

23. Oktober 1974

Revision von Artikel 89 der Bundesverfassung betreffend das
Staatsvertragsreferendum

- Politisches Departement. Antrag vom 16. September 1974 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 8. Oktober 1974
 (Beilage)
 Politisches Departement. Stellungnahme vom 16. Oktober 1974
 (Zustimmung)
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 8. Oktober 1974
 (Beilage)
 Politisches Departement. Stellungnahme vom 15. Oktober 1974
 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Stellungnahme vom 16. Oktober 1974
 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Politischen Departements und das Mit-
 berichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Dem Entwurf zu einem neuen Artikel 89 Absätze 3 und 4 der Bundes-
 verfassung wird zugestimmt und die Botschaft an die eidg. Räte
 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums wird mit nach-
 stehenden Aenderungen und dem Antrag genehmigt. Dem Vorschlag sei
 zuzustimmen und als Gegenentwurf zur Volksinitiative der Nationa-
 len Aktion Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten,
 die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Aenderungen:

1. Botschaft

- a. Seite 21: Am Schluss der Ziffer 38 ist beizufügen, dass der
 Ständerat das Postulat Leu am 12. März 1973 ange-
 nommen hat.
- b. Seite 63, zweitletzter Absatz, vierte Zeile: Neue Formulierung:
 "Dieser Umstand, der in hohem Masse auf die Ver-
 fassungssinitiative ...".
- c. Seite 65, letzter Satz: Neuer Wortlaut: "... ersehen konnten,
 trägt unser Vorschlag der Betrachtungsweise der
 Expertenkommission Rechnung."

d. Seite 40 bis 41, fünftletzte Zeile, neuer Wortlaut:

"... oder Verwerfung vorzulegen. Einmal wird es im Einzelfall schwierig sein, festzustellen, was verfassungsändernde Verträge sind. Das Kriterium schafft keine Klarheit, denn es setzt die Interpretation sowohl der Verfassung als auch des Staatsvertrags 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 Staatsvertrags 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 in diesem Bereich das letzte Wort zu.

Das Kriterium der Verfassungsänderung ist auch nicht geeignet, politisch wesentliche Verträge auszuschneiden, denn die Tragweite eines Vertrags 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 Art.59 BV 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 aussenwirtschaftspolitische Massnahmen in den Bereich des durch

Art.28 BV geschaffenen Vorbehalts zur Handels- und Gewerbebefreiheit. 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 aufgrund von Art.8 der Bundesverfassung jede Angelegenheit durch Staatsvertrag regeln, gleichgültig, ob sie in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Kantone gehört.⁴¹⁾

Verschiedene andere in der bisherigen Diskussion ...".

- e. Seite 45, viertletzte Zeile: "Auf jeden Fall müsste auch hier ..." bis Seite 47, 2. Zeile "Brennstoffe in Krisenzeiten" ist zu streichen.
- f. Seite 52: Der in der 7. Zeile enthaltene Passus " - in einer dem neuen Artikel 89 Absatz 4 angepassten Form - " ist zu streichen. In der 3. Zeile ist "Absatz 4" durch "Absatz 3" zu ersetzen.
- g. Der auf Seite 4 des Mitberichts des Volkswirtschaftsdepartements vom 8. Oktober 1974 vorgeschlagene Text ist vom Politischen Departement an geeigneter Stelle einzubauen.
- h. Seite 52: Das Wort "weitergeführt" in Zeile 7/8 ist durch "in Kraft bleiben" zu ersetzen.

2. Beschluss

- a. Art.1 ist gemäss Darstellung in BBl 1973 I 1066 neu zu fassen.
- b. Art.3: Neuer Wortlaut: "... die Volksinitiative zu verwerfen und diesen Gegenentwurf anzunehmen."
- c. Art.4 ist zu streichen.

⁴¹⁾ Vgl. Wildhaber, a.a.O. (Anm. 14), S.310-321, und dort zitierte Literatur; Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, vom 19. März 1973, BBl, 1973 I, S.895/96.

