

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

10. März 1971

A k t e n n o t i z

Studientagung der Schweizerischen Gesellschaft
für Aussenpolitik über das Staatsvertragsreferendum

Am 19. Februar 1971 fand im Senatssaal der Universität Fribourg eine Studientagung der Schweiz. Gesellschaft für Aussenpolitik über das Staatsvertragsreferendum und dessen allfällige Neuordnung statt. Nachstehend folgt eine kurze Zusammenfassung der Referate und der anschliessenden Diskussion.

Der Präsident der Gesellschaft, alt Nationalrat Dr. W. Bretscher, umriss einleitend die Problematik des Staatsvertragsreferendums. Die Praxis hat die Unzulänglichkeit von Art. 89 Abs. 4 BV durch die Vorschrift eines obligatorischen Referendums in zwei Fällen zu korrigieren versucht. Das Problem ist jedoch hiermit noch nicht einwandfrei gelöst. Aber auch der Vorschlag des Redressement National hat die Nuss noch nicht geknackt. Auch dieser Vorschlag lässt dem Auslegungsermessen der Bundesbehörden noch weiten Spielraum. Die politische Schwierigkeit liegt darin, dass der Ruf nach einer aktiveren Aussenpolitik einesteils und nach einer Erweiterung des aussenpolitischen Mitspracherechtes des Volkes andernteils auf der Ebene der helvetischen Realitäten gegenläufig sind. Weite Kreise des Schweizervolkes sind in aussenpolitischen Fragen indifferent, skeptisch, zurückhaltend, und rascher zum Nein als zum Ja entschlossen. Eine Neuordnung des Staatsvertragsreferendums muss jedenfalls die Vertragsfähigkeit der Schweiz erhalten.

Nationalrat Hummler sagte, das Problem der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums sei primär ein innenpolitisches Problem. Immerhin müssen die Wünsche der Innenpolitiker vor den Besonderheiten der Interessenwahrung gegenüber dem Ausland

zurücktreten. Hummler scheint es unvermeidlich, dass die Stimmbürger bei grundlegenden aussenpolitischen Entscheidungen ein Mitbestimmungsrecht erhalten, damit nicht ein Gefühl der Ohnmacht ein für die Aussenpolitik schädliches Misstrauen erzeuge.

Für Ständerat Luder ist die Frage eines Ausbaus des aussenpolitischen Mitspracherechts des Volks letztlich abhängig von der Einstellung, die man zum Volk hat. Traut man dem Volk zu, innenpolitisch die Richtlinienentscheide zu treffen, so ist nicht einzusehen, weshalb für die Aussenpolitik etwas anderes gelten sollte. Dem Bedürfnis des Volkes, zu wesentlichen Staatsverträgen etwas zu sagen zu haben, ist Rechnung zu tragen. Sowohl Ständerat Luder wie Nationalrat Hummler äusserten keine präzise formulierten Revisionsvorschläge. Sie waren sich einig, dass grundlegende aussenpolitische Entscheidungen dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen seien.

Das anschliessend vom Unterzeichneten gehaltene Hauptreferat befindet sich bei den Akten.

In der Diskussion äusserte sich Botschafter Bindschedler skeptisch über die aussenpolitischen Kenntnisse des Schweizervolks. Das Schweizervolk reagiert in aussenpolitischen Fragen starr, emotionell und konformistisch. Die bisherigen Beispiele (Gottard-Vertrag, Freizonenabkommen, Spöl-Vertrag) beweisen dies zur Genüge. Zwischen interner und internationaler, vertraglicher Rechtssetzung besteht ein fundamentaler Unterschied. Eine Vertragsverwerfung ist im Gegensatz zu einer Gesetzesverwerfung kaum mehr korrigierbar. Dies gilt insbesondere für multilaterale Verträge. Ein ausgedehntes Staatsvertragsreferendum ist keine Stärkung der Schweizer Verhandlungsposition, sondern eine Schwächung. Die Verfahren der internationalen Rechtssetzung müssen erleichtert und beschleunigt, nicht erschwert werden. Im Grunde wäre die beste Lösung die Abschaffung des schief liegenden Staatsvertragsreferendums, wie schon Walter Burckhardt und Hans Huber gesagt haben.

Rudolf Rohr, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Redressement National, plädierte entschieden für eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendums. Die heutige Praxis (zum Beispiel zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Atomsperrvertrag) sei eine Salami-Taktik und laufe auf eine stetige Beschneidung der Volksrechte hinaus. In dieser Richtung gehe auch der Bericht des Bundesrates über den Beitritt zu den Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Der eigentliche Sinn des Referendums sei eine vermehrte Einflussnahme ausserparlamentarischer Gruppen. Der Vorschlag des Redressement National von 1965 ist durch die seitherigen Ereignisse überholt. Das Redressement National beantragt heute eine Enumeration verschiedener Faktoren mitsamt einer Generalklausel. Ein obligatorisches Referendum sollte vorgesehen werden für Eingriffe in Rechte der Kantone und Bürger, für die Uebertragung von Hoheitsrechten, sowie den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit. Bei untergeordneter Bedeutung des Vertrages könnte statt einem obligatorischen ein fakultatives Referendum vorgesehen werden. Ein fakultatives Referendum ist ferner vorzusehen für Verträge, die die gesetzlich festgelegte innerstaatliche Wertordnung verändern, oder die darüber hinaus von der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Routineverträge könnten durch Gesetz vom Referendum ausgenommen werden. Letzten Endes geht es darum, wie man sich zu den Volksrechten stellt, und Rohr hat volles Vertrauen in den Souverän.

