

10. September 1975

Revision des Staatsvertragsreferendums (Art. 89, Abs. 4 BV); Haltung  
des Bundesrates anlässlich der kommenden Herbstsession

Politisches Departement. Antrag vom 4. September 1975 (Beilage)

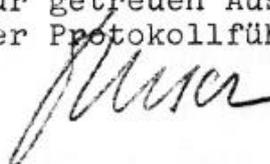
Gestützt auf den Antrag des Politisches Departements und aufgrund der  
Beratung hat der Bundesrat

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

1. Grundsätzlich sollte in der kommenden Herbstsession 1975 die  
ursprüngliche Fassung des Bundesrates vertreten werden.
2. Sollte der Vorsteher des Politisches Departements dies als aussichts-  
los betrachten, so ist vorzugehen gemäss Antrag des Politischen  
Departements vom 4. September 1975.

Protokollauszug an:

- EPD 6 zum Vollzug

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL  
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

- PR/pf

Bern, den 4. September 1975

Ausgeteilt

An den Bundesrat

(Sitzung vom 10.9.1975)

Revision des Staatsvertrags-  
 referendums (Art. 89, Abs. 4 BV);  
 Haltung des Bundesrates anlässlich  
 der kommenden Herbstsession

Wir kommen zurück auf unsere Notiz vom 29. Mai 1975 (vgl. Beilage), worin wir Sie über die Vorschläge der vorberatenden Kommission des Nationalrats in randvermerkter Angelegenheit orientiert und eine erste Beurteilung vorgenommen haben.

Wie damals in Aussicht gestellt, haben wir die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen näher überprüft und auch der Justizabteilung des EJPD unterbreitet. Dabei sind wir zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt :

- 1) Im Sinne des Kommissionsvorschlages kann es verantwortet werden, wenn auf das qualifizierte Mehr bei der Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum verzichtet wird. Desgleichen ist es angebracht, wenn in der neuen Verfassungsbestimmung der Begriff "von grosser Tragweite" (der bereits im ersten bundesrätlichen Antrag figurierte) wiederum ausdrücklich erwähnt wird.
- 2) Nicht einverstanden erklären können wir uns nach wie vor mit der lit. b von Absatz 3 (wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen etc.) und dem letzten Satz von Absatz 4 des Kommissionsvorschlages (wichtige

- 2 -

Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung).

Zu Abs. 3 lit. b: es ist nicht nur schwierig im Einzelfall abzuklären, wann ein Staatsvertrag eine wichtige Aenderung eines Bundesgesetzes oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses bewirkt, sondern die Bestimmung ist auch deshalb fraglich, weil aus lit. c durch Umkehrschluss abgeleitet werden könnte, dass Staatsverträge im Falle von lit. b selbst dann dem Referendum zu unterstellen wären, wenn sie nicht von grosser Tragweite sind. Lit. b scheint uns deshalb überflüssig.

Zu Abs. 4 letzter Satz: Mit der Justizabteilung sind wir der Auffassung, dass das Kriterium der "Wichtigkeit" bei Verfassungsänderungen fragwürdig ist. Was "verfassungswürdig" ist, dürfte politisch immer wichtig sein. Die Gefahr ist deshalb zu gross, dass im Ergebnis jeder verfassungsändernde bzw. -ergänzende Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen untersteht. Es wäre also an der bundesrätlichen Fassung festzuhalten.

Mit Ihrem Einverständnis werden wir diese Angelegenheit anlässlich der kommenden Session im Nationalrat in diesem Sinne vertreten.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT



(Graber)

Beilage erwähnt

- PR/hä

Bern, den 29. Mai 1975.

Für die Bundesratssitzung  
vom 2. Juni 1975

Notiz an die Mitglieder des Bundesrates

Sitzung vom 2. Juni 1975:  
 Revision des Staatsvertrags-  
 referendums (Art. 89 Abs. 4 BV);  
 Vorschläge der vorberatenden Kom-  
 mission des Nationalrates

Nach Abschluss der Arbeiten der vorberatenden Kommis-  
 sion des Nationalrates betreffend die Neuordnung des Staats-  
 vertragsreferendums stellt sich die Situation wie folgt dar:

I.

Sowohl beim fakultativen (Absatz 3), als auch beim  
 obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Absatz 4) änderte  
 die vorberatende Kommission des Nationalrates den Vorschlag  
 des Bundesrates in erheblichem Masse ab (vgl. Gegenüberstel-  
 lung in der Beilage).

Der Hauptunterschied zwischen dem Regierungs- und dem  
 Kommissionsantrag besteht darin, dass letzterer die Mitwir-  
 kung des Volkes bzw. der Stände im aussenpolitischen Bereich  
 zusätzlich erweitern möchte, so dass sich für die Regierung  
 die Frage stellt, ob dadurch die Handlungsfähigkeit des Bun-  
 des auf dem Gebiet der Aussenpolitik nicht in einem unverant-  
 wortlichen Mass eingeschränkt wird. Auch muss man sich fra-  
 gen, ob der Kommissionsantrag nicht geeignet wäre, zwischen  
 Regierung und Parlament bzw. Regierung und Volk unnötige  
 Spannungen herbeizuführen, ganz zu schweigen von den zusätz-  
 lichen Belastungen unserer bilateralen und multilateralen  
 Beziehungen und den rechtlichen und administrativen Umtrieben.

Im einzelnen gibt es folgendes zu berücksichtigen:

## II.

F a k u l t a t i v e s R e f e r e n d u m : Der Kommissionsantrag unterscheidet sich vom bundesrätlichen Entwurf vor allem in folgenden Punkten:

- Aus einer Kann-Vorschrift des freien parlamentarischen Ermessens ist eine zwingende Muss-Vorschrift geworden.
- Auf ein qualifiziertes Mehr wurde verzichtet.
- Der Kommissionsentwurf unterstellt entgegen dem Vorschlag des Bundesrates nicht nur die unbefristeten und unkündbaren Verträge automatisch dem fakultativen Referendum, sondern zusätzlich solche Verträge, die "wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken". Automatisch dem fakultativen Referendum unterstehen schliesslich generell alle Verträge "von grosser Tragweite".

Es muss damit gerechnet werden, dass die von der Kommission vorgeschlagene Lösung zu einer quantitativen, aber nicht unbedingt qualitativen **A u s w e i t u n g** des fakultativen Referendums führt, was dem Sinn und Zweck der Revisionsbemühungen teilweise widersprechen dürfte. Als besonders fragwürdig erscheint dabei das Kriterium der Verträge, welche wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken. Die Abklärung dieses Erfordernisses - eine Rechtsfrage - dürfte im Einzelfall zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Dabei wird der Ball vom Parlament der Regierung zugespielt, welche in jedem Einzelfall hierüber Antrag stellen muss. Ferner muss beachtet werden, dass der Grundsatz "im Zweifel zugunsten der Volksrechte" eine restriktive Interpretation kaum zulassen würde.

## III.

O b l i g a t o r i s c h e s   R e f e r e n d u m :  
Der Vorschlag des Bundesrates wurde in einem wichtigen Punkt ergänzt. Inskünftig sollen nicht nur der Beitritt zu supranationalen Organisationen und derjenige zu Organisationen kollektiver Sicherheit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen, sondern auch sämtliche Staatsverträge, welche "wichtige Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken".

Auch in diesem Fall ergeben sich beträchtliche politische und rechtliche Schwierigkeiten, die der Bundesrat bewusst vermeiden wollte (vgl. Botschaft S. 25 ff.); ferner besteht Gefahr, dass das obligatorische Referendum in unerwünschten Fällen zum mindesten geltend gemacht wird.

## IV.

Angesichts dieses Sachverhalts wird sich der Bundesrat entscheiden müssen, ob er an seinem ursprünglichen Vorschlag festhalten, ihn abändern oder sich mit dem Kommissionsantrag einverstanden erklären soll. Das Politische Departement wird diese Frage zusammen mit dem EJPD überprüfen und zu gegebener Zeit konkrete Vorschläge unterbreiten.

In Abwesenheit des Departementsvorstehers

1 Beilage erwähnt.

(Thalmann)

Vorschlag des Bundesrates

"<sup>3</sup> Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

<sup>4</sup> Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."

Vorschlag der Kommission

"<sup>3</sup> Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die

- a. unbefristet und unkündbar sind oder
- b. wichtige Änderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken oder

c. von grosser Tragweite sind.

<sup>4</sup> Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Dasselbe gilt für völkerrechtliche Verträge, welche wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken."

REVISION DE L'ARTICLE 89, 4<sup>e</sup> ALINEA DE LA CONSTITUTION (référéndum en matière de traités inter-  
nationaux)

proposition du Conseil fédéral

"3 Le 2<sup>e</sup> alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils.

proposition de la Commission

"3 Le 2<sup>e</sup> alinéa est également applicable aux traités internationaux et qui

- a) sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ou
- b) modifient ou complètent de façon importante des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale ou
- c) ont une grande portée.

4 L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons."

4 L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. Il en est de même des traités internationaux qui entraînent des modifications ou compléments importants de la constitution fédérale."