 4) BGE 96 I 652. Siehe auch BGE 81 I 197-202, 97 I 673.
 - 5) Cf. L. Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution (1971) 249 und die dort gegebenen Zitate.
 - 6) BGE 94 I 678-79. Cf. L. Wildhaber in ZSR N.F. 88 (1969 I) 550-53.
 - 7) BBl 1954 I 737-51; J.-F. Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1 (1967) 130-39; W. Burckhardt, Kommentar (3.A. 1931) 815. Hingegen betrachtet z.B. K. Spühler, Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Diss. Zürich 1962) 302-05, das gesamte Völkerrecht als materielle Schranke der Verfassungsrevision. Vgl. auch L. Wildhaber, Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Schweiz?, ZbJV 105 (1969) 262-63.

Wildhaber