

# BERICHTE UND URKUNDEN

## Direkte Demokratie und Außenpolitik

### Zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums in der Schweiz\*)

Am 12. März 1977 wurde in einer Volksabstimmung eine Änderung der Bundesverfassung angenommen, mit der die Beteiligung des Volkes beim Abschluß von Staatsverträgen mit dem Ausland (Staatsvertragsreferendum) neu geordnet wurde. Das bisherige Recht, niedergelegt in Art. 89 Abs. 4 a. F. BV, sah lediglich ein fakultatives Referendum vor, das gegen unbefristete oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossene Staatsverträge ergriffen werden konnte. Nach der Neuregelung<sup>1)</sup> unterliegen dem fakultativen Referendum<sup>2)</sup> völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, oder die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Art. 89 Abs. 3 n. F. BV). Durch Beschluß

---

\*) Abkürzungen: a. F. = alte Fassung; BBl. = Bundesblatt; BJM = Basler Juristische Mitteilungen; BV = Bundesverfassung; n. F. = neue Fassung; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; Strupp-Schlochauer, Wörterbuch = Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts (1960-1962).

<sup>1)</sup> Art. 89 Abs. 3-5 der BV lauten in der von Volk und Ständen am 13. 3. 1977 angenommenen Fassung wie folgt (vgl. BBl. 1977 II, S. 204):

»(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.

(4) Durch Beschluß beider Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden.

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

<sup>2)</sup> In der Volksabstimmung vom 25. 9. 1977 wurde die Unterschriftenzahl für das Referendum von 30 000 auf 50 000 erhöht.

der Bundesversammlung können weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Art. 89 Abs. 4 n. F. BV). Für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften ist nunmehr ein obligatorisches Referendum vorgesehen: Völkerrechtliche Verträge dieses Inhalts sind in jedem Fall Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten (Art. 89 Abs. 5 n. F. BV).

Die folgenden Ausführungen wollen einen Überblick geben über die mehr als 15 Jahre währende Reformdiskussion. Diese Diskussion wird jedoch in weiten Bereichen erst faßbar, wenn man mit der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung des Staatsvertragsreferendums und mit Praxis und Inhalt der bisherigen Regelung vertraut ist. Einige Bemerkungen hierzu mögen daher vorausgeschickt werden.

### *I. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Staatsvertragsreferendums*

Das Staatsvertragsreferendum ist bereits aus der frühen Verfassungsgeschichte der Schweiz bekannt<sup>9)</sup>. In den Landsgemeidekantonen Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell, Inner- und Außer- rhoden mußte das an der Landsgemeinde versammelte Volk alle Verträge und Bündnisse, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse genehmigen. In Graubünden und im Wallis war zum Vertragsabschluß eine Mehrheit von Kreisen und Gemeinden erforderlich. Im 15. und 16. Jahrhundert gingen auch die Städte Bern, Genf, Luzern und Zürich dazu über, sich der Zustimmung des Volkes zu Kriegserklärungen und Friedensschlüssen oder zum Abschluß von Verträgen zu vergewissern. Fragen von besonderer außenpolitischer Bedeutung wurden von der Obrigkeit freiwillig der Bürgerschaft unterbreitet, bevor eine endgültige Entscheidung darüber gefaßt wurde. Diese Tradition freiwilliger Volksbefragungen wurde allerdings im 17. und 18. Jahrhundert wieder aufgegeben. Erst mit der Regenerationsperiode, als 1831 der Kanton St. Gallen erstmals neben Gesetzen auch Staatsverträge dem Referendum unterstellte, fand

<sup>9)</sup> Zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung des Staatsvertragsreferendums vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums vom 23. 10. 1974, BBl. 126 1974 II, S. 1133 ff.; Wildhaber, Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BJM 1971, S. 155 ff.; Hofer, Das Staatsvertragsreferendum in historischer Sicht, NZZ Fernausgabe, Nr. 96 vom 26./27. 4. 1975, S. 33.

das Staatsvertragsreferendum wieder Eingang in das kantonale Staatsrecht. Ende des 19. Jahrhunderts kannte etwa die Hälfte der Kantone ein obligatorisches oder fakultatives Referendum, entweder für alle Arten oder für bestimmte Kategorien von Verträgen. An dieser Situation hat sich bis heute wenig geändert; in neun Kantonen unterstehen entweder alle oder die rechtsetzenden Verträge und Konkordate dem obligatorischen, in drei weiteren Kantonen dem fakultativen Referendum<sup>4)</sup>.