Präsident Bretscher gibt zu bedenken, dass bei diesem Vorschlag die Bundesversammlung in jedem Fall zuerst entscheiden muss, welche Verträge referendumpflichtig sind. Dies politisiert die Diskussion über Staatsverträge und lässt einer willkürlichen Praxis allzu grossen Spielraum.

Professor Ledermann, Genf, stimmt den Ausführungen Dr. Rohrs zu.

Nach Botschafter Diez ist das Staatsvertragsreferendum im Grunde ein Ueberbein, eine emotionale ad hoc-Reaktion. Es passt nicht

in die Besonderheiten des völkerrechtlichen Rechtssetzungsverfahrens hinein, insbesondere nicht in diejenigen der multilateralen Rechtssetzung. Es hat rein plebiszitären Charakter. Dem heutigen Unbehagen kommt man nicht mit einem Umbau des Staatsvertragsreferendums bei. Die Lösung liegt darin, dass Bundesversammlung und Volk besser in das Vorstadium der Vertragsberatung einbezogen und darüber informiert werden sollten. Das Problem liegt im Neuüberdenken der gesamten auswärtigen Gewalt. Ein obligatorisches Referendum für Grundsatzfragen wie einen EWG- oder UNO-Beitritt entspricht schon der heutigen Praxis. Viel schwieriger ist es, ein neues Kriterium für die Unterstellung unter das fakultative Referendum zu finden. Alle Kriterien, die in der Diskussion bisher erwähnt wurden, scheinen untauglich. Möglich wäre allenfalls die Unterstellung gesetzesändernder Verträge unter das Referendum durch die Bundesversammlung. Auf lange Frist wird man auch an die Einschaltung eines internationalen Parlamentes für die internationale Rechtssetzung denken müssen.

Bundesrichter Professor O.K. Kaufmann vertritt die Wahlen-Kommission an dieser Tagung. Die Wahlen-Kommission würde es schätzen, die Unterlagen über diese Tagung zugeschickt zu erhalten. Das Interesse an einer Neuordnung des Staatsvertragsreferendums ist lebhaft, wenn man auf die Einwendungen an die Wahlen-Kommission abstellt. Die Kommission wird aber kaum einen positiven Vorschlag machen. Sie wird gewisse Lösungen ausscheiden. Sie wird auch die Ansicht vertreten, dass die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums nicht eine Frage der Totalrevision sein sollte, sondern eine der vorweggenommenenen Partialrevision. Die Lösung ist weder ein Abbau noch ein Ausbau, sondern ein Umbau des Staatsvertragsreferendums. Zu finden ist die am wenigsten unbefriedigende Lösung. Die Unterstellung wichtiger Verträge unter das Referendum ist deswegen unbefriedigend, weil "wichtig" kein justitiabler Begriff ist. Ebenso wenig geht es an, den Entscheid über die Referendumpflichtigkeit der Bundesversammlung

oder dem Bundesgericht zu überlassen. Das Referendum ist ja gerade gegen die Bundesversammlung gerichtet. Verfassungsändernde Verträge scheinen zwar wichtig zu sein. Wir wissen aber letztlich nicht, welche Verträge verfassungsändernd sind. Gewisse Eingaben an die Wahlen-Kommission gehen davon aus, dass der Bund beim Vertragsschluss überhaupt nicht an die Verfassung gebunden sei. Nuancierter ist die Stellungnahme des Politischen Departements, wonach zu unterscheiden ist, ob einzelne Verfassungsbestimmungen auch im Aussenverhältnis oder nur im Innenverhältnis gelten sollen. Die Wahlen-Kommission schliesst sich dieser Auslegung an. Kompetenzübertragungen an supranationale Organisationen sind auf jeden Fall dem Referendum zu unterstellen. Die Wahlen-Kommission wird frühestens Ende 1972 zu einer abschliessenden Stellungnahme gelangen. Eine rasche Neuordnung des Staatsvertragsreferendums drängt sich jedoch auf. Sie ist dringlich, besonders im Hinblick auf unser Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften.

