

15. August 1979

Botschaft über das Internationale Uebereinkommen zur Regelung des Walfangs

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 26. April 1979 (Beilage)  
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Mitbericht vom  
 8. Mai 1979 (Zustimmung)  
 Departement des Innern. Mitbericht vom 8. Mai 1979 (Zustimmung)  
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 11. Mai 1979  
 (Beilage)  
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Stellungnahme vom  
 30. Mai 1979 (Beilage)  
 Justiz- und Polizeidepartement. Vernehmlassung vom 22. Juni 1979  
 (Beilage)  
 Volkswirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom 20. Juli 1979  
 (Beilage)  
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Vernehmlassung vom  
 31. Juli 1979 (Zustimmung)  
 Justiz- und Polizeidepartement. Vernehmlassung vom 7. August 1979  
 (Zustimmung)  
 Finanzdepartement. Mitbericht vom 3. Mai 1979 (Zustimmung)  
 Bundeskanzlei. Mitbericht vom 8. Mai 1979 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Volkswirtschaftsdepartements und auf  
 das Mitberichtsverfahren hat der Bundesrat

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

Der Entwurf der Botschaft zum Bundesbeschluss betreffend das  
 Internationale Uebereinkommen zur Regelung des Walfangs wird unter  
 Neufassung von Ziffer 5 gemäss Stellungnahme des Volkswirtschafts-  
 departements vom 20. Juli 1979 genehmigt und zu Händen der eidge-  
 nössischen Räte verabschiedet.

Veröffentlichung:  
 Bundesblatt

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Rc) zum Vollzug  
 - EVD 10 zum Vollzug  
 - EDA 6 zur Kenntnis  
 - EDI 3 " "  
 - EJPD 3 " "  
 - EFD 7 " "  
 - EFK 2 " "  
 - FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

*J. Schmid*







EIDGENOSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

250.10

Ausgeteilt

An den Bundesrat

3003 Bern, den 26. April 1979

Beitritt der Schweiz zum Internationalen Ueberein-  
kommen zur Regelung des Walfangs; Genehmigung der  
Botschaft

I

Am 2. Dezember 1946 ist in Washington das Internationale Ueberein-  
 kommen zur Regelung des Walfangs abgeschlossen worden. Die Schweiz  
 war an den Vertragsverhandlungen nicht beteiligt. Dem Uebereinkom-  
 men sind bis heute 15 Nationen beigetreten. Der Beitritt weiterer  
 Staaten zum Uebereinkommen ist jederzeit möglich.

Das Uebereinkommen strebt eine Ordnung des Walfangs an. Die Erhal-  
 tung und Entwicklung der Walarten soll sichergestellt und dazu eine  
 optimale Nutzung ermöglicht werden. Ausführendes Organ ist die mit  
 diesem Uebereinkommen geschaffene Internationale Walfangkommission  
 (IWC). Diese kann namentlich Studien veranlassen, Berichte veröf-  
 fentlichen, bestimmte Walarten unter Schutz stellen sowie Schonzei-  
 ten und Fangquoten festlegen. Die IWC tritt jährlich zu einer Ta-  
 gung zusammen. Jede Vertragspartei hat einen Vertreter zu delegie-  
 ren.

Der Originaltext des Uebereinkommens ist in englischer Sprache ab-  
 gefasst. Die französische Uebersetzung wurde durch Frankreich zur  
 Verfügung gestellt. Der beiliegende deutsche Text ist eine Ueber-  
 setzung aus dem englischen Originaltext. Die Uebersetzung erfolgte  
 durch den Zentralen Sprach- und Uebersetzungsdienst der Bundeskanz-  
 lei.



## II

Die Schweiz ist nicht direkt am Walfang beteiligt. Unser Land hat sich aber in den vergangenen Jahren auf den Gebieten des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes sowohl national wie international vermehrt engagiert. Sie war namentlich an der Umweltschutzkonferenz 1977 in Brüssel beteiligt und wird im September dieses Jahres die 3. Umweltministerkonferenz des Europarates in Bern präsidieren.

Das Uebereinkommen hat bis heute seine Ziele nur unvollständig erreicht. So wurden z.B. seit Jahren durch die IWC Fangquoten festgesetzt, die über den tatsächlich getätigten Fängen lagen. Damit die Position der nicht in erster Linie an der Ausbeutung der Wale, sondern am Natur- und Umweltschutz interessierten Staaten innerhalb der IWC gestärkt werden kann, unternehmen zur Zeit die USA und das Sekretariat des Washingtoner Artenschutzübereinkommens Anstrengungen, weitere Staaten zum Beitritt zum Uebereinkommen zu bewegen.