Veröffentlichung:
Bundesblatt

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- BK	2	(Rc)	zum Vollzug		
- EPD	10	"	"		
- JPD	5	(GS, JA)	zur Kenntnis		
- FZD	9	"	"		
- EVD	5	(GS, HA)	"	"	
- VED	5	"	"		
- EFK	2	"	"		
- FinDel	2	"	"		

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schmitt

s.B.14.20.(1) - PR/th

3003 Bern, den 16. September 1974

AusgeteiltAn den Bundesrat

Revision von Artikel 89 der Bundesverfassung betreffend das
Staatsvertragsreferendum

In der Beilage unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Beschlussentwurf zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (Artikel 89 Absätze 3 und 4 BV).

I.

Am 12. März 1970 erklärten die Eidgenössischen Räte zwei gleichlautende Motionen von Nationalrat Hummler und Ständerat Luder erheblich. Die Motionen verlangten, 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 Entscheide zu ermöglichen. Andere Vorstösse gingen in die gleiche Richtung. Als letzter Vorstoss in dieser Frage wurde am 20. März 1973 von der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat eine Initiative eingereicht, gemäss welcher zukünftige oder bereits bestehende Staatsverträge mit dem Ausland, seien Sie befristet oder unbefristet, dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten.

Wir haben die sich im Zusammenhang mit diesen Vorstössen ergebenden Probleme zusammen mit einer kleinen Expertenkommission eingehend geprüft. Der Kommission gehörten die Herren Professor Dr. H. Huber, alt Ständerat Dr. E. Zellweger, Nationalrat Professor Dr. J.-F. Aubert, Professor Dr. L. Wildhaber, Dr. P. Zweifel,

Vizedirektor der Justizabteilung des EJPD und Professor Dr.
R. Bindschedler, Rechtsberater des Politischen Departements, an.

Mit der Expertenkommission und nach der Durchführung von 2 Vernehmlassungsverfahren sind wir zum Schluss gekommen, dass Artikel 89 BV durch zwei neue Absätze 3 und 4 wie folgt zu revidieren sei:

" 3 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 Volke 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. "

Unser Entwurf gilt als Gegenvorschlag zur Initiative der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat, die wir zur Ablehnung empfehlen.

II.

Zur Begründung unseres Antrages folgendes: Es ist unbestritten, dass Artikel 89 Absatz 4 geändert bzw. ergänzt werden muss, da das Kriterium der Dauer für die Unterstellung internationaler Verträge unter das Referendum es nicht erlaubt, das Mitwirkungsrecht des Volkes auf die wesentlichsten Entscheide zu konzentrieren. Wir beantragen Ihnen deshalb eine Neuordnung, die sowohl ein obligatorisches als auch ein fakultatives Referendum vorsieht und welche Gewähr dafür bietet, dass die Handlungsfähigkeit der Schweiz auf dem Gebiet der Aussenpolitik auch in Zukunft gesichert bleibt.

1. Obligatorisches Referendum

Für die weitreichendsten und schwerwiegendsten aussenpolitischen Entscheide ist ein obligatorisches Referendum unserer Ansicht nach gerechtfertigt, und zwar in den beiden Fällen, die wir in Absatz 4 geregelt haben. Es sind dies der Beitritt "zu Organisationen für kollektive Sicherheit" und jener "zu supranationalen Organisationen".

*) Absatz 2 von Artikel 89 BV sieht vor, dass Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen sind, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 3 Kantonen verlangt wird.

"Organisationen für kollektive Sicherheit" im Sinne unseres Vorschlages sind universelle oder allenfalls auch regionale Organisationen, die sich zum Ziele setzen, einem allfälligen friedensbrechenden oder friedensdrohenden Staat entgegenzutreten. Ein Beitritt zu den Vereinten Nationen wäre unter dieser Formel dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Unter dem Begriff "supranationale Organisationen" verstehen wir - in Uebereinstimmung mit der massgebenden Doktrin - 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 gemäss dem Einstimmigkeitsprinzip ausüben;
- deren Entscheide direkt in Kraft treten und für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich sind;
- deren materielle Befugnisse relativ umfassend sind.

