

grüne Kopie

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

3003 Bern, den 17. Februar 1977

Informations- und Pressedienst

ZUR VERFASSUNGSREVISION DES STAATSVETRAGSREFERENDUMS

ACHTUNG !

CORRIGENDUM

Bitte auf Seite 9, letzter
Paragraph, des Ihnen zugegangenen
Dokumentes, den Satzteil
"... oder die Europäische Sozial-
charta, welche die Schweiz noch
nicht ratifiziert hat." streichen.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Service Information et Presse

3003 Berne, le 17 février 1977

REFORME CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LE REFERENDUM
EN MATIERE DE TRAITES INTERNATIONAUX

ATTENTION !

CORRECTION

Prière de biffer à la page 11,
deuxième paragraphe, du document
qui vous est parvenu, le membre
de phrase "... ou la Charte
sociale que la Suisse n'a pas
encore ratifiée".



ZUR VERFASSUNGSREVISION DES STAATSVERTRAGSREFERENDUMS

1. DIE BESTEHENDE ORDNUNG

1.1. Einführung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 1921

Die heute in Kraft stehende Verfassungsbestimmung über das Staatsvertragsreferendum (Artikel 89 Absatz 4 BV) stammt aus dem Jahre 1921. Sie wurde damals mit grossem Mehr mit 398'500 Ja gegen 160'000 Nein und mit 20 gegen 2 Ständestimmen angenommen. Sie geht zurück auf eine Volksinitiative aus dem Jahre 1913, welche in direkter Reaktion auf die weitverbreitete Abneigung gegen den unkündbaren Gotthard-Vertrag von 1909 lanciert wurde.

1.2. Ein Bekenntnis zur direkten Demokratie

Der Bundesrat unterstützte die Einführung eines Staatsvertragsreferendums, wobei Bundesrat Motta diesen weiteren Schritt in Richtung auf die direkte Demokratie 1920 mit folgenden Worten rechtfertigte:

"De 1914 à 1919, cinq années se sont écoulées. Ces cinq années ont été pleines d'histoire. Elles ont révolutionné le monde surtout dans les esprits... Les ombres de la votation future sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations se projetaient déjà en quelque sorte dans l'avenir... Le peuple ne souffre plus aujourd'hui que des questions fondamentales puissent être tranchées définitivement par le Parlement. Le peuple veut aussi avoir son mot à dire sur ces questions. Comme il n'aurait point admis que l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations fût un fait définitivement acquis par un vote du Parlement... il se serait heurté à l'idée qu'à l'avenir, lorsqu'il s'agirait de conventions ou de traités internationaux ayant une portée profonde liant la liberté de la Suisse pour une période relativement très longue, lui, le peuple, n'eût rien à dire " (Bull sten CE 1920 389).

1.3. Bedeutung der bestehenden Ordnung

Artikel 89 Absatz 4 BV unterwirft dem fakultativen Referendum alle "Staatsverträge mit dem Ausland, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind". Gemäss Lehre und Praxis heisst dies: alle völkerrechtlichen Verträge, die unbefristet oder nicht vor 15 Jahren kündbar sind, müssen dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Demnach entscheidet einzig und allein die Dauer bzw. die Kündbarkeit eines internationalen Vertrages über seine Unterstellung unter das Referendum. Ob es sich dabei um einen rechtsetzenden oder rechtsgeschäftlichen Vertrag handelt, um den Beitritt zu einer internationalen Organisation, einen Handelsvertrag oder eine Verwaltungsvereinbarung, ist unwesentlich. Massgebendes Kriterium ist lediglich die Dauer der Bindung und nicht die Wichtigkeit des Vertrages.

Das fakultative Staatsvertragsreferendum hat bis heute in der schweizerischen Verfassungswirklichkeit keine grosse zahlenmässige Bedeutung erlangt. Weniger als 5 % aller von der Schweiz abgeschlossenen Verträge unterstanden dem Referendum. Nur gerade dreimal wurde das Referendum tatsächlich ergriffen: 1923 verwarf das Schweizervolk mit grossem Mehr das Freizonenabkommen mit Frankreich; 1958 wurde demgegenüber das Abkommen mit Italien über die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Spöls in der Abstimmung angenommen; im vergangenen Jahr schliesslich wurde die Gewährung eines Finanzhilfekredits an die IDA vom Volk verweigert.