Mit einem Beitritt erhielte die Schweiz erneut Gelegenheit, einen Beitrag zur Lösung eines bedeutenden Umweltproblems leisten zu können. Die finanziellen Konsequenzen dürften sich auf den Jahresbeitrag von 10'000 Franken beschränken.

## III

Das Uebereinkommen bedarf zunächst der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte (Art. 85 Ziff. 5 BV), verbunden mit der Ermächtigung an Ihre Behörde, den Beitritt zu erklären und die zu seiner Durchführung erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Wir haben daher den beiliegenden Entwurf zu einer Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte zu einem Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Regelung des Walfangs ausgearbeitet.

Der Entwurf ist den interessierten Dienststellen (Eidg. Politisches Departement, Eidg. Amt für Umweltschutz, Eidg. Oberforstinspektorat, Eidg. Finanzverwaltung) zur Stellungnahme unterbreitet worden. Abgesehen vom Eidg. Oberforstinspektorat haben sie sich mit demselben



einverstanden erklärt. Ihre Anregungen zur Ergänzung des Entwurfs fanden Berücksichtigung.

Das Eidg. Oberforstinspektorat hält dafür, den Entscheid aufzuschieben, bis die Mehrheit der an die Nordsee und an den Atlantischen Ozean angrenzenden Staaten das Uebereinkommen ratifiziert hat. Dazu meint es, die nicht direkt von den Auswirkungen des Uebereinkommens betroffene Schweiz sollte gegenüber den Walfangnationen, von denen Opfer gefordert werden, Zurückhaltung üben.

Wir erachten diese Einwände nicht als stichhaltig und halten dafür, dass die Schweiz in Sachen des Natur- und Umweltschutzes weiterhin eine aktive Rolle spielen sollte. Ein Beitritt böte erneut Gelegenheit, diese Absicht, besonders auch im Hinblick auf die Umweltministerkonferenz vom September 1979 in Bern, unter Beweis zu stellen.

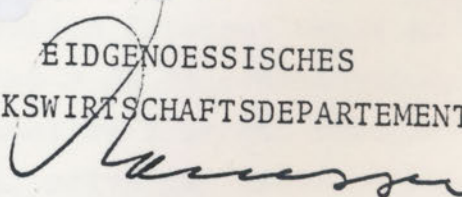
## IV

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen den

Antrag:

Der Entwurf der Botschaft zum Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Regelung des Walfangs wird genehmigt und zu Handen der eidgenössischen Räte verabschiedet.

EIDGENOESSISCHES  
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Beilagen:

Botschaftsentwurf

Uebereinkommen in Deutsch, Französisch

Ins Bundesblatt

Zum Mitbericht an:

- Bundeskanzlei
- Politisches Departement
- Departement des Innern
- Justiz- und Polizeidepartement
- Finanz- und Zolldepartement

Protokollauszug an:

- Politisches Departement (4 Ex)
- Departement des Innern (4 Ex)
- Justiz- und Polizeidepartement (4 Ex)
- Finanz- und Zolldepartement (4 Ex)
- Volkswirtschaftsdepartement (10 Ex)



- 2 -

Constitutionnalité

La constitutionnalité pour l'adhésion à la convention  
 ressortit à l'article 89 de la constitution. 3003 Berne, le 11 mai 1979  
 de l'Assemblée fédérale pour approuver la convention  
 repose sur l'article 89, chiffre 5 de la constitution.

Distribué A u C o n s e i l f é d é r a l

Adhésion de la Suisse à la Convention internationale  
 internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine

C o r r a p p o r t à la proposition du Département de  
 l'économie publique du 26 avril 1979

La proposition du Département de l'économie publique rencontre  
 notre accord de principe.

Il nous paraît toutefois que la Commission internationale de  
 la chasse à la baleine, dont la convention citée en marge  
 porte création, constitue une organisation internationale au  
 sens de l'article 89, 3e alinéa, lettre b de la constitution.  
 Il conviendrait en conséquence de soumettre l'arrêté fédéral  
 d'approbation au référendum facultatif prévu par cette dispo-  
 sition.

Nous proposons en conséquence de modifier comme suit le point 5  
 du projet de message :

- 2 -

#### "5 Constitutionnalité

La constitutionnalité pour l'adhésion à la convention ressortit à l'article 8 de la constitution. La compétence de l'Assemblée fédérale pour approuver la convention repose sur l'article 85, chiffre 5 de la constitution.