Unter diese Umschreibung der supranationalen Organisation fallen heute die Europäischen Gemeinschaften. Zahlreiche traditionelle internationale Organisationen weisen nur eine oder zwei der oben aufgeführten Eigenschaften auf. Das Besondere an der Supranationalität liegt jedoch darin, dass alle vier Kriterien zugleich vorhanden sind. Unter dieser Formel wäre somit ein Beitritt der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

2. Fakultatives Referendum

Absicht und Zielrichtung einer Revision des fakultativen Staatsvertragsreferendums müssen dahingehen, die politisch wesentlichen Verträge, und nur solche, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Hier ein nach jeder Hinsicht befriedigendes Kriterium zu finden, erweist sich äusserst schwierig. Alle in der Diskussion aufgeworfenen materiellen Umschreibungen sind in gewisser Hinsicht einseitig und jede von ihnen vermag nur einen Teil aller politisch wesentlichen Verträge zu erfassen. Andererseits kann es ebensowenig befriedigen, eine lange Enumeration von Kriterien für die Unterstellung unter das fakultative Referendum in den Verfassungs-

text aufzunehmen und so die aussenpolitische Handlungsfähigkeit über Gebühr einzuschränken.

Unter diesen Umständen besteht die zweckmässigste Lösung darin, den Entscheid der Bundesversammlung zu überlassen. Eine Ausnahme bilden die unbefristeten und unkündbaren Verträge, denen wegen der dauernden Bindung und der damit verbundenen Einschränkung der Handlungsfähigkeit eine besondere Bedeutung zukommt. Sie sollen weiterhin automatisch dem fakultativen Referendum unterstehen. Der von uns vorgeschlagene neue Absatz 3 würde es den Eidgenössischen Räten erlauben, in jedem Einzelfall die Tragweite eines Vertrages sorgfältig abzuwägen, die wenigen wirklich wichtigen Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen und dennoch durch eine zurückhaltende Praxis dafür zu sorgen, dass die Beweglichkeit der Eidgenossenschaft auf dem Gebiet der Aussenpolitik nicht übermässig gefährdet würde.

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.

3. Gründe für die Ablehnung der Initiative der Nationalen Aktion

Eine Lösung, wonach sämtliche Staatsverträge der Eidgenossenschaft nach der Genehmigung durch das Parlament noch zusätzlich dem fakultativen Referendum unterstehen sollten, wie dies die Initiative der Nationalen Aktion wünscht, lehnen wir entschieden ab. Zwar entspricht der Vorschlag scheinbar dem Grundsatz, wonach das Volk der Souverän ist, jedoch sprechen eine ganze Reihe von wichtigen Gründen dagegen. Einmal würde eine solche Lösung die Stellung der Regierung und des Parlaments entscheidend schwächen - auch in bezug auf die Verantwortung -, so dass die Handlungsfreiheit, wenn nicht sogar die Vertragsfähigkeit der Schweiz im zwischenstaatlichen Verkehr nicht mehr gesichert wäre. Dann gilt es zu bedenken, dass das Verfassungsideal unserer Demokratie nicht identisch ist mit einem planlosen Ausbau an direktdemokratischen Institutionen. Wenn in der Schweiz zahlreiche Verfassungsinitiativen, die einen Ausbau der

Volksrechte verlangten, vom Volke selbst verworfen worden sind, so nicht zuletzt gerade aus dieser Erkenntnis heraus. Wir denken zum Beispiel an die Einführung einer Volkswahl des Bundesrates, des Finanzreferendums und der Gesetzesinitiative. Schliesslich muss daran erinnert werden, dass auch im innerstaatlichen Bereich aus zwingenden praktischen Ueberlegungen zahlreiche Erlasse nicht dem Referendum unterstehen. Jeder staatsrechtliche Grundsatz kann nämlich zu unhaltbaren Folgen führen, wenn er ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse und Notwendigkeiten nur aus dem Gesichtspunkt der Logik entwickelt wird. Das Verfahren beim Abschluss der Staatsverträge hat sich letzten Endes nach Regeln zu richten, die sich im zwischenstaatlichen Verkehr als praktikabel und notwendig herausgebildet haben und die wir nicht beliebig einseitig nach unseren eigenen idealen Vorstellungen ändern können; es sei denn, wir wären bereit, uns in der Völkergemeinschaft zu isolieren oder gar von ihr auszuschliessen.