In der Bundesverfassung von 1848 wurde das Staatsvertragsreferendum jedoch nicht vorgesehen<sup>5)</sup>. Erst im Rahmen der Beratungen über eine Totalrevision der Bundesverfassung in den Jahren 1871/72 wurden Forderungen laut, auch im Bund das Volk in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Verschiedene National- und Ständeräte schlugen die Einführung eines Vertragsreferendums oder gar einer Vertragsinitiative vor mit dem Argument, daß völkerrechtliche Verträge oft generelle Normen setzten oder internes Recht abänderten<sup>6)</sup>. Politischer Hintergrund dieser Forderungen waren die Erfahrungen mit dem Abschluß einer Reihe wichtiger Handelsverträge in den 1850er und 1860er Jahren, wobei vor allem der Handelsvertrag von 1864 mit Frankreich wegen seiner Eingriffe in die innerschweizerische Gesetzgebung auf den Widerstand föderalistisch gesinnter Kreise gestoßen war<sup>7)</sup>. So kam die radikalste Forderung, alle Staatsverträge mit dem Ausland der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten, auch aus dem Lager der föderalistischen Opposition<sup>8)</sup>. Den Vorstößen blieb indessen der Erfolg versagt, Nationalrat und Ständerat mochten sich den Befürwortern des Staatsvertragsreferendums nicht anschließen. Gegenargument war schon damals, daß die Vertrauensfähigkeit der Schweiz Schaden nehmen könnte und daß man »gegenüber anderen Staaten nicht nur in eine sehr bedenkliche, sondern geradezu in eine lächerliche Position geraten« würde<sup>9)</sup>. Der Bundesverfassungsentwurf von 1871/72 sah deshalb weder ein Referendum noch eine Initiative für Staatsverträge vor, und als 1873/74, nach der Verwerfung der Vorlage, neue Revisionsverhandlungen erforderlich wurden, hat man die Einführung des Staatsvertragsreferendums gar nicht mehr diskutiert<sup>10)</sup>.

---

4) Hierzu Botschaft des Bundesrates, BBl. 126 1974 II, S. 1134.

5) Botschaft des Bundesrates, a.a.O.; Wildhaber, BJM 1971, S. 156.

6) Hofer, NZZ vom 26./27. 4. 1975, S. 33.

7) *Ibid.*                    9) *Ibid.*

8) *Ibid.*                    10) Botschaft des Bundesrates, S. 1135.

Das Problem Staatsvertragsreferendum war damit aber nur für kurze Zeit aus der politischen Diskussion. Bereits 1886 wurde, anlässlich der parlamentarischen Beratungen der Konvention über die Gründung einer internationalen Union zum Schutze der literarischen und künstlerischen Werke, erneut das Mißbehagen darüber artikuliert, daß durch einen internationalen Vertrag neues internes Recht geschaffen oder bestehendes erheblich verändert werden könnte, dem Volk hier aber jegliches Mitspracherecht fehle<sup>11)</sup>. Es wird auf die Ungleichheit zwischen dem Verfahren der inneren Gesetzgebung und demjenigen internationaler Vertragsabschlüsse hingewiesen und festgestellt, daß der schweizerischen Bürgerschaft die Teilnahme an der Gesetzgebung versagt wird, sobald eine Materie durch internationale Verträge geordnet wird<sup>12)</sup>. Die Bemühungen, das Staatsvertragsreferendum einzuführen, mündeten 1897 ein in einen formellen parlamentarischen Vorstoß, mit dem das fakultative Referendum für alle Handelsverträge der Schweiz verlangt wurde<sup>13)</sup>. In der Begründung wird auf die Benachteiligung der landwirtschaftlichen gegenüber der industriellen Bevölkerung, auf die ausländische Konkurrenz, die Entvölkerung des Landes und das ungesunde Wachstum der Städte hingewiesen; Abhilfe könne hier nur durch die Unterstellung der Handelsverträge unter das Referendum geschaffen werden<sup>14)</sup>. Es sei nicht einzusehen, daß das Volk über Zolltarifgesetze soll abstimmen können, nicht dagegen über Handelsverträge, welchen unter allen Umständen ungleich größere Bedeutung zukomme<sup>15)</sup>.