Aux termes de l'article 89, alinéa 3, lettre b de la constitution, les traités internationaux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale sont soumis au référendum facultatif. La Commission internationale de la chasse à la baleine, instituée par la convention, constitue une telle organisation. L'IWC jouit d'un pouvoir de décision, qu'elle exerce toujours à la majorité, en formulant des recommandations ou en adoptant des règlements. L'indépendance de l'IWC par rapport aux Etats contractants ressort en particulier du fait qu'elle peut modifier le contenu de l'annexe qui fait partie intégrante de la convention et formuler des recommandations à l'intention de l'un ou de plusieurs Gouvernements contractants. Elle bénéficie également de certains attributs de la personnalité internationale, puisqu'elle peut entreprendre des programmes de recherches indépendants de concert avec les autorités des Etats contractants ou avec d'autres organismes, institutions ou établissements publics ou privés. Il convient dès lors de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif selon l'article 89, 3e alinéa de la constitution".

Quant à l'article 2 de l'arrêté fédéral d'approbation, il devrait être formulé comme suit :

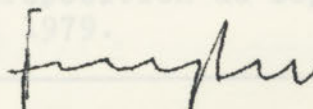


- 3 -

"Le présent arrêté prévoit l'adhésion à une organisation internationale. Il est soumis au référendum facultatif de l'article 89, 3e alinéa, lettre b de la constitution en matière de traités internationaux".

DEPARTEMENT FEDERAL  
DE JUSTICE ET POLICE:

Observations concernant le projet de loi de justice et police du 11 mai 1979 à la proposition du Département de l'économie publique du 26 avril 1979.

  
K. Furgler

Le co-rapport du Département de justice et police soulève le problème important de l'interprétation qu'il convient de donner aux mots "adhésion à une organisation internationale" figurant à l'article 89, 3ème alinéa, lettre b, de la constitution fédérale (référendum en matière de traités internationaux). Le Département des affaires étrangères, qui est compétent au premier chef en ce qui concerne les nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux adoptées en votation populaire le 13 mars 1977, tient à formuler sur ce point les observations suivantes:

1. Dans son message à l'Assemblée fédérale du 23 octobre 1974 concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, (VF 1974 II 1133), le Conseil fédéral a proposé que le référendum facultatif soit applicable "aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'approbation au sujet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils". Cette formule, ajoutait le Conseil fédéral, permettrait aux conseils fédéraux d'apprécier soigneusement, dans chaque cas, la



0.713-843.4. - KT/gu

3003 Berne, le 30 mai 1979

DistribuéeAu Conseil fédéral

Adhésion de la Suisse à la  
Convention internationale pour  
la réglementation de la chasse  
à la baleine.

---

Observations concernant le co-rapport du Département de justice  
et police du 11 mai 1979 à la proposition du Département de  
l'économie publique du 26 avril 1979.

---

Le co-rapport du Département de justice et police soulève le problème important de l'interprétation qu'il convient de donner aux mots "adhésion à une organisation internationale" figurant à l'article 89, 3ème alinéa, lettre b, de la constitution fédérale (référendum en matière de traités internationaux). Le Département des affaires étrangères, qui est compétent au premier chef en ce qui concerne les nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux adoptées en votation populaire le 13 mars 1977, tient à formuler sur ce point les observations suivantes:

1. Dans son message à l'Assemblée fédérale du 23 octobre 1974 concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, (FF 1974 II 1133), le Conseil fédéral a proposé que le référendum facultatif soit 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". Cette formule, ajoutait le Conseil fédéral, permettrait aux conseils législatifs d'apprécier soigneusement, dans chaque cas, la



portée d'un traité et de soumettre au référendum facultatif les traités vraiment importants, tout en veillant, par une pratique prudente et réservée, à ne pas mettre en danger le crédit et la liberté de mouvement de la Confédération en politique étrangère.

Les Chambres fédérales ont décidé de prévoir les catégories suivantes au 3ème alinéa de l'article 89:

- traités qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (lettre a);
- traités qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (lettre b);
- traités qui entraînent une unification multilatérale du droit (lettre c).

Elles ont en outre ajouté une disposition leur donnant la compétence de soumettre "d'autres traités" au référendum facultatif (art. 89, 4ème alinéa). Dans une note d'information rédigée à l'intention de la commission du Conseil des Etats, le 1er septembre 1976, le Département politique avait relevé, au sujet de la notion d'organisation internationale, ce qui suit:

"Unter einer internationalen Organisation versteht die Völkerrechtslehre eine durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffene und auf ihm beruhende Staatenverbindung mit eigenen, speziellen, arbeitsteilig funktionierenden Organen zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke. Mitglieder können nur Staaten sein.

Im Gegensatz zu anderen Staatenverbindungen verfügen die internationalen Organisationen über spezielle Organe, welche eigene Organe der Organisation darstellen und nicht solche der Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen der Organe können auf dem Gebiet der Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung liegen..."