Professor Haug, Bern/ St. Gallen, bezeichnet es als legitim, dass das Volk in fundamentalen Entscheiden der Aussenpolitik ein Mitspracherecht hat. Die Vertragsfähigkeit der Schweiz darf aber nicht beeinträchtigt werden, und eine aktive Aussenpolitik darf nicht verunmöglicht werden. Die von Herrn Wildhaber skizzierte Lösung eines obligatorischen Referendums für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen ist realisierbar. Vielleicht sollte man dabei den Begriff der supranationalen Organisation näher definieren. Wenn man es der Bundesversammlung überlässt, wichtige Verträge dem fakultativen Referendum zu unterwerfen, so könnte dies zu einer willkürlichen Praxis führen. Wichtiger ist es, die aussenpolitischen Kompetenzen des Parlamentes zu verstärken. Dies würde aber letzten Endes wohl ein Berufsparlament erfordern. Verfassungsändernde Verträge sind Verträge, die im Widerspruch zu Hauptbestimmungen der Verfassung stehen. Es ist unerwünscht, wenn die Verfassung durch Verfassungsrevision und auch durch internationale Verträge abgeändert wird. Sauberer wäre eine der folgenden

drei Lösungen: Verfassungsändernde Verträge dürfen entweder überhaupt nicht abgeschlossen werden, oder die Verfassung muss zuvor geändert werden, oder es müssen entsprechende Vorbehalte zum Vertrag angebracht werden.

Professor Binswanger, St. Gallen, begrüsst zwar die beiden Motionen, weist aber darauf hin, dass die Logik der direkten Demokratie im zwischenstaatlichen Verkehr nicht spiele. Bei supranationalen Organisationen ist auch das Element wichtig, dass bei der Beschlussfassung auf eine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten verzichtet wird.

Leo Schmid, Berichterstatter des "Landboten", bezeichnet es als verfehlt, nur einen EWG- und UNO-Beitritt dem Referendum zu unterwerfen. Bundesrat und Verwaltung manipulierten das bisherige fakultative Referendum, um Verträge dem Referendum zu entziehen. Die heutige Informationspolitik des Bundesrates genügt im Bereich der Aussenpolitik nicht. Leo Schmid würde in der Richtung von Dr. Rohr gehen.

Ständerat Luder hält den Ausbau des Staatsvertragsreferendums deswegen für wichtig, damit das Volk weiss, was es zu sagen hat und was nicht. Völkerrechtlich gesehen spielt es keine Rolle, ob die Bundesversammlung oder das Volk in der Referendumsabstimmung Verträge genehmigen. Das Volk ist durchaus fähig, grundsätzliche Entscheide der Aussenpolitik zu fällen. Es hat deswegen keine Erfahrung, weil es bisher überhaupt keine solche Erfahrung sammeln konnte.

Botschafter Diez stimmt den Ausführungen Bundesrichter Kaufmanns zu. Er weist darauf hin, dass auch die Anrufung des Schlagwortes EWG nicht stets genügt. Würde zum Beispiel eine ganz kleine Vertragslösung mit der EWG einem Referendum unterstehen?

Dr. Rohr unterstreicht wie Leo Schmid, dass es nicht genügt, einzig EWG- und UNO-Beitritt dem Referendum zu unterstellen. Bedingt eine aktive Aussenpolitik die Fernhaltung des Volkes

von der Entscheidungsfällung? Dr. Rohr glaubt dies nicht. Nach ihm geht der Krug zum Brunnen, bis er bricht, und bis ein James Schwarzenbach auftaucht. Auch Art. 89 bis BV fusst auf einer von Bundesrat und Bundesversammlung abgelehnten Initiative, und der Artikel hat sich dennoch bewährt. Mit einer Staatsvertragsreferendums-Initiative könnte dasselbe geschehen.

Professor Thomas Fleiner, Fribourg, stimmt Herrn Wildhabers Ausführungen zu, dass das Staatsvertragsreferendum in den Gesamtzusammenhang der direkten Demokratie und des Verhältnisses von Parlament und Regierung gehöre. Das Referendum hat innerstaatlich gesehen einen Integrationseffekt. Im zwischenstaatlichen Verkehr kann es jedoch einen solchen Effekt nicht entfalten. Ein wesentlich ausgebautes fakultatives Staatsvertragsreferendum würde Manipulationen zulassen und geradezu ermutigen. Im Zweifelsfall ist ein obligatorisches Referendum besser als ein fakultatives. Ein formales Kriterium genügt kaum. Während früher alle Richtlinienentscheide in Gesetzesform ergingen, muss man sich heute fragen, ob das Gesetzesreferendum überhaupt noch die staatlichen Grundentscheide erfasst. Es wäre keine grundsätzliche Neuheit, wenn man es der Bundesversammlung überlassen würde, Verträge dem Referendum zu unterwerfen. Auch in Schaffhausen und St. Gallen kann das Parlament dem Volk Grundsatzfragen vorlegen. Der Begriff des "wichtigen Vertrages" kann genauso justitiabel werden wie es der Begriff des "öffentlichen Interesses" in der Bundesgerichtspraxis geworden ist. Was verfassungswidrige Verträge betrifft, so ist die heutige Regelung klar: Die Bundesversammlung entscheidet gemäss Art. 113 Abs. 3 BV; sie ist der Verfassungsrichter über die Verfassungsmässigkeit von Verträgen. Richtig wäre es wohl, ein Referendum dort vorzusehen, wo der Staat eine wesentliche Kompetenz abgibt. Dort könnte sich dann auch der Integrations-effekt des Referendums entfalten.

Präsident Bretscher hält abschliessend fest, dass er Bundesrichter Kaufmann zustimme, wenn dieser sagte, die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums sei eine dringliche Frage.

Wildhaber