1.4. Die bestehende Ordnung vermag nicht zu befriedigen

Es ist heute unbestritten, dass das Kriterium der Vertragsdauer für die Unterstellung von Verträgen unter das fakultative Referendum nicht zu befriedigen vermag, da die politische, rechtliche oder wirtschaftliche Tragweite eines Vertrages nicht erfasst werden kann.

Häufig unterstehen unwichtige Verträge dem Referendum

Die von der Schweiz abgeschlossenen referendumpflichtigen Staatsverträge sind oft nur von zweit- oder drittrangiger Bedeutung. So unterstanden z.B. dem Referendum: alle Grenzvereinbarungsverträge; verschiedene Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Verwendung der Atomenergie; zahlreiche Finanzhilfekredite an Entwicklungsländer; Schuldenkonsolidierungsabkommen; die Wiener Uebereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen etc. Diese eher technischen Materien, die zur laufenden Geschäftsführung des zwischenstaatlichen Verkehrs gehören, vermögen die Gemüter des Stimmbürgers in der Regel kaum zu erhitzen.

Wichtige Verträge sind dagegen oft vom Referendum ausgenommen

Da der weitaus grösste Teil der von der Schweiz abgeschlossenen Verträge vor 15 Jahren gekündigt werden kann, kommt das fakultative Referendum bei wichtigen Verträgen nicht zum Zug. So hatte der Stimmbürger keine Möglichkeit, das Referendum etwa in folgenden wichtigen Fällen zu ergreifen:

- Beitritt der Schweiz zur OECD im Jahre 1948;
- Beitritt der Schweiz zum Europarat im Jahre 1963;
- Beitritt der Schweiz zur Europäischen Freihandelsassoziation EFTA im Jahre 1960;
- Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahre 1974.

In allen diesen Fällen war aus verfassungsrechtlichen Gründen ein Referendum nicht möglich, obwohl diese Verträge unsere Aussen- und Innenpolitik noch heute wesentlich beeinflussen.

Ein fragwürdiger Ausweg: das obligatorische Referendum von Volk und Ständen

Die Mängel der bestehenden Verfassungsbestimmung zeigten sich deutlich bei den zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften

abgeschlossenen Abkommen von 1972. Diese Verträge, da vor 15 Jahren kündbar, unterstanden nicht dem fakultativen Referendum. Aus politischen Gründen wurden sie jedoch dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt; d.h. es wurde der Weg der Verfassungsgesetzgebung gemäss Artikel 121 BV beschritten. Dabei wurde argumentiert: Die Abkommen seien dazu bestimmt, das Verhältnis zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften auf dauerhafte Weise zu regeln, und sie verkörperten somit den Kern unserer vielfältigen Gesamtbeziehungen zu den Gemeinschaften. Dadurch werde für unsere Wirtschaft eine neue Lage geschaffen. Das Abkommenswerk sei daher in seinem Gehalt derart bedeutsam und beschäftigte einen Teil der öffentlichen Meinung in so starkem Masse, dass ohne das Beschreiten dieses zugegebenenmassen ungewohnten Weges die Diskrepanz zu den sonst üblichen Mitwirkungsrechten des Volkes bei der Bildung des Landesrechts als zu gross erscheinen müsse.

Wie man sieht, bietet die heutige Regelung oft nur die Wahl zwischen zwei unbrauchbaren Lösungen: entweder überhaupt kein Referendum oder ein obligatorisches Referendum von Volk und Ständen. Beide Möglichkeiten sind gefährlich: die erste aus innenpolitischen demokratischen Ueberlegungen, die andere aus aussenpolitischen Gründen, weil sie der Regierung keine aktive Aussenpolitik mehr erlaubt.

1.5. Suche nach einem anderen Weg:

Initiativen für eine Verfassungsrevision

Als 1960 im Nationalrat gefordert wurde, den EFTA-Vertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen, bemerkte der damalige Vorsteher des Politischen Departements: "On peut naturellement estimer que le critère de la durée n'est pas satisfaisant. La question d'une révision éventuelle de cette disposition mérite d'être examinée. La solution la plus simple serait que ceux d'entre vous qui s'intéressent particulièrement à ce problème l'étudient et déposent éventuellement une motion ou un postulat. Le Conseil fédéral serait prêt à les examiner l'une ou l'autre dans un esprit positif."

In der Folge wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums ergriffen. Davon seien in Erinnerung gerufen:

- das Postulat Jaeckle vom 21. März 1960, welches anregt, Staatsverträge von erheblicher wirtschaftlicher Tragweite dem fakultativen Referendum zu unterstellen;
- die Motionen Hummler und Luder vom 12. Juni 1969, die Volk und Ständen eine angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entscheide ermöglichen möchten;
- die Initiative Alder vom 25. September 1972, die das fakultative Referendum u.a. dann vorsehen will, wenn Staatsverträge Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen widersprechen;
- das Postulat Leu vom 6. Dezember 1972, welches vorschlägt die Räte zu ermächtigen, einen bedeutungsvollen Staatsvertrag durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss dem fakultativen oder direkt der Volksabstimmung zu unterbreiten.

1.6. Kein quantitativer, sondern ein qualitativer Ausbau des Staatsvertragsreferendums

All diesen parlamentarischen Vorstössen ist eines gemeinsam: die mangelhafte geltende Ordnung des Staatsvertragsreferendums soll ersetzt bzw. ergänzt werden, wobei keine quantitative, sondern eine qualitative Ausweitung des Referendums stattfinden soll. Oder, wie es Nationalrat Hummler bei Begründung seiner Motion ausdrückte: "den Motionären geht es nicht darum, möglichst viele Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen, im Gegenteil, sie sind sich der Bedeutung aussenpolitischer Beweglichkeit in der heutigen Zeit voll bewusst, aber sie möchten Gewissheit darüber haben, dass das Volk bei wesentlichen aussenpolitischen Entscheidungen ein unbestreitbares Mitbestimmungsrecht hat."

2. DIE INITIATIVE DER NATIONALEN AKTION (Text in Beilage I)

2.1. Die Initiative ist nicht Ursache der Verfassungsrevision

Mit Annahme der Motionen Hummler und Luder im Jahre 1969 hat sich der Bundesrat verpflichtet den Räten eine ausgewogene Lösung zu unterbreiten. Als im März 1973 die Initiative der Nationalen Aktion eingereicht wurde, waren die Arbeiten bereits im Gange.

2.2. Gründe für die Ablehnung der Initiative der NA

Grundsätzlicher Unterschied zwischen Staatsverträgen und Landesrecht

Die Initiative der NA geht davon aus, dass das Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen dasselbe sei wie bei der internen Gesetzgebung. Fakultatives Referendum für alle Bundesgesetze = fakultatives Referendum für alle Staatsverträge. Diese Gleichung stimmt jedoch nicht. Ein Staatsvertrag wird nicht nach den gleichen Regeln ausgearbeitet wie ein internes Gesetz. Im letzteren Falle kann, falls eine Vorlage abgelehnt wird, jederzeit eine neue unterbreitet werden. Ein Gesetz kann ferner beliebig abgeändert oder ausser Kraft gesetzt werden. Ganz anders bei Staatsverträgen, wo mehrere Staaten im Zusammenwirken Rechtssetzer sind.

Diesen Unterschied verneinen zu wollen, hiesse die spezifische Natur der Staatsverträge und die Auswirkungen verkennen, die mit ihrer nachträglichen Infragestellung verbunden sind.

Das generelle fakultative Staatsvertragsreferendum würde die schweizerische Aussenpolitik über Gebühr beeinträchtigen und verunmöglichen.

Ein generelles Referendum für alle Staatsverträge trägt der Natur der zwischenstaatlichen Beziehungen und den Bedürfnissen des internationalen Verkehrs keine Rechnung. Es bietet zu viele Reibungsflächen, so dass Schwierigkeiten in unseren Aussenbeziehungen früher oder später unumgänglich wären. Die Annahme der Initiative müsste zwangsläufig

die Vertrauenswürdigkeit der Schweiz im Ausland beeinträchtigen und zu einer aussenpolitischen Isolation unseres Landes führen. Ein Referendum für alle Staatsverträge würde auch eine jahrzehntelange Praxis in Frage stellen, wonach der Bundesrat aufgrund von Ermächtigungsbeschlüssen des Parlaments in eigener Kompetenz endgültig Staatsverträge abschliessen kann.¹⁾ Solche Ermächtigungen sind dort notwendig, wo der Bundesrat sofort bindende Zusicherungen abzugeben und zu verwirklichen hat. Ausländische Regierungen sind hierzu regelmässig in der Lage und daher oft nicht bereit, Verzögerungen durch interne Verfahren des Vertragspartners in Kauf zu nehmen. Besonders im wirtschaftlichen Bereich können zudem Situationen, wie z. B. ein Versorgungsnotstand, eintreten, in denen ein unverzügliches Handeln der Regierung unbedingt erforderlich ist.

Die Initiative der NA spricht sich nicht aus über das obligatorische Referendum

Die Initiative erwähnt das obligatorische Referendum von Volk und Ständen nicht. Es ist somit nicht ersichtlich, ob in Zukunft ein Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften oder zur UNO diesem Volksrecht unterstehen würde.

Das rückwirkende Referendum

Bei dieser Möglichkeit handelt es sich - de facto - um ein Initiativrecht auf Kündigung bestehender Verträge. Aus guten Gründen war bis heute nur der Bundesrat befugt, von diesem Kündigungsrecht Gebrauch zu machen.

Könnte die Schweiz nach ihrem Belieben Referendungskampagnen über bestehende internationale Verträge durchführen, wie wenn sie auf ihre Vertragspartner keine Rücksicht zu nehmen hätte? Nein! Es ist un-

1) Vgl. insbesondere Bundesbeschluss über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 28. Juni 1972; Bundesbeschluss über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen vom 18. März 1970; Bundesbeschluss betreffend den Abschluss von Abkommen über den Schutz und die Förderung von Kapitalinvestitionen vom 14. Dezember 1973. In all diesen Fällen hat sich das Parlament geweigert, den Bundesrat auch zum Abschluss von Verträgen zu ermächtigen, welche dem Referendum unterstehen! Mit Annahme der Initiative der NA würden diese Ermächtigungsbeschlüsse gegenstandslos.

möglich, einzelne Staatsverträge aus dem dichten Netz der Beziehungen mit einem anderen Staat herauszusuchen und mittels des vorgeschlagenen Referendums ausser Kraft zu setzen. Wer angeblich einen einzigen Vertrag herausgreifen und beseitigen will, der stellt damit in Wirklichkeit alle anderen vertraglichen und sonstigen Beziehungen mit dem betroffenen Staat und den guten Ruf der Schweiz auf Spiel.

Der Bundesrat wäre mit einer unhaltbaren Situation konfrontiert: zuerst Referendumskampagnen gegen bestimmte Verträge, dann Kampagnen gegen gewisse Staaten oder Regierungen mit dem Risiko, dass weitere Verträge in der Öffentlichkeit in Frage gestellt würden; schliesslich eine merkliche Abkühlung der Beziehungen und offizielle Demarchen und Proteste, vielleicht Suspendierung laufender Verhandlungen oder Kündigung solcher Verträge, die für uns von grossem Interesse sind. So würden bei Annahme der Initiative der NA unsere vertraglichen Beziehungen zum Ausland zulasten unserer vitalen Interessen nach und nach gänzlich ausgehöhlt.

3. DER GEGENVORSCHLAG DER BUNDESVERSAMMLUNG (Text in Beilage II)

3.1. Ein brauchbarer Kompromiss und eine qualitative Verbesserung des bestehenden Zustandes

So wünschenswert gewisse innenpolitische Auswirkungen des Staatsvertragsreferendums sind, so unerwünscht wäre es andererseits, wenn die innerstaatlichen Vorteile nur durch den Verlust der zwischenstaatlichen aussenpolitischen Bewegungs- und Handlungsfreiheit und Glaubwürdigkeit erkauft werden könnten. Es besteht hier ein echtes Dilemma, das durch radikale Vorschläge wie die Initiative der NA in keiner Art und Weise gelöst wird. Vielmehr kann die Lösung nur in einem Kompromiss liegen, der die Nachteile und Risiken auf das kleinstmögliche Mass reduziert und für den auch unsere Vertragspartner Verständnis aufbringen.

Der Gegenvorschlag der Bundesversammlung kommt diesem Gebot weitgehend

entgegen: er ermöglicht einerseits die aus innenpolitischen Gründen gebotene Demokratisierung der Aussenpolitik, andererseits vermag er auch die aussenpolitische Bewegungs- und Handlungsfreiheit in einem noch tragbaren Mass zu gewährleisten.

3.2. Der Gegenvorschlag sieht vor:

Das fakultative Staatsvertragsreferendum für völkerrechtliche Verträge, die:

- unbefristet und unkündbar sind;

Zugunsten des zeitlichen Kriteriums spricht die Tatsache, dass den dauernden und unauflösbaren völkerrechtlichen Bindungen unabhängig vom Inhalt eine besondere Bedeutung zukommt. Von solchen Verträgen kann sich ein Staat nur bei Vorliegen der ausserordentlichen Auflösungsgründe des Völkerrechts lossagen, was selten der Fall sein wird und immer einen schwerwiegenden Akt bedeuten würde. Es ist deshalb wünschenswert, dass sich der Bürger auch in Zukunft über solche Verträge aussprechen kann.

- den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;

Es handelt sich um die klassischen internationalen Organisationen, d. h. um auf Völkerrecht beruhende Staatenverbindungen mit eigenen Organen, welche die Politik der Mitgliederstaaten direkt oder indirekt beeinflussen bzw. kontrollieren, z. B. die EFTA, der Europarat, die Energie-Agentur, die UN-Sonderorganisationen etc. In Zukunft könnte der Beitritt der Schweiz zum Währungsfonds oder zur Weltbank darunter fallen.

- eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

Gemeint sind die multilateralen gesetzgebenden Verträge, welche direkt anwendbar (self-executing) sind, wie z. B.: die Europäische Menschenrechtskonvention, ~~oder die Europäische Sozialcharta, welche die Schweiz noch nicht ratifiziert hat.~~

Das obligatorische Referendum von Volk und Ständen ist vorgesehen für den Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit (UNO) und den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften (EG).

Es rechtfertigt sich, derart wesentliche Verträge dem Verfahren der Verfassungsgesetzgebung zu unterwerfen und entspricht der bisherigen Auffassung.

Durch Beschluss der Räte können weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden

Die neue Verfassungsbestimmung lässt es zu, dass durch Beschluss der Räte neben den beschriebenen drei Fällen weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Um welche Verträge geht es? Wie der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements vor den Räten ausführte, nicht um die laufende Geschäftsführung, sondern um Verträge, die den Rahmen des Normalen eindeutig sprengen.

"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... 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.

3.3. Der Schwerpunkt der Neuordnung: die rechtliche, wirtschaftliche und politische Integration

Der Gegenvorschlag beabsichtigt namentlich das Mitwirkungsrecht des Volkes auf dem Gebiet der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Integration zu verstärken (fakultatives Referendum für den Beitritt zu

internationalen Organisationen und für die multilaterale Rechtsvereinheitlichung; obligatorisches Referendum von Volk und Ständen für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften). Es ist bezeichnend, dass sich die Diskussion um die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums gerade am Integrationsproblem entzündet hat. Das Verständnis unserer Vertragspartner für ein Referendum dürfte auf diesem Gebiet grösser sein als bei bilateralen Abkommen.

3.4. Zusammenfassende Beurteilung des Gegenvorschlages

Der Gegenvorschlag hält im Prinzip bei den langfristigen Verträgen am Erreichten fest; er bringt weiter eine Klarstellung beim obligatorischen Referendum; und schliesslich wird das fakultative Referendum verbessert. Er ermöglicht - in einem juristisch klar abgesteckten Rahmen - eine vermehrte Mitwirkung des Volkes in aussenpolitischen Belangen, ohne dabei die Handlungsfähigkeit der Regierung zu lähmen und den Interessen der Schweiz in der Welt zu schaden. In anderen Worten: Der Gegenvorschlag stellt eine ausgewogene Lösung dar, welche die bestehende, allseits als ungenügend bezeichnete Ordnung des Staatsvertragsreferendums verbessert, ohne die Schweiz den katastrophalen Folgen auszusetzen, welche bei Annahme der Initiative der Nationalen Aktion eintreten müssten.

Beilage I: Text der Initiative der Nationalen Aktion

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Artikel 89 Absatz 3

³Staatsverträge mit dem Auslande, befristet oder unbefristet, sind ebenfalls dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Artikel 89 Absatz 4 wird aufgehoben.

II

Artikel 89 Absatz 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.

Beilage II: Text des Gegenentwurfes der Bundesversammlung

Artikel 89 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

³Absatz 2 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.