Il n'est pas possible de dégager de la discussion qui a eu lieu à ce sujet aux Chambres fédérales des critères précis en ce qui concerne la définition de la notion d'organisation internationale. Les exemples qui ont été cités dans ce contexte (adhésion de la Suisse au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale) et, d'une manière générale, l'ensemble des travaux préparatoires permettent cependant d'affirmer qu'il s'agit d'organisations internationales de type classique, telles qu'elles sont mentionnées, par exemple, à l'article 5, lettre c), de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger ("organisations internationales relevant du droit des gens"). La définition de l'organisation internationale, au sens de l'article 89, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution doit donc se faire en application des critères et des règles posés par le droit international.

2. Selon la doctrine du droit international, les définitions données de l'organisation internationale peuvent être rangées en trois catégories (cf. le premier rapport sur les relations entre les Etats et les organisations internationales par M. Abdullah El-Erian, actuellement Juge à la Cour internationale de justice de La Haye, dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II, pages 167 et ss.). Une première catégorie comprend des définitions qui tendent à intégrer, par assimilation, le phénomène de l'organisation internationale dans le cadre classique, traditionnel du droit international. Sont considérés comme des organisations internationales des organes collectifs institués par des Etats pour exprimer une volonté commune à ces Etats. Cette approche ne fait pas ressortir l'existence distincte de l'organisation, dans la mesure où



la volonté unique exprimée - celle de l'organe collectif - n'est pas celle de l'organe lui-même, mais est la volonté commune des Etats dont cet organe est l'instrument collectif.

Dans une deuxième catégorie, figurent les définitions qui, fondées sur les buts et les objectifs de la coopération internationale, ne tiennent compte ni de son caractère institutionnel, ni des formes juridiques qu'elle revêt, ni des procédures qu'elle suit. Ainsi, un auteur a pu définir l'organisation internationale comme couvrant "toutes les formes de la coopération entre les Etats, tendant à faire régner par leur association un certain ordre dans le milieu international, créées par leur volonté et fonctionnant dans un milieu dont les Etats sont les personnes juridiques majeures" (Annuaire précité, page 174).

Quant aux définitions de la troisième catégorie, elles soulignent les aspects essentiels de l'organisation internationale: base conventionnelle, existence d'organes particuliers, distincts de ceux des Etats membres, personnalité juridique propre. L'élément le plus important, dans ces définitions, est la volonté propre de l'organisation, distincte de celle des Etats membres et qu'exprime juridiquement la possession d'une personnalité juridique indépendante. Sir Gerald Fitzmaurice, ancien Juge à la Cour internationale de justice et actuellement Juge à la Cour européenne des droits de l'homme, a donné par exemple la définition suivante: "L'expression "organisation internationale" désigne un groupement d'Etats établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité distincte de celle de chacun des Etats qui la composent et ayant la qualité de sujet de droit international avec compétence pour conclure des traités."



De l'avis du Département des affaires étrangères, seules les organisations internationales répondant aux critères de la troisième catégorie sont visées par les termes "adhésion à une organisation internationale" figurant à l'article 89, 3ème alinéa, lettre b, de la constitution. Les traits caractéristiques définis ci-dessus (base conventionnelle, élément institutionnel, entité distincte) correspondent bien à la volonté exprimée par les Chambres fédérales de ne soumettre au référendum facultatif que des traités vraiment importants, portant création d'organisations internationales de type classique, et de ne pas entraver de manière exagérée la liberté d'action de la Confédération en matière de politique extérieure. Ils s'appliquent à des organisations internationales dont la Suisse fait déjà partie (Conseil de l'Europe, AELE, Agence internationale de l'énergie, OMS, OIT, etc.), ainsi qu'à des organisations telles que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, auxquelles notre pays pourrait adhérer ces prochaines années. A cet égard, le critère de la personnalité distincte de celle des Etats membres revêt une importance particulière. Cela implique, comme l'a relevé la Cour internationale de justice, que l'organisation considérée a la qualité de sujet de droit international et qu'ainsi elle a capacité d'être titulaire de droits et de devoirs internationaux, avec en particulier la compétence de conclure des traités internationaux ("Treaty-making power"), et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale (Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 179).

Il est à noter, en outre, que la Commission fédérale de certains attributs de la personnalité internationale, du moment qu'elle peut entreprendre des programmes de recherches indépendants de concert avec les autorités



3. La Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine a institué une Commission internationale de la chasse à la baleine, qui est composée de représentants des Gouvernements contractants. Cette Commission est habilitée notamment à modifier les dispositions de l'annexe à la Convention, en adoptant des règlements concernant la conservation et l'utilisation des ressources baleinières. Ces modifications entrent en vigueur à l'égard des Etats contractants quatre-vingt-dix jours après la date à laquelle la Commission les aura notifiées à chacun des Gouvernements contractants. Toutefois, ces derniers ont la possibilité de présenter à la Commission, avant l'expiration de ce délai, des objections qui ont pour effet de suspendre et, le cas échéant, d'empêcher l'entrée en vigueur à leur égard des modifications en question.

Dans son co-rapport en date du 11 mai 1979, le Département de justice et police considère que la Commission internationale de la chasse à la baleine est une organisation internationale au sens de l'article 89, 3ème alinéa, lettre b, de la constitution. Il relève que la Commission jouit d'un pouvoir de décision, qu'elle exerce toujours à la majorité, en formulant des recommandations ou en adoptant des règlements. Selon ce Département, l'indépendance de la Commission par rapport aux Etats contractants ressort en particulier du fait qu'elle peut modifier le contenu de l'annexe, qui fait partie intégrante de la Convention, et formuler des recommandations à l'intention de l'un ou de plusieurs des Gouvernements contractants. Le Département de justice et police admet, en outre, que la Commission bénéficie de certains attributs de la personnalité internationale, du moment qu'elle peut entreprendre des programmes de recherches indépendants de concert avec les autorités



des Etats contractants ou avec d'autres organismes, institutions ou établissements publics ou privés. Sa conclusion est qu'il convient dès lors de soumettre l'arrêté fédéral approuvant ladite Convention au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

Le Département des affaires étrangères ne peut se rallier à cette manière de voir. La Commission internationale de la chasse à la baleine est un organe de contrôle et de mise en oeuvre de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine. Elle s'apparente aux organismes créés par différentes conventions, telle la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages (FF 1979 II 129), qui chargent des comités composés de représentants gouvernementaux d'adapter le texte conventionnel à l'évolution des connaissances scientifiques et techniques dans un domaine particulier. Le fait que ladite Commission dispose d'un pouvoir réglementaire et d'une certaine autonomie par rapport aux Etats contractants ne saurait être déterminant en ce qui concerne la soumission au référendum facultatif. Si l'on se réfère aux définitions de l'organisation internationale mentionnées sous chiffre 2 ci-dessus, on constate que la Commission internationale de la chasse à la baleine entre dans la première des trois catégories citées. La Commission est un organe commun aux Etats parties à la Convention qui l'a instituée; elle exprime la volonté collective de ces Etats. Il n'existe pas d'entité distincte dotée de la personnalité de droit international. Même si l'on admet, avec le Département de justice et police, qu'elle bénéficie de certains attributs de la personnalité internationale, la Commission ne peut certes pas être considérée comme un



sujet de droit international, ayant qualité pour créer des normes du droit des gens et, en particulier, pour conclure des traités internationaux, tels que, par exemple, un accord de siège. La Commission n'a d'ailleurs pas de siège fixe.

#### DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

4. Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Département des affaires étrangères partage l'avis exprimé dans le message joint à la proposition du Département de l'économie publique du 26 avril 1979, opinion selon laquelle la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Il pense cependant que cette partie du message devrait être développée et propose le texte suivant:

#### "5. Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral proposé repose sur l'article 8 de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. La Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine peut être dénoncée à court terme (art. XI). Elle n'entraîne pas une unification multilatérale du droit. Elle ne prévoit pas non plus l'adhésion à une organisation internationale. En effet, la Commission internationale de la chasse à la baleine, instituée par la Convention, est un organe collectif qui exprime la volonté commune des Etats contractants. Elle ne constitue pas une entité distincte, dotée d'une personnalité juridique propre. Elle n'a pas la qualité de sujet de droit international et n'est pas habilitée, en particulier, à conclure des traités internationaux. L'arrêté fédéral n'est, par conséquent, pas soumis au référendum facultatif selon l'article 89, 3ème alinéa, de la constitution. L'importance matériellement



et localement limitée de la Convention ne justifierait en outre pas qu'elle soit soumise au référendum facultatif par une décision des deux Chambres en vertu de l'article 89, 4ème alinéa, de la constitution."

An den Bundesrat

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ETRANGERES

Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Regelung des Walfangs

Pierre Aubert

Reaktion zu den Bemerkungen des EPD vom 30. Mai 1979 zur Frage, ob das Übereinkommen zur Regelung des Walfangs eine internationale Organisation im Sinne von BV Art. 89 Abs. 3 lit. b sei.

Wir betrachten die Ausführungen des EPD vom 30. Mai 1979 als einen wertvollen Beitrag zur Klärung der Frage, was unter "Beitritt zu einer internationalen Organisation" gemäss BV Art. 89 Abs. 3 lit. b zu verstehen ist. Insbesondere stimmen wir mit dem EPD überein, dass nur die dritte der aufgeführten Kategorien eine internationale Organisation im Sinne von BV Art. 89 Abs. 3 lit. b aufgefasst werden kann. Die seinerzeit der ständerrätlichen Kommission unterbreitete Umschreibung (S. 2 der Bemerkung des EPD) erscheint uns zutreffend.

Bei der Auslegung von BV Art. 89 Abs. 3 lit. b ist stets der völkerrechtliche Zweck dieser Bestimmung im Auge zu behalten. Ein Beitritt zu internationalen Organisationen ist namentlich dann referendumpflichtig, wenn sie auch gegenüber den Mitgliedstaaten eine gewisse Selbständigkeit besitzen. Die internationale Organisation kann sich im Rahmen ihres Statuts verpflichten, z.B. zusätzliche Verbindlichkeiten gegenüber Drittländern (treaty making power) oder die Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten resp. zwischen den Mitgliedstaaten

J. 319 - chS/sa

3003 Bern, 22. Juni 1979

AusgeteiltAn den B u n d e s r a t

Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen zur  
Regelung des Walfangs

Stellungnahme zu den Bemerkungen des EPD vom 30. Mai 1979 zur  
Frage, ob das Uebereinkommen zur Regelung des Walfangs eine  
internationale Organisation im Sinne von BV Art. 89 Abs. 3  
Bst. b sei.

1. Wir betrachten die Ausführungen des EPD vom 30. Mai 1979 als wertvollen Beitrag zur Klärung der Frage, was unter "Beitritt zu einer internationalen Organisation" gemäss BV Art. 89 Abs. 3 Bst. b zu verstehen ist. Insbesondere stimmen wir mit dem EPD darin überein, dass nur die dritte der aufgeführten Kategorien als internationale Organisation im Sinne von BV Art. 89 Abs. 3 Bst. b aufgefasst werden kann. Die seinerzeit der ständerätlichen Kommission unterbreitete Umschreibung (S. 2 der Bemerkungen des EPD) erscheint uns zutreffend.
2. Bei der Auslegung von BV Art. 89 Abs. 3 Bst. b ist stets der staatsrechtliche Zweck dieser Bestimmung im Auge zu behalten. Der Beitritt zu internationalen Organisationen ist namentlich deshalb referendumpflichtig, weil sie auch gegenüber den Mitgliedstaaten eine gewisse Selbständigkeit besitzen. Die internationale Organisation kann sich im Rahmen ihres Statuts fortentwickeln, z.B. zusätzliche Verbindlichkeiten gegenüber Dritten eingehen (treaty making power) oder die Rechtsbeziehungen unter den Mitgliedstaaten resp. zwischen den Mitgliedstaaten



und der Organisation verändern (vertragsändernde Gewalt). Die Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaates sind also nicht mehr ein für allemal feststehend. Sie können allenfalls sogar gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten verändert werden. Diese Ungewissheit über die rechtlichen Konsequenzen machen den Beitritt zu einer internationalen Organisation zu einem besonders wichtigen, risikobehafteten und daher referendums-pflichtigen Vertrag. Dieser verfassungsrechtliche Zweck ist die Grundlage für die Interpretation von BV Art. 89 Abs. 3 Bst. b.

3. Die zentrale Frage, wann eine vertragliche Ordnung einen solchen Grad völkerrechtlicher Selbständigkeit erreicht hat, dass sie als internationale Organisation im Sinne von BV Art. 89 Abs. 3 Bst. b angesprochen werden kann, ist letztlich eine Frage wertender Abwägung. Es gibt einige typische Organisationsformen, die auf eine solche Selbständigkeit schliessen lassen, aber es gibt keine klassifikatorischen Kriterien, die durchgehend für alle Fälle Klarheit schaffen.
4. Ein wesentliches Kriterium zur Prüfung der Selbständigkeit ist das Entscheidungsverfahren innerhalb einer Organisation. Mehrheitsentscheide und andere Formen der Entscheidung, die es erlauben, auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten neue Rechte und Pflichten für die Organisation oder für die Mitgliedstaaten einzuführen, weisen in der Regel auf einen hohen Grad der Verselbständigung hin. Immerhin ist auch im Bereich der Mehrheitsentscheide noch zu unterscheiden zwischen "gemeinsamen Organen der Vertragsstaaten" und "selbständigen Organen einer internationalen Organisation". Keine selbständigen Organe wären z.B. rein geschäftsführende Kommissionen oder Vollzugsorgane, die lediglich der ordnungsgemässen Abwicklung des Vertrages dienen, deren Kompetenzen im völkerrechtlichen Vertrag klar begrenzt sind und weder ihre Aufgaben selbst bestimmen noch die wesentlichen vertraglichen Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten verändern können. Solche Vollzugsorgane sind auch dann nicht Organe



- 3 -

einer internationalen Organisation, wenn sie mit Mehrheit entscheiden. Gleiches gilt von Schiedskommissionen, die lediglich Streitfragen über die Auslegung des Vertrages entscheiden und als Instrument zur Konfliktbereinigung im Rahmen der ordentlichen Vertragsabwicklung dienen.

Selbständig sind Organe dagegen dann, wenn sie sich den Rahmen ihrer Tätigkeit weitgehend selbst setzen können, also nicht an enge vertragliche Schranken gebunden sind, wenn sie z.B. die Vertragsgrundlagen weiterentwickeln oder gar abändern können (vertragsändernde Gewalt) oder wenn sie neue Rechte und Pflichten gegenüber Dritten und gegenüber den Mitgliedstaaten begründen können (treaty making power). Mehrheitsentscheide in Organen mit solchen Kompetenzen sind massgebliche Hinweise auf die Existenz einer internationalen Organisation mit der von BV Art. 89 Abs. 3 Bst. b vorausgesetzten Selbständigkeit.

5. Die Internationale Walfangkommission (IWC) erreicht gegenüber den Vertragsstaaten einen Grad an Selbständigkeit, der in den Grenzbereich einer internationalen Organisation führt. Wir haben in unserem ersten Mitbericht die Gründe aufgeführt, die für die Selbständigkeit der IWC und damit für die Annahme einer internationalen Organisation sprechen. Das EPD hat demgegenüber in seiner Stellungnahme die Gründe gegen die Selbständigkeit der IWC betont. In Abwägung der verschiedenen Elemente können wir uns dem Ergebnis des EPD anschliessen. Ausschlaggebend ist für uns, dass die IWC gegen den Willen der Schweiz den vertraglich geschaffenen Rahmen nicht verändern kann:

- Die IWC kann zwar Mehrheitsbeschlüsse fassen, aber sie kann das nur in einem engen, geschäftsführenden Rahmen, oder aber nur im Sinne von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.



- Die IWC kann zwar selbständig und mit Mehrheit über Forschungsprogramme und statistische Erhebungen beschliessen, aber sie kann das nur in einem vertraglich fixierten Rahmen. In diesem Bereich kann sie auch Verträge abschliessen. Aber auch dafür gilt der vertragliche Rahmen. Es geht hier zudem um nicht-hoheitliche Bereiche und nicht um Anordnungen gegenüber den Mitgliedstaaten.
- Die Kompetenz der IWC, mit qualifiziertem Mehr den Anhang mit den für die Vertragsstaaten massgeblichen Verpflichtungen abändern zu können, geht zwar wesentlich über Kontroll- und Vollzugsaufgaben hinaus. Vertragsändernde Kompetenzen in solch zentralen Punkten eines Uebereinkommens wären an sich geeignet, die für eine internationale Organisation typische Selbständigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten zu begründen. Sie gehen auch wesentlich über die Kompetenzen anderer, vergleichbarer, auf völkerrechtlicher Grundlage beruhender Kommissionen (vgl. z.B. das vom EPD zitierte "Comité Permanent" in der "Convention Européenne sur la protection des animaux dans les élevages") hinaus. Aber der Schweiz steht immer die Möglichkeit offen, durch Einspruch innert Frist die Anwendbarkeit der Änderungen für sich selbst zu hemmen. Sie kann also nicht gegen ihren Willen über das hinaus verpflichtet werden, was sie mit der Ratifikation des Uebereinkommens akzeptiert hat. Damit ist ein wesentlicher Zweck der für den Beitritt zu internationalen Organisationen vorgesehenen Referendums Klauseln nicht erfüllt.

Die Nichtunterstellung unter das Referendum wird im übrigen auch dadurch erleichtert, dass der Anwendungsbereich des Uebereinkommens sehr eng begrenzt ist und der Walfang für die Schweiz zudem nur marginale Bedeutung hat.



Im Sinne dieser ergänzenden Bemerkungen sind wir mit dem vom EPD vorgeschlagenen Ergänzungstext zur Botschaft einverstanden.

EIDGENÖSSISCHES  
 JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Beitritt der Schweiz zum  
 Internationalen Übereinkommen  
 zur Regelung des Walfangs

Stellungnahme zum Mitbericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 11. Mai 1979;  
 zur Stellungnahme des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten vom 30. Mai 1979 und  
 zur Stellungnahme des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. Juni 1979

Wir begrüßen die Klärung, welche die Stellungnahmen des EJPD und des EDA zur Frage gebracht haben, wann eine internationale Organisation nach Artikel 29 Absatz 3 Buchstabe b BV vorliegt.

Nachdem der Entscheid in dieser Frage erst aufgrund eingehender Abklärungen getroffen werden konnte, sind wir übereinstimmend mit dem EJPD und dem EDA der Ansicht, dass in Ziffer 5 des Botschaftsentwurfes näher ausgeführt werden sollte, weshalb der Bundesbeschluss nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 29 Absatz 3 BV unterstellt ist.

Wir schlagen Ihnen vor, Ziffer 5 der Botschaft, dem Antrag des EDA entsprechend, wie folgt zu fassen:





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

250.10

Ausgeteilt

An den Bundesrat

3003 Bern, den 20. Juli 1979

Beitritt der Schweiz zum  
 Internationalen Uebereinkommen  
 zur Regelung des Walfangs

---

Stellungnahme zum Mitbericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 11. Mai 1979;  
 zur Stellungnahme des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten vom 30. Mai 1979 und  
 zur Stellungnahme des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 22. Juni 1979

---

Wir begrüßen die Klärung, welche die Stellungnahmen des EJPD und des EDA zur Frage gebracht haben, wann eine internationale Organisation nach Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe b BV vorliege.

Nachdem der Entscheid in dieser Frage erst aufgrund eingehender Abklärungen getroffen werden konnte, sind wir übereinstimmend mit dem EJPD und dem EDA der Ansicht, dass in Ziffer 5 des Botschaftsentwurfes näher ausgeführt werden sollte, weshalb der Bundesbeschluss nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 3 BV unterstellt ist.

Wir schlagen Ihnen vor, Ziffer 5 der Botschaft, dem Antrag des EDA entsprechend, wie folgt zu fassen:



Deutsch:

"5. Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für den beantragten Bundesbeschluss bildet Artikel 8 der Bundesverfassung. Dieser ermächtigt den Bund, Staatsverträge einzugehen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung beruht auf Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung. Das Internationale Uebereinkommen zur Regelung des Walfangs kann kurzfristig gekündigt werden (Art. XI). Es führt keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbei. Es sieht auch nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Die Internationale Walfangkommission, welche durch das Uebereinkommen geschaffen wird, ist ein Kollektivorgan, das den gemeinsamen Willen der Vertragsstaaten ausdrückt. Die IWC ist keine autonome, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einheit. Sie hat nicht die Eigenschaften eines Völkerrechtssubjektes und ist insbesondere nicht befugt, internationale Verträge abzuschliessen.

Der Bundesbeschluss ist somit nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung unterstellt. Die beschränkte sachliche und örtliche Bedeutung des Uebereinkommens würde im übrigen nicht rechtfertigen, dass er durch Beschluss beider Räte dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung unterstellt würde."

Französisch:

"5. Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral proposé repose sur l'article 8 de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. La Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine peut être dénoncée à court terme (art. XI). Elle n'entraîne pas une unification multilatérale du droit. Elle ne prévoit pas non plus



l'adhésion à une organisation internationale. En effet, la Commission internationale de la chasse à la baleine, instituée par la Convention, est un organe collectif qui exprime la volonté commune des Etats contractants. Elle ne constitue pas une entité distincte, dotée d'une personnalité juridique propre. Elle n'a pas la qualité de sujet de droit international et n'est pas habilitée, en particulier, à conclure des traités internationaux.

L'arrêté fédéral n'est, par conséquent, pas soumis au référendum facultatif selon l'article 89, 3ème alinéa, de la constitution. L'importance matériellement et localement limitée de la Convention ne justifierait en outre pas qu'elle soit soumise au référendum facultatif par une décision des deux Chambres en vertu de l'article 89, 4ème alinéa, de la constitution."

(Zustimmung)

Militärdepartement, Mitbericht vom 2. August 1979 (Zustimmung)

Finanzdepartement, Mitbericht vom 31. Juli 1979 (Zustimmung)

Volkswirtschaftsdepartement, Mitbericht vom 26. Juli 1979

(Zustimmung)

Bundeskanzlei, Mitbericht vom 26. Juli 1979 (Zustimmung)

EIDGENÖSSISCHES

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Zugeordnet hat der Bundesrat

i. V. *H. Kühn*

Der Rheinkraftwerk Säckingen AG in Säckingen wird das Recht verliehen, bei ihrem Werk gemäss den Bedingungen des beigelegten von der Schweizerisch-Deutschen Kommission für die Wasserkraftnutzung auf der Rheinstraße Basel-Bodensee zur Verleihung empfohlenen Verleihungstextes die nutzbare Wassermenge von 1300 m<sup>3</sup>/s auf 1850 m<sup>3</sup>/s zu erhöhen.

Die Verleihungsurkunde ist in drei gestempelten und unterzeichneten Originalen auszufertigen, von denen je eines für die Bundesbehörden, die deutschen Behörden und die Konzessionärin bestimmt ist.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten wird beauftragt, diesen Beschluss der deutschenseitigen Behörde bekanntzugeben und ihr eine Originalausfertigung zu übersmitteln.

Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement wird ersucht, die Verleihung gemäss deren Artikel 6 in Kraft zu setzen.

Das Bundesamt für Wasserwirtschaft wird beauftragt, der Konzessionärin die für sie bestimmte Verleihungsurkunde nach deren Inkraftsetzung zuzustellen.