Die Initiative der Nationalen Aktion, welche bekanntlich auch für bereits ratifizierte und rechtskräftige Verträge ein Referendum verlangt, könnte ferner leicht zu Völkerrechtsverletzungen führen und die Vertrauenswürdigkeit unseres Landes im Ausland schädigen. Sie würde selbst bei einer völkerrechtskonformen Auslegung den Bundesrat in eine schwierige, wenn nicht unmögliche Lage versetzen, ginge er doch seines bis heute unbestrittenen Rechts verlustig, über die Kündigung der von ihm abgeschlossenen Verträge allein zu entscheiden.

III.

Auf Grund der gemachten Ausführungen stellen wir Ihnen deshalb den

A n t r a g :

Dem Entwurf zu einem neuen Artikel 89 Absätze 3 und 4 wird zugestimmt und die Botschaft des Bundesrates über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums zuhanden der Bundesversammlung mit dem

- 6 -

Antrag verabschiedet, dem Vorschlag zustimmen und ihn als Gegenentwurf zur Volksinitiative der Nationalen Aktion Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Graber

Beilagen:

- Botschaftstext deutsch und französisch
- Entwurf zu einem Bundesbeschluss, deutsch und französisch
- Pressemitteilung deutsch und französisch

Ins BundesblattProtokollauszug:

- EPD (Rechtsberater) 10 Exemplare
- EJPD (Justizabteilung) 5 Exemplare
- EVD (Handelsabteilung) 5 Exemplare
- EFZD 5 Exemplare
- EVED 5 Exemplare

Zum Mitbericht an das EJPD, EVD

Neuordnung des Staatsver-
tragsreferendums

Bern, den 8. Oktober 1974

M. 568/Zw/ka

Ausgeteilt

An den Bundesrat

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departements vom 16. September 1974

Nach der für das fakultative Staatsvertragsreferendum vorgeschlagenen Konzeption wird es einzig von der Praxis der Bundesversammlung abhängen, ob die angestrebte "Verwesentlichung" des Referendumsrechts in aussenpolitischen Angelegenheiten auch wirklich erreicht wird oder ob die Neuordnung eine bloss quantitative Ausweitung dieses Volksrechts zur Folge haben wird.

Da sich eine allseits befriedigende Lösung nicht finden lässt, können wir dem Vorschlag des Politischen Departements zustimmen.

Wir beantragen indessen folgende Aenderungen:

1. Botschaftstext

Seite 21. Am Schluss der Ziffer 38 ist beizufügen, dass der Ständerat das Postulat Leu am 12. März 1973 angenommen hat.

Seite 63, zweitletzter Absatz, vierte Zeile. Der Umstand, dass die Verfassung Bestimmungen enthält, die materiell Gesetzesrecht darstellen, ist nicht ausschliesslich auf die Volksinitia-

tive zurückzuführen. Folgende Formulierung wäre möglich: "Dieser Umstand, der in hohem Masse auf die Verfassungsinitiative".

Seite 65, letzter Satz. Der Bundesrat trägt nicht einen "Wunsch" der Expertenkommission Rechnung, wenn er auch die Unterstellung der unbefristeten und unkündbaren Verträge unter das Staatsvertragsreferendum vorschlägt. Der Satz könnte lauten: "... ersehen konnten, trägt unser Vorschlag der Betrachtungsweise der Expertenkommission Rechnung."

2. Beschlussestext

Art. 1. Die drucktechnische Wiedergabe der Volksinitiative verleitet zur irrigen Annahme, es werde einzig ein neuer Absatz 3 zu Artikel 89 BV vorgeschlagen. Dem ist aber nicht so. Wir verweisen auf BBl 1973 I 1066, wo die Initiative richtig dargestellt ist. Artikel 1 muss dementsprechend neu gefasst werden.

Art. 3 lässt sich sprachlich besser formulieren: "... die Volksinitiative zu verwerfen und diesen Gegenentwurf anzunehmen."

Art. 4 ist, weil überflüssig, zu streichen.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Der Stellvertreter



Ausgeteilt

Bern, den

An den Bundesrat

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EPD über die Revision von Art. 89 der Bundesverfassung betreffend das Staatsvertragsreferendum

Zu dem Ihnen mit dem Antrag des EPD vom 16. September 1974 unterbreiteten Botschaftsentwurf stellen wir zwei Abänderungsanträge, die wir dem Rechtsberater des EPD, Herrn Botschafter Prof. R. Bindschedler bereits mitgeteilt haben, die sich jedoch mit dem Antrag des EPD an den Bundesrat kreuzten.