Nachdem die Motion vom Bundesrat erfolgreich bekämpft worden war — das Plenum des Nationalrats lehnte sie mit großer Mehrheit ab<sup>16)</sup> —, gab der umstrittene Gotthard-Vertrag von 1909 erneut Anlaß für eine leidenschaftliche Diskussion über die Wünschbarkeit des Staatsvertragsreferendums<sup>17)</sup>. Durch das Rückkaufsgesetz von 1898 hatte die Schweiz die Verstaatlichung der privaten Hauptbahnen beschlossen. Sowohl Deutschland wie Italien hatten jedoch zur Finanzierung des Baus der Gotthard-Bahn beigetragen. Im Vertrag von 1909 verzichteten

<sup>11)</sup> Hofer, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>12)</sup> *Ibid.*

<sup>13)</sup> Motion Fonjallaz/Decurtin, Botschaft des Bundesrates, a.a.O. (Anm. 3), S. 1135; Hofer, a.a.O.

<sup>14)</sup> Zitiert nach Hofer, a.a.O.

<sup>15)</sup> *Ibid.*

<sup>16)</sup> *Ibid.*

<sup>17)</sup> Dazu Botschaft des Bundesrates a.a.O. (Anm. 3), S. 1137.

beide Staaten auf eine Rückforderung ihrer Subventionen, wofür ihnen die Schweiz die Meistbegünstigung auf dem Eisenbahnnetz des Bundes zusicherte und garantierte, daß die Gotthard-Bahn-Linie nicht ungünstiger behandelt werden sollte als andere nordsüdliche Alpenbahnlinien. Die Gegner des Vertrages, der unkündbar war, betrachteten ihn als schwere Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit und Souveränität der Schweiz. 140.000 Bürger richteten eine Petition an die Bundesversammlung, den Vertrag abzulehnen, jedoch ohne Erfolg, denn in beiden Kammern des Parlaments wurde der Vertrag 1913 genehmigt. In unmittelbarer Reaktion hierauf wurde ein Volksbegehren lanciert, in dem die Einführung des fakultativen Referendums für Staatsverträge, die unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen werden, vorgesehen war. Der Bundesrat nahm in seinem Bericht von 1914 erneut ablehnend Stellung und verwies u. a. darauf, daß das vorgesehene zeitliche Kriterium unzweckmäßig sei, da Bedeutung und Tragweite eines Vertrages mit seiner Dauer wenig oder nichts zu tun hätten<sup>18)</sup>. Im übrigen sei prinzipiell festzustellen, daß auf interne Gesetzgebung und Staatsverträge »allen Geboten der Logik zum Trotz nicht die gleichen demokratischen Grundsätze angewendet werden können«<sup>19)</sup>.

Dennoch war die Diskussion um das Staatsvertragsreferendum an einen entscheidenden Punkt gekommen. In einem zweiten Bericht zum Volksbegehren, vorgelegt im Jahre 1919 – der Ausbruch des Ersten Weltkrieges hatte die Weiterverfolgung der Materie zunächst verhindert –, wollte der Bundesrat sich der »Logik der direkten Demokratie« nicht mehr verschließen. Den Argumenten, die im Bericht von 1914 gegen das Volksbegehren vorgebracht worden waren, wird zwar bescheinigt, daß sie ihre Richtigkeit und Bedeutung behalten hätten; aber es seien »im wesentlichen nur Argumente der Opportunität« gewesen, die dem Grundsatz der unmittelbaren Demokratie entgegengestellt worden seien<sup>20)</sup>. »Daß die Verträge, durch welche der Staat auf lange Zeit sich gegenüber dem Auslande bindet, dem Volk als obersten Träger der Staatsgewalt zur Genehmigung vorgelegt werden sollen, ist eine Forderung, die unbestreitbar in dem folgerichtigen Ausbau des demokratischen Staats-

---

<sup>18)</sup> Zitiert nach Hofer, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>19)</sup> *Ibid.*

<sup>20)</sup> Zweiter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum vom 9. 5. 1919, BBl. 1919 II, S. 222 ff. (223).

rechtes liegt . . . Die gewaltigen Rückwirkungen des Krieges auf das politische und soziale Denken der Völker machen sich geltend in dem stärkeren Hervortreten grundsätzlicher Standpunkte gegenüber Überlegungen reiner Zweckmäßigkeit und namentlich in der Forderung nach konsequenter Durchsetzung des demokratischen Prinzips auf dem Gebiete der sozialen und äußeren Politik. Unter diesem Gesichtspunkte ist heute das Volksbegehren zu würdigen«<sup>21)</sup>. Der Bundesrat stellte dem Volksbegehren allerdings einen Gegenvorschlag gegenüber, in dem das fakultative Referendum vorgesehen war für alle Staatsverträge, die auf unbegrenzte Zeit oder auf eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind und nicht zu einem früheren Zeitpunkt gekündigt werden können, sowie für Bündnisse ohne Rücksicht auf die Dauer ihrer Gültigkeit<sup>22)</sup>. Der Gegenvorschlag gab der Bundesversammlung jedoch die Befugnis, in Zeiten von Krieg und Kriegsgefahr den Beschluß über die Genehmigung eines Staatsvertrages für dringlich zu erklären mit der Folge, daß in diesem Falle eine Volksabstimmung nicht verlangt werden könnte<sup>23)</sup>.

Das Parlament gab indes dem ursprünglichen Text der Volksinitiative den Vorzug und empfahl dem Volk die Annahme des neuen Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung. Im Jahr 1921 wurde die neue Bestimmung mit großer Mehrheit von Volk und Ständen angenommen.

## *II. Praxis und Auslegung der bisherigen Regelung des Staatsvertragsreferendums*

1. Der 1921 geschaffene Art. 89 Abs. 4 BV hat in der schweizerischen Verfassungswirklichkeit keine große Bedeutung erlangt. Nur zweimal ist das Referendum gegen Staatsverträge tatsächlich ergriffen worden. Der erste Fall betraf das Abkommen mit Frankreich vom 7. August 1921 über die Abschaffung der Freien Zonen in Hochsavoyen, das in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 mit großer Mehrheit verworfen wurde. In der Folgezeit brach wegen der eigenmächtigen Verlegung der Zollgrenze durch Frankreich der bekannte Konflikt aus, der den Gegenstand mehrerer Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (1929 und 1932) bildet<sup>24)</sup>. Die Motive, die zur Ablehnung des Freizonenabkommens

---

<sup>21)</sup> *Ibid.*

<sup>22)</sup> BBl. 1919 II, S. 232.

<sup>23)</sup> *Ibid.*

<sup>24)</sup> Vgl. dazu Kägi, Genfer Zonenfrage, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1, S. 655 ff.; ferner Wildhaber, BJM 1971, S. 164.

mit Frankreich geführt haben, werden in einer Mischung aus sachlichem Widerstand gegen die wirtschaftliche Benachteiligung der Stadt Genf, eifersüchtiger Behauptung bestehender Rechte gegen voreiligen Verzicht und Auflehnung des im Ersten Weltkrieg neutral gewesenen Kleinstaats gegen gewisse Siegerallüren Frankreichs gesehen<sup>25)</sup>. Der zweite Staatsvertrag, gegen den das Referendum ergriffen wurde, war das Abkommen mit Italien vom 27. Mai 1957 über die Nutzbarmachung des Grenzgewässers Spöl im Unterengadin für die Erzeugung elektrischer Energie und über die Wasserableitung nach Süden. Dieser Vertrag wurde in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1958 mehrheitlich angenommen. Die Gegner des Vertrages, die den Schweizerischen Nationalpark, in dem das Kraftwerk teilweise liegt, unversehrt erhalten wollten, konnten sich nicht durchsetzen<sup>26)</sup>.

Daneben ist es jedoch in zwei Fällen zu einem in der Verfassung nicht vorgesehenen Referendum gekommen. 1920, noch bevor das fakultative Referendum in der Verfassung verankert war, wurde der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund einem obligatorischen Referendum unterstellt. Bundesrat und Bundesversammlung sahen in den Pflichten, die die Schweiz durch den Beitritt zum Völkerbund übernehmen würde, eine so wesentliche Abweichung von der hergebrachten Neutralitätspolitik, daß sie eine Volksabstimmung für unerlässlich erachteten. Volk und Stände stimmten, wenn auch nur mit knapper Mehrheit, dem Völkerbundsbeitritt zu<sup>27)</sup>.

Am 3. Dezember 1972 nahmen Volk und Stände mit großer Mehrheit die beiden Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften vom 22. Juli 1972 an<sup>28)</sup>. Obwohl beide Abkommen, da vor Ablauf von 15 Jahren kündbar, dem fakultativen Referendum nach Art. 89 Abs. 4 a. F. BV entzogen waren<sup>29)</sup>, war der Bundesrat der Auffassung, daß beide Abkommen eine Angelegenheit von besonderer und grundsätzlicher Bedeutung seien,

---

<sup>25)</sup> H. Huber, Plebiszitäre Demokratie und Staatsverträge, Zum schweizerischen Staatsvertragsreferendum, in: Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe Fraenkel (1963), S. 368 ff. (375 f. Anm. 21); sachfremde Motive sieht auch der Bundesrat in seinem Bericht 1974, BBl. 1974 II, S. 1139.

<sup>26)</sup> Dazu H. Huber, a.a.O.

<sup>27)</sup> 417.000 Ja gegen 324.000 Nein, 11 1/2 gegen 10 1/2 Ständestimmen, Botschaft des Bundesrates 1974, BBl. 1974 II, S. 1139.

<sup>28)</sup> 1.345.057 Ja gegen 509.350 Nein, alle Ständestimmen, *ibid.*

<sup>29)</sup> Zur Auslegung von Art. 89 Abs. 4 a. F. BV sogleich unter 2.

die die Unterstellung unter die Volksabstimmung rechtfertige<sup>30)</sup>. »Das Abkommenswerk ist in seinem Gehalt derart bedeutsam und beschäftigt einen Teil der öffentlichen Meinung in so starkem Maße, daß ohne das Beschreiten dieses zugegebenermaßen ungewohnten Weges die Diskrepanz zu den sonst üblichen Mitwirkungsrechten des Volkes bei der Bildung des Landesrechts als zu groß erscheinen müßte«<sup>31)</sup>. Die vom Bundesrat empfohlene Vorgehensweise ist in der verfassungsrechtlichen Beurteilung nicht ohne Kritik geblieben. S c h i n d l e r<sup>32)</sup> sah in der Volksabstimmung »für die Zukunft ein folgenschweres Präjudiz«, insbesondere deshalb, weil die Unterstellung der Abkommen unter das obligatorische Referendum nicht aus völlig eindeutigen und objektiv zwingenden Gründen erfolge, sondern lediglich politisch motiviert sei. Um vieles schärfer kommentierte H. H u b e r<sup>33)</sup> die vorgesehene Volksabstimmung und beschwor die Gefahr, daß »allgemein grundsatzlose Begehrlichkeit« geweckt würde. »Bloße vermeintliche Wünschbarkeit einer Volksabstimmung, wenn sie zum Maßstab erhoben würde, fiel in der pluralistischen Demokratie gar leicht den Gruppen in die Hände, und eine jede von ihnen würde die Wünschbarkeit in ihrem Sinn und Interesse interpretieren . . . Diese Gefahr wäre um so größer, als mehr und mehr auch Emotionen, irregeleitete Gefühle einer schweizerischen Egozentrik, Introvertiertheit und ein Autarkiedenken in die Beurteilung moderner, der Interdependenz entsprechender Verträge und Vertragswerke einbrechen könnten«<sup>34)</sup>. Solche Bedenken drangen im Parlament jedoch nicht durch, das am 3. Oktober 1972 beschloß, die Abkommen der Volksabstimmung zu unterstellen<sup>35)</sup>.

Die Gegner der Volksabstimmung konnten mit Recht darauf hinweisen, daß Bundesrat und Bundesversammlung 12 Jahre zuvor, anlässlich der parlamentarischen Beratung des Beitritts zur Europäischen Freihandels-Asso-

<sup>30)</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. 8. 1972, BBl. 1972 II, S. 653 ff. (736).

<sup>31)</sup> A.a.O., S. 737. Siehe auch unten Text zu Anm. 42.

<sup>32)</sup> Das Referendum über das Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften, Verfassungsrechtliche Aspekte, NZZ Nr. 322 vom 13. 7. 1972, S. 17 f.

<sup>33)</sup> Volksabstimmung über den Freihandelsvertrag mit den EG?, NZZ Nr. 428 vom 13. 9. 1972, S. 13 f.

<sup>34)</sup> *Ibid.*

<sup>35)</sup> Bundesbeschuß über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 3. 10. 1972, BBl. 1972 II, S. 1034.

ziation, noch eine gegenteilige Position verfochten hatten. Der Bundesrat war in seiner damaligen Botschaft<sup>36)</sup> der Ansicht gefolgt, daß angesichts der klaren verfassungsrechtlichen Situation weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung von sich aus das Übereinkommen dem fakultativen Referendum unterstellen können, ebensowenig der obligatorischen Volksabstimmung; die Genehmigung des Übereinkommens falle allein in die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte, die aus rechtsstaatlichen Erwägungen nicht ihre Kompetenzen nach Gutdünken abtreten könnten. Die Bundesversammlung hatte demgemäß beschlossen, das EFTA-Übereinkommen nicht dem Referendum zu unterstellen.

2. Nach Art. 89 Abs. 4 a. F. entschied allein die Geltungsdauer des völkerrechtlichen Vertrages darüber, ob er dem fakultativen Referendum zu unterstellen war oder nicht. Die Natur des Vertrages blieb ohne Bedeutung, so daß es für die Referendumpflichtigkeit nicht darauf ankam, ob es sich um einen rechtsetzenden oder rechtsgeschäftlichen Vertrag handelte, um den Beitritt zu einer internationalen Organisation, einen Handelsvertrag oder eine Verwaltungsvereinbarung. Unwesentlich war ferner, ob ein Vertrag neu abgeschlossen, ergänzt oder abgeändert wurde<sup>37)</sup>.

Der Wortlaut der Bestimmung sagte nichts darüber aus, ob Verträge, die vor Ablauf von 15 Jahren gekündigt werden konnten, dem Referendum unterlagen. Die Praxis der Bundesbehörden und die einhellige Meinung in der Literatur gingen dahin, daß gegen solche Verträge das Referendum nicht ergriffen werden konnte. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift (Gotthard-Vertrag) legte eine solche Interpretation nahe, denn mit ihr sollte erreicht werden, daß die Schweiz eine dauernde Bindung nicht sollte eingehen können, ohne daß das Volk die Möglichkeit hätte, hierzu Stellung zu nehmen<sup>38)</sup>. In der Praxis führte diese Auslegung allerdings dazu, daß die Schweiz in ihren völkerrechtlichen Verträgen, wenn möglich, eine Kündigungsklausel aufnahm, auch dann, wie H. Huber meint<sup>39)</sup>, wenn die frühe Kündbarkeit eines Vertrages einem anderen Interesse der Schweiz zuwiderlief. Ohne spekulieren zu müssen, kann man sagen, daß die regelmäßige Aufnahme der Kündigungsklausel den Zweck verfolgte, die Verträge dem Referendum zu entziehen. Auch diejenigen,

---

<sup>36)</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandels-Assoziation vom 5. 2. 1960, BBl. 1960 I, S. 841 ff. (877).

<sup>37)</sup> Botschaft des Bundesrates 1974, BBl. 1974 II, S. 1136 mit weiteren Nachweisen.

<sup>38)</sup> Botschaft des Bundesrates a.a.O., S. 1137 mit weiteren Nachweisen.

<sup>39)</sup> A.a.O. (Anm. 25), S. 377.

die dem Staatsvertragsreferendum skeptisch gegenüberstehen, räumen dies ein, betonen jedoch, daß in einer solchen Praxis nicht eine Umgehung des Staatsvertragsreferendums oder gar eine illoyale Haltung gegenüber der Aktivbürgerschaft gesehen werden dürfe. Durch die Kündigungsklauseln habe vielmehr sichergestellt werden müssen, daß die oft mühsam erzielten Verhandlungsergebnisse nicht der Gefahr ausgesetzt sein würden, am Schluß in einer Volksabstimmung doch wieder vernichtet zu werden, und daß die Schweiz nicht auf längere Sicht vertragsunfähig würde. Auf diese Weise habe die Regierung nur ihre verfassungsmäßige Pflicht erfüllt, die Interessen der Schweiz nach außen zu wahren<sup>40)</sup>.

Auf der anderen Seite waren sich politische Praxis und Literatur darin einig, daß Staatsverträge, die unbefristet oder auf mehr als 15 Jahre geschlossen waren, von Bundesrat und Bundesversammlung nicht für dringlich erklärt und damit dem Referendum entzogen werden konnten<sup>41)</sup>.

Der EFTA-Beitritt der Schweiz und die Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften warfen, wie erwähnt, das Problem auf, ob Art. 89 Abs. 4 a. F. eine abschließende und damit zwingende Regelung enthält oder ob auch andere als die in der Vorschrift vorgesehenen Staatsverträge durch Beschluß der Bundesversammlung dem Referendum unterstellt werden könnten. Während Bundesrat und Bundesversammlung beim EFTA-Beitritt noch der Auffassung waren, die verfassungsrechtliche Regelung des Staatsvertragsreferendums sei zwingend, wurde bei der Beratung der Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften argumentiert, »sachliche und politische Gründe« könnten es geboten erscheinen lassen, weitere bedeutsame Staatsverträge der Volksabstimmung zu unterbreiten. Der Bundesrat wollte den letzteren Fall allerdings nicht als einen Anwendungsfall des Staatsvertragsreferendums verstanden wissen, sondern als einen Fall der Verfassungsgesetzgebung nach Art. 121 BV<sup>42)</sup>.

<sup>40)</sup> *Ibid.*

<sup>41)</sup> Botschaft des Bundesrates 1974 a.a.O., S. 1137 mit weiteren Nachweisen. — Nach Art. 89 *bis* BV können allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (nicht Bundesgesetze!), deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte (National- und Ständerat) sofort in Kraft gesetzt werden, wobei die Gültigkeitsdauer zu befristen ist. Wird eine Volksabstimmung verlangt, treten die Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Räte wieder außer Kraft, es sei denn, sie werden in der Volksabstimmung angenommen. Für dringlich erklärte Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innerhalb eines Jahres von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres wieder außer Kraft und können nicht erneuert werden.

<sup>42)</sup> Art. 121 BV regelt das Verfahren bei Partialrevisionen der BV. Verfassungsänderungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung.

Praxis und Literatur haben die Regelung des Art. 89 Abs. 4 a. F., der lediglich ein fakultatives Referendum vorsah, dahingehend ergänzt, daß in zwei Fällen ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum erforderlich sei: bei Verträgen, die schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringen, ferner bei Verträgen, die eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Außenpolitik implizieren<sup>43)</sup>. Ein schwerwiegender Eingriff in die verfassungsrechtliche Ordnung wurde etwa für den Fall angenommen, daß ein Vertrag die föderalistische Struktur oder das politische System der direkten Demokratie berührt, wozu als Beispiel ein Vollbeitritt der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften genannt wurde. Der Grundsatz, daß Verträge, die eine fundamentale Änderung der Außenpolitik mit sich bringen, stets der Volksabstimmung zu unterbreiten sind, wurde entwickelt aus dem Präzedenzfall des Völkerbundsbeitritts der Schweiz im Jahre 1920. Der Beitritt zum Völkerbund, so hob der Bundesrat in seiner damaligen Botschaft hervor<sup>44)</sup>, bedinge eine neue Orientierung der schweizerischen Neutralitätspolitik und stelle die auswärtigen Beziehungen der Schweiz auf neue Grundlagen, wozu das Volk müsse Stellung nehmen können. Aus ähnlichen Erwägungen heraus wurde daher in Literatur und Praxis auch ein etwaiger Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen