

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Informations- und Pressedienst

i.A.22.14.7.4. - BR/fe
s.B.14.20(1) - PR

I N F O R M A T I O N S B U L L E T I N

Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

Bern, den 21. Dezember 1976



Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

In der soeben zu Ende gegangenen Wintersession 1976 verabschiedeten die eidgenössischen Räte in der Schlussabstimmung unter anderen wichtigen aussenpolitischen Geschäften auch die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (Artikel 89 Absätze 3 und 4 BV), über die wir Sie im folgenden kurz informieren möchten.

I.

Die neue Verfassungsbestimmung regelt eine umstrittene Materie, welche im Spannungsverhältnis zwischen Aussen- und Innenpolitik bzw. Verfassungs- und Völkerrecht liegt. Es überrascht deshalb nicht, dass die Vorarbeiten hiezu Jahre dauerten: Motionen Hummler und Luder 1969; Erheblichkeitserklärung der Motionen 1970; nach weiteren parlamentarischen Interventionen Bestellung einer Expertenkommission durch das Politische Departement 1972; erstes Vernehmlassungsverfahren 1973; zweites Vernehmlassungsverfahren 1974; Botschaft des Bundesrates an die Räte am 23. Oktober 1974 (BB1 1974 II, S. 1133 - 1176); parlamentarische Behandlung vom Frühjahr 1975 bis Winter 1976.

Eine der Hauptschwierigkeiten besteht darin, eine Regelung zu finden, welche das Referendum gegenüber dem bestehenden Zustand zwar ausweitet, jedoch gleichzeitig die Handlungsfähigkeit des Bundesrates nach aussen gewährleistet. Der von den Räten ausgearbeitete Text, der beim fakultativen Referendum weiter geht als der bundesrätliche Vorschlag, hat folgenden Wortlaut:

"³ Absatz 2 (fakultatives Referendum) gilt auch für völkerrechtliche Verträge, die

- a. unbefristet und unkündbar sind;
- b. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
- c. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

⁴Durch Beschluss beider Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden.

⁵Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände".

Der Bundesrat konnte sich dieser Neufassung anschliessen, darauf vertrauend, dass die eidgenössischen Räte von der ihnen eingeräumten Kompetenz verantwortungsbewusst Gebrauch machen werden.

Der neue Verfassungsartikel stellt einen im Differenzbereinigungsverfahren in letzter Minute herausgearbeiteten Kompromiss dar, zu dessen Bewertung namentlich auch der Umstand berücksichtigt werden muss, dass der Nationalrat in erster Lesung eine weit radikalere Lösung vorschlug.

II.

Folgende völkerrechtliche Verträge unterstehen nach der neuen Bestimmung dem fakultativen Referendum:

1) Verträge, die unbefristet und unkündbar sind

Dieses zeitliche Kriterium lag bereits dem bundesrätlichen Vorschlag zugrunde und wurde in der Botschaft mit folgenden Ueberlegungen gerechtfertigt:

"Zugunsten des zeitlichen Kriteriums spricht die Tatsache, dass der dauernden und unauflösbaren völkerrechtlichen Bindung unabhängig vom Inhalt eine besondere Bedeutung zukommt. Von solchen Verträgen kann sich ein Staat nur bei Vorliegen der ausserordentlichen Auflösungsgründe des Völkerrechts (Rücktritt wegen Nichterfüllung durch den Vertragspartner, clausula rebus sic santibus) lossagen, was selten der Fall sein wird und immer einen schwerwiegenden Akt bedeuten würde. Zahlreiche dieser Verträge regeln naturgemäss Gebietsfragen und legen die Landesgrenze fest. Das Gebiet gehört aber zu den wichtigsten Grundlagen eines Staates. Seine Grenzen sind im Bewusstsein des Volkes tief