1. Die Frage der Tauglichkeit des Kriteriums der Verfassungsänderung durch einen Staatsvertrag stellt sich für das obligatorische Referendum gleich wie für das fakultative. In der Botschaft werden die Erwägungen dazu jedoch einerseits auf Seite 40 und andererseits auf den Seiten 45 und 46 mit unterschiedlicher Gewichtung dargelegt und auf den Seiten 63 und 64 nochmals zusammengefasst. Wir schlagen vor, sämtliche Ueberlegungen dazu im Abschnitt 53 über das obligatorische Referendum in folgender Weise zu formulieren. In Abweichung vom Botschaftsentwurf des EPD beantragen wir insbesondere, dass der Bundesrat in den wichtigsten Fällen, in denen im Vorverfahren die Frage der Vereinbarkeit mit der Verfassung aufgeworfen worden ist, Stellung nimmt.

Seite 40 bis 41, fünftletzte Zeile lautet danach wie folgt:

"... oder Verwerfung vorzulegen. Einmal wird es im Einzelfall schwierig sein, festzustellen, was verfassungsändernde Verträge sind. Das Kriterium schafft keine Klarheit, denn es setzt 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 Art. 59 BV besondere Gerichtsstände für Spezialtatbestände vorsehen, sowie vertragliche Regelungen über die Wehrpflicht von Doppelbürgern im Widerspruch zur allgemeinen Wehrpflicht der Schweizerbürger referendumspflichtig. 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 aussenwirtschaftspolitische Massnahmen in den Bereich des durch Art. 28 BV 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 aufgrund von Art. 8 der Bundesverfassung jede Angelegenheit durch Staatsvertrag regeln, gleichgültig, ob sie in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Kantone gehört.⁴¹⁾

Verschiedene andere in der bisherigen Diskussion ..."

Seite 45, viertletzte Zeile "Auf jeden Fall müsste auch hier" bis Seite 47, 2. Zeile "Brennstoffe in Krisenzeiten" ist zu streichen.

2. Die Nachteile, die sich mit der Ausweitung des Referendums aus der Verlängerung der Frist zwischen Unterzeichnung und Ratifikation für eine grössere Anzahl von Verträgen ergeben, werden in der Botschaft nur kurz auf Seite 28 gestreift. Da diese Bemerkung zudem im Abschnitt "Gründe gegen den Ausbau des Referendums" steht, kann sie nicht als Erwägung des Bundesrates gelten. Diese Nachteile sind u.E. indessen so gewichtig, dass der Bundesrat sich selbst in der Botschaft dazu äussern sollte. Diejenigen Abschnitte, in denen der Bundesrat Stellung nimmt, sind jedoch so aufgebaut, dass wir es den Autoren der Botschaft überlassen möchten, den am besten geeigneten Ort zu bestimmen. Unseres Erachtens stellt sich die Sachlage wie folgt dar:

41) 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 internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, vom 19. März 1973, BBl, 1973 I, S. 895/96.

Die durch eine Referendumspflicht verlängerte und in ihrer Dauer ungewisse Frist würde bilaterale Verträge in ihrem Zustandekommen wohl nur in Ausnahmefällen gefährden. Sie würde sich jedoch darin auswirken, dass die Vorteile solcher Abkommen nur mit Verzögerungen verwirklicht werden könnten. Bei multilateralen Verträgen wären die Folgen weitaus gravierender. Da bei derartigen Verhandlungen mehrere Staaten beteiligt sind, würde die Mitsprachemöglichkeit der Schweiz beeinträchtigt, wenn feststände, dass unser Land, im Gegensatz zu den anderen Vertragspartnern, nicht rechtzeitig ratifizieren könnte. Wir würden 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, könnte noch zusätzlich erschwert werden.

Abschnitt 55 über die Ermächtigung zum endgültigen Abschluss von Staatsverträgen (Seite 51/52) war schon früher Gegenstand von Besprechungen zwischen dem EPD und der Handelsabteilung. Die Beteiligten sind dabei übereingekommen auf Seite 52, 7. Zeile, die Einschreibung "in einer dem neuen Artikel 89 Absatz 4 angepassten Form" zu streichen. Die Meinung dieser Zwischenbemerkung war folgende: Fast alle Beschlüsse über die Ermächtigung des Bundesrates zum Abschluss von Staatsverträgen behalten Abkommen vor, die nach dem geltenden Artikel 89 Absatz 4 dem Referendum unterstehen. Bezieht man diesen Vorbehalt auf die nach dem Vorschlag des Bundesrates revidierten Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum, würden die Ermächtigungsbeschlüsse gegenstandslos, da die Bundesversammlung jeden Vertrag dem Referendum unterstellen kann. Die Ermächtigungsbeschlüsse wären deshalb in dem Sinne den revidierten Verfassungsbestimmungen anzupassen, dass der Vorbehalt von Art. 89 Absatz 4 gestrichen würde. Die Frage der Tragweite des Vorbehaltes im Verhältnis zu den neuen Verfassungsbe-

stimmungen soll allerdings auch in der Expertenkommission diskutiert worden sein und die Mehrheit der Experten sei der Auffassung gewesen, dass der Vorbehalt mit der Verfassungsrevision ohnehin bedeutungslos würde, da Art. 89 Abs. 4 dann zumal in der Fassung, auf die sich der Ermächtigungsbeschluss bezog, nicht mehr bestehe. Eine Aenderung der Ermächtigungsbeschlüsse sei deshalb nicht notwendig. Nach dieser Auffassung wäre demnach auch die Zwischenbemerkung in der Botschaft überflüssig und zu streichen.

Wir möchten zu der Rechtsfrage der Tragweite des Vorbehaltes von Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung in den Ermächtigungsbeschlüssen nicht selbst Stellung nehmen. Da eine grosse Zahl dieser Ermächtigungsbeschlüsse unseren Tätigkeitsbereich betreffen, ist sie für uns jedoch von grosser praktischer Tragweite, und sie sollte vor der Verabschiedung der Botschaft in eindeutiger und klarer Weise beantwortet werden.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger

s.B.14.20.(1) - PR/th

3003 Bern, den 15. Oktober 1974

AusgeteiltAn den BundesratNeuordnung des StaatsvertragsreferendumsS t e l l u n g n a h m ezu den Mitberichten des EJPD und des EVD vom 8. Oktober 1974

- I. Mitbericht des EJPD: Wir können den beantragten Aenderungen zu-
stimmen.
- II. Mitbericht des EVD:
- 1) Wir sind damit einverstanden, dass die Frage der Tauglichkeit des Kriteriums der Verfassungsänderung auf Seite 40/41 der Bot-schaft gemäss dem Text des EVD neu redigiert wird, wobei die Wie-derholungen auf Seite 45/47 gestrichen werden.
- 2) Wir sind auch damit einverstanden, dass die Nachteile, die sich mit der Ausbreitung des Referendums aus der Verlängerung der Frist zwischen Unterzeichnung und Ratifikation ergeben, nochmals ausdrücklich erwähnt werden. Der geeignete Ort dazu scheint uns der letzte Absatz in Kapitel 51 zu sein, wo wir Vorschläge, wo-nach sämtliche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstel-len seien, entschieden ablehnen. Nachdem dort festgestellt wird, dass eine solche Lösung der intensiven zwischenstaatlichen Ver-flechtung der Schweiz in keiner Hinsicht Rechnung trägt, ist es angebracht, anschliessend gemäss Vorschlag EVD auf die gravieren-den Folgen bei multilateralen Verträgen näher einzutreten.

- 2 -

3) Was die Ermächtigungsbeschlüsse in Abschnitt 55 anbetrifft, so ist es richtig, dass die Einschreibung "in einer dem neuen Artikel Absatz 4 angepassten Form" zu streichen ist, da eine Aenderung der Ermächtigungsbeschlüsse, wie die Expertenkommission verschiedene Male bestätigt hat, nicht notwendig ist. Es versteht sich von selbst, dass die bereits bestehenden Ermächtigungen auch nach Annahme des neuen Verfassungsartikels in Kraft bleiben werden. (So hätte der Bundesrat z.B. gemäss Artikel 2 des Bundesbeschlusses über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 28. Juni 1972 auch in Zukunft die Kompetenz, zur Wahrung wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen Abkommen zu schliessen und vorläufig in Kraft zu setzen. Ausgenommen wären gemäss dem gleichen Artikel Abkommen, die unter das damalige Referendum fallen würden, das heisst nach Annahme des neuen Verfassungsartikels weiterhin Verträge, die unbefristet und unkündbar sind. Eine andere Auslegung wäre, dass der Vorbehalt in den Ermächtigungsbeschlüssen gegenstandslos würde.) Wir sind der Auffassung, dass dieser Sachverhalt in der Botschaft genügend klar zum Ausdruck kommt. Zur Präzisierung des Textes schlagen wir vor, das Wort "weitergeführt" in Zeile 7/8 der Seite 52 durch "in Kraft bleiben" zu ersetzen.

Der neue Text würde demnach folgendermassen lauten: "Da mit der vorgeschlagenen Revision des Artikels 89 Absatz 4 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 weiterhin 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 endgültigen Genehmigung durch die eidgenössischen Räte ausgesprochen werden."

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT



Graber

Neuordnung des Staats-
vertragsreferendums

3003 Bern, 16. Oktober 1974

M. 568/Zw/wz

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Stellungnahme

zum Mitbericht des Volkswirtschaftsdepartements vom 8. Oktober 1974

Am 9. Oktober hat die Bundeskanzlei auch unser Departement eingeladen, zum Mitbericht Stellung zu nehmen.

1. Mit dem Textvorschlag zu den Seiten 40 - 41 der Botschaft sind wir einverstanden. Der letzte Satz des ersten Absatzes dieses Vorschlags ist indessen wie folgt zu ergänzen: "Ihr kommt in unserem Staatsrecht in diesem Bereich das letzte Wort zu."

2. Dem auf Seite 4 des Mitberichts vorgeschlagenen Text können wir ebenfalls zustimmen. Die Standortwahl möchten wir dem Politischen Departement überlassen.

3. Die auf Seiten 4 und 5 des Mitberichts aufgeworfene Frage der "Vorbehaltsklausel" beurteilen wir wie folgt:

a. Nach dieser Klausel ist der Bundesrat nicht befugt, Staatsverträge abzuschliessen, die dem Referendum unterstehen. Gemeint ist das Referendum im Sinne von Artikel 89 Absatz 4 BV. Soweit der vom Politischen Departement vorgeschlagene neue

- 2 -

Artikel 89 Absatz 3 BV den Inhalt des geltenden Artikels 89 Absatz 4 BV übernimmt, bleibt die Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von Staatsverträgen im bisherigen Umfang eingeschränkt. Einer formellen Anpassung der Klausel bedarf es nicht.

b. In Artikel 2 des BB vom 28. Juni 1972 über ausserwirtschaftliche Massnahmen (AS 1972, 2422) erstreckt sich die Beschränkung der bundesrätlichen Abschlusskompetenz auch auf Verträge, "die mit der Gründung einer internationalen Organisation oder dem Beitritt zu einer solchen verbunden sind". Diese Ausdehnung fällt teilweise unter den neu vorgeschlagenen Artikel 89 Absatz 4 BV. Soweit dies nicht zutrifft, bleibt die Ausdehnung weiter wirksam. Auch hier ist somit keine formelle Anpassung erforderlich.

c. Das vom Politischen Departement neu vorgeschlagene obligatorische Referendum (Art. 89 Abs. 4 BV) figuriert in der Vorbehaltsklausel nicht ausdrücklich. Unseres Erachtens liegt es aber auf der Hand, dass der Bundesrat nach Inkrafttreten dieser Neuerung nicht befugt wäre, von sich aus Staatsverträge abzuschliessen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. Seine Abschlusskompetenz bliebe mit andern Worten auch ohne formelle Anpassung der Klausel eingeschränkt.

d. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der in der 7. Zeile auf Seite 52 der Botschaft enthaltene Passus " - in einer dem neuen Artikel 89 Absatz 4 angepassten Form - " zu streichen ist. Wir stellen entsprechend Antrag. Im übrigen ist in der 3. Zeile auf der gleichen Seite "Absatz 4" durch "Absatz 3" zu ersetzen.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