verankert. Grenzänderungen berühren sowohl den Bund wie die betroffenen Kantone. Bei Verträgen, die eine Grenze festlegen, entfällt nach herrschender Auffassung auch die Möglichkeit der Anrufung der *clausula rebus sic stantibus* (so Art. 62 Abs. 2 lit. a des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969). Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die unter Führung der Vereinten Nationen ausgearbeiteten völkerrechtlichen Kodifikationsverträge eine neue Kategorie von unbefristeten und unkündbaren Verträgen darstellen, deren Inhalt allerdings von verschiedenartiger Bedeutung ist und die vor allem das zwischenstaatliche Verhältnis betreffen. Auf Grund dieser Überlegungen möchten wir am zeitlichen Kriterium festhalten. Dabei muss es sich sowohl um unbefristete wie um unkündbare Verträge handeln; denn nur bei Vorliegen beider Voraussetzungen entsteht die dauernde Bindung. Dies ist nicht der Fall bei unbefristeten Verträgen, die kurzfristig gekündigt werden können, oder bei unkündbaren, die nur für eine kurze Zeit abgeschlossen werden. Die Erwähnung von auf sehr lange Zeit abgeschlossenen Verträgen oder solchen - langfristige oder unbefristete -, die nur nach einer langen Frist gekündigt werden können, würde die Lösung komplizieren; in diesen Fällen hätte die Bundesversammlung von Fall zu Fall zu entscheiden". (BB1 1974 II, S. 1162).

2) Verträge, welche den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen

Gemeint sind internationale Organisationen im Sinne von Staatenverbindungen, die durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffen werden und auf dem Völkerrecht beruhen. Sie verfügen über mindestens ein spezielles Organ, das als Organ der Organisation selbst und nicht der Mitgliedstaaten auftritt. Die Kompetenzen des Organs (der Organe) können auf dem Gebiet der Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung liegen. Meistens hat eine Organisation nur für einen Teil der genannten Funktionen Organe, so etwa bei der Rechtsetzung für die Abklärung der sachlichen Verhältnisse und die Ausarbeitung eines Textes, der den Staaten zur Annahme im Vertragsverfahren empfohlen wird. Der Vollzug obliegt meistens den Staaten.

Einen Sonderfall stellen die supranationalen Gemeinschaften und die Systeme für kollektive Sicherheit dar, für welche das obligatorische Referendum von Volk und Ständen vorgesehen ist (vgl. unten).

Die Idee, den Beitritt zu internationalen Organisationen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, entstand erst im Verlaufe der Differenzbereinigung, obwohl eine solche Lösung bereits im Vorverfahren angeregt wurde. Gerechtfertigt wird dieser Schritt einmal mit der relativen Klarheit dieses Begriffs, dann auch mit dem Umstand, dass die internationalen Organisationen im internationalen Verkehr eine immer wichtigere Rolle spielen und einen politischen Willen entwickeln, der mit dem Willen der Mitgliedstaaten in Konflikt geraten kann. Es ist auch bezeichnend, dass sich die ganze Diskussion über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums gerade an solchen Beitritten entzündete (EFTA, EWG, UNO etc.).

3) Verträge, welche eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen

Auch dieses Kriterium ist neu und findet sich nicht im bundesrätlichen Vorschlag. Es erklärt sich daraus, dass der Nationalrat mit Nachdruck ein fakultatives Referendum forderte für "Verträge, welche wichtige Änderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken"; eine weitreichende und zu grossen Interpretationsschwierigkeiten Anlass gebende Formulierung, welche der Bundesrat nicht annehmen konnte.

Unter dem Begriff "multilaterale Rechtsvereinheitlichung" werden die multilateralen gesetzgebenden Verträge verstanden, wie sie vor allem im Wirtschafts-, Handels- und Arbeitsrecht, sowie im Urheber- und im Verkehrsrecht (Eisenbahn-, See- und Luftrecht) abgeschlossen worden sind.

Wie der Departementschef vor den beiden Räten betonte, geht es hier um die sogenannten direkt anwendbaren (self-executing) Verträge: Bundesrat Graber führte wörtlich aus:

"Il ne peut et il ne doit s'agir que des traités immédiatement exécutoires, soit les traités que l'on appelle

'self executing', n'entraînant aucune autre mesure complémentaire. Il ne peut s'agir des traités qui ne sont pas immédiatement exécutoires, qui, eux, impliquent par conséquent un complément apporté par des prescriptions ne pouvant être élaborées que par le législateur national. Je remarque en l'occurrence que les traités de cette deuxième catégorie, qui ne sont donc pas visés par cette disposition, sont souvent des traités qui s'en tiennent à des principes plus ou moins généraux, le but ne pouvant être atteint que par des législations nationales qui laissent d'ailleurs une certaine marge d'appréciation aux différents Etats lorsqu'ils élaborent cette législation.

Cette deuxième catégorie est d'autant moins visée que les dispositions légales d'exécution qui doivent être prises ensuite dans le cadre des législations nationales, du droit national, sont, quant à elles, soumises naturellement et normalement au référendum facultatif". (StenBull NR Oktober 1976, S. 499).

4) Welche weiteren Verträge können dem fakultativen Referendum unterstellt werden?

Die neue Verfassungsbestimmung lässt es zu, dass neben den soeben beschriebenen drei Fällen weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die beiden Räte ein solches Referendum ausdrücklich beschliessen. (Ein qualifiziertes Mehr, wie dies der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates vorsah, ist nicht mehr notwendig).

Welche Verträge können nun durch Beschluss des Parlaments dem fakultativen Referendum unterstellt werden? Wie der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements vor den Räten ausführte, geht es nicht um die laufende Geschäftsführung, sondern um Verträge, die den Rahmen des Normalen eindeutig sprengen. Dabei handelt es sich um einen freien Ermessensentscheid des Parlaments.

"Nous sommes tous d'accord quant au fait que, dans tous les cas, ce ne sont pas les traités insignifiants qui doivent être assortis de la clause référendaire, mais les traités qui revêtent une importance réelle, qui ont une portée véritable pour l'avenir du pays et de son peuple. Il me paraît essentiel qu'on se mette bien d'accord, et je crois qu'on l'est profondément, sur ce qu'on veut, et ce qu'on veut, ce n'est pas un accroissement quantitatif des droits populaires en la matière, mais une amélioration qualitative.

Dès le départ, nous étions tous d'accord sur ce point. Nous avons tous admis que seuls des traités de grande portée pourraient être assortis de la clause référendaire. Qu'on le dise ou non, je pense que cela ne changera absolument rien à rien. Dans tous les cas, le Conseil fédéral, lorsqu'il présentera un projet de ratification, devra dans chaque cas d'espèce se prononcer lui d'abord; il devra consacrer un chapitre de son message à la portée du traité. Le Conseil fédéral s'inspirera de l'idée que la grande portée étant implicitement le critère, le référendum devra demeurer l'exception et non pas la règle, et c'est dans ce sens, dans tous les cas, qu'il incitera les Chambres à élaborer une jurisprudence. Il leur fait confiance pour élaborer une jurisprudence qui limite nécessairement, raisonnablement, la clause référendaire aux traités de grande importance ou de grande portée, peu importe le mot." (Sten.Bull. NR Oktober 1976, S. 503).

Die Räte haben dieser Interpretation zugestimmt.

III.

Das obligatorische Referendum von Volk und Ständen wird vorgesehen für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Die Räte folgten somit dem Antrag des Bundesrates. Die weitergehende Fassung des Nationalrats, welche ein obligatorisches Referendum vorsah für "Verträge, die wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken", konnte sich nicht durchsetzen. (In solchen Fällen sollen die Räte die Genehmigung des Vertrages erst nach erfolgter Verfassungsänderung erteilen).

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

Unter dem Begriff "supranationale Gemeinschaften" sind zu verstehen - in Uebereinstimmung mit der massgebenden Doktrin - Organisa-

tionen

- 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.

Das Besondere an der Supranationalität liegt darin, dass alle vier Kriterien zugleich vorhanden sind.

Unter diese Umschreibung der "supranationalen Gemeinschaft" fallen heute die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sowie die Europäische Atomgemeinschaft.

IV.

Die Arbeiten der Verfassungsrevision haben deutlich gezeigt, dass die Argumente für und wider das Staatsvertragsreferendum im Wesentlichen die Gleichen geblieben sind, wie damals bei der Verfassungsrevision von 1921. FLEINER dürfte heute noch Recht haben, wenn er im Schlusswort seines Schweizerischen Bundesstaatsrechts (1923) bemerkt:

"Die reine Demokratie entspricht einem Staate mit einer vorzugsweise nach Innen gerichteten Politik. Fehlgriffe und Irrtümer des Volks und der Regierung lassen hier eine spätere Berichtigung zu. Anders verhält es sich auf dem Gebiet der auswärtigen Politik. So bedeutungsvoll auch die auswärtige Verwaltung seit der Begründung des Bundesstaats für die Schweiz geworden ist - an den grossen Entscheidungen der europäischen Politik hat sie nicht teilgenommen. Erst der Weltkrieg hat die Eidgenossenschaft in Beziehung gesetzt zur grossen Politik der Staaten, von denen in erster Linie die Geschicke Europas und der Welt abhängen. Es hat in der natürlichen Entwicklung der demokratischen Gedanken gelegen, dass

auch an der Entscheidung über die obersten Fragen der eidgenössischen auswärtigen Politik das Volk beteiligt worden ist. Vermag das Volk das Richtige auch auf diesem Gebiete zu treffen? Wir sind ausser Stand, darüber heute schon ein Urteil zu fällen. Denn in den internationalen Beziehungen werden Erfolg und Misserfolg durch Zusammenhänge bedingt, die sich erst in der Zukunft enthüllen. Nur das Eine steht fest: mit demselben Ernste, den das Volk im Gesetzesreferendum bestätigt, ist es auch an die Auseinandersetzung mit den Problemen der auswärtigen Politik herantreten. Mitten in den Rivalitäten der grossen Mächte und im Kampfe der politischen und wirtschaftlichen Interessen ist für die Schweiz der sichere Schutz allein das Recht, der Glaube an seine siegreiche Kraft und das furchtlose Einstehen dafür. Diese Gesinnung bildet das stärkste Fundament unseres Staates.

Der Vorzug der reinen Demokratie liegt darin, dass sie in höherem Masse als eine andere Staatsform den Bürger zum Gemeinsinn und zur politischen Verantwortlichkeit erzieht und seinen Geist mit Vorstellungen bereichert, die über seine privaten Interessen und den Alltag hinausgehen. Des Bürgers Leben, Denken und Fühlen ist auf allen Wegen mit dem Staat verflochten. Jedem Schweizer klingen Heimat, Demokratie und Freiheit in e i n e n Ton zusammen."

V.

Der neue Verfassungsartikel wird im kommenden März Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt, und zwar als Gegenvorschlag zur Initiative der Nationalen Aktion, welche ein fakultatives Referendum für schlechthin alle Verträge, auch die bereits in Kraft stehenden, vorsieht.

René Pasche

(Völkerrechtsdirektion)

3003 Bern, den 23. Dezember 1976

i.A.22.14.7.4. - BR/fe
s.B.14.20(1) - PR

Interne Verteilerliste

Betrifft: INFORMATIONSBULLETIN vom 21. Dezember 1976

"Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums"

Bundesrat Graber / Nordmann	BRG / NF
Botschafter Weitnauer	WR
Botschafter Bindschedler	BI
Herr von Arx	AX
Botschafter Gottret	GT
Minister Cuendet / Herr Renk	CJ / RK
Minister Zwahlen	ZW
Botschafter Hegner / Herr Caratsch	HT / CA
Botschafter Iselin / Herr Kaufmann	IS / KH
Botschafter Diez	DZ
Herr Dumont / Minister Monnier	DB / MX
Botschafter de Ziegler	ZR
Minister Pometta	PO
Botschafter Janner	JR
Herr Meier	MS
Herr Glesti / Herr Freymond	GLS / FD
Botschafter Heimo	HH
Herr Leuzinger	LP
Herr Bill	BH
Herr Blankart	*B

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Information und Presse

3003 Bern, den 23. Dezember 1976

1.A.22.14.7.4. - BR/fo
S.B.14.20(1) - PR

V E R S A N D L I S T E

Betr. INFORMATIONSBULLETIN von 21. Dezember 1976

"Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums"

DIPLOMATISCHE VERTRETUNGEN

Abidjan	Guatemala	Paris
Addis Abeba	Hanoi	Paris / OECD
Akkra	Havanna	Paris / UNESCO
Algier	Helsinki	Peking
Amman	Islamabad	Prag
Ankara	Jakarta	Pretoria
Asuncion	Kairo	Quito
Athen	Khartoum	Rabat
Bagdad	Kigali	Rom
Bangkok	Kinshasa	San José
Beirut	Köln	San Salvador
Belgrad	Kopenhagen	Santiago de Chile
Berlin / DDR	Kuala Lumpur	Singapur
Bogota	Kuwait	Sofia
Brasilia	Lagos	Strassburg / Europarat
Brüssel	La Paz	Stockholm
Brüssel / Mission	Lima	Söul
Budapest	Lissabon	Tananarive
Buenos Aires	London	Teheran
Bukarest	Luxemburg	Tel Aviv
Canberra	Madrid XX	Tokio
Caracas X	Managua	Tripolis
Colombo	Manila	Tunis
Conakry	Mexiko	Warschau
Dacca	Monrovia	Washington
Dakar	Montevideo	Wellington
Damaskus	Moskau	Wien
Dar es Salaam	Nairobi	Yaoundé
Den Haag	New Delhi	
Djeddah	New York / UNO	
Dublin	Oslo	Genf / ONU / OI
	Ottawa	

Gemäss Liste plus 4 Generalkonsulate
(siehe Rückseite)

89
XXX
+ (92 Vertr.) konsulate

93 Ex. total

KONSULARISCHE VERTRETUNGEN

<u>Alexandrien</u>	<u>Istanbul</u>	<u>Pittsburgh</u>
<u>Amsterdam</u>	<u>Johannesburg</u>	<u>Port-au-Prince</u>
<u>Annecy</u>	<u>Kampala</u>	<u>Port Louis</u>
<u>Antwerpen</u>	<u>Kansas City</u>	<u>Port of Spain</u>
<u>Atlanta</u>	<u>Kapstadt</u>	<u>Porto</u>
<u>Barcelona</u>	<u>Karachi</u>	<u>Recife (Pernambuco)</u>
<u>Berlin</u>	<u>Kingston</u>	<u>Rio de Janeiro</u>
<u>Besançon</u>	<u>Le Havre</u>	<u>Rosario de Santa Fé</u>
<u>Bombay</u>	<u>Lille</u>	<u>Rotterdam</u>
<u>Bordeaux</u>	<u>Los Angeles</u>	<u>Salt Lake City</u>
<u>Boston</u>	<u>Lusaka</u>	<u>Salvador (Brasilien)</u>
<u>Bregenz</u>	<u>Lyon</u>	<u>San Francisco</u>
<u>Bujumbura</u>	<u>Mailand</u>	<u>San Juan</u>
<u>Cali</u>	<u>Malaga</u>	<u>Santo Domingo</u>
<u>Casablanca</u>	<u>Manchester</u>	<u>Sao Paulo</u>
<u>Catania</u>	<u>Marseille</u>	<u>Seattle</u>
<u>Chicago</u>	<u>Melbourne</u>	<u>Spartanburg</u>
<u>Cincinnati</u>	<u>Minneapolis</u>	<u>Strassburg</u>
<u>Cleveland</u>	<u>Montreal</u>	<u>St. Louis</u>
<u>Columbus</u>	<u>Mülhausen</u>	<u>Stuttgart</u>
<u>Curitiba</u>	<u>München</u>	<u>Sydney</u>
<u>Dallas</u>	<u>Nassau</u>	<u>Toronto</u>
<u>Denver</u>	<u>Neapel</u>	<u>Triest</u>
<u>Dijon</u>	<u>New Orleans</u>	<u>Turin</u>
<u>Düsseldorf</u>	<u>New York</u>	<u>Valetta</u>
<u>Florenz</u>	<u>Nizza</u>	<u>Vancouver</u>
<u>Frankfurt a/M.</u>	<u>Osaka</u>	<u>Venedig</u>
<u>Freetown</u>	<u>Palma de Mallorca</u>	<u>Zagreb</u>
<u>Freiburg i/Br.</u>	<u>Panama</u>	
<u>Genua</u>	<u>Philadelphia</u>	
<u>Guayaquil</u>	<u>Phnom Penh</u>	
<u>Hamburg</u>		
<u>Hannover</u>		
<u>Hong Kong</u>		
<u>Honolulu</u>		
<u>Houston</u>		

4
(95 Vertr.)

Stand: 3.9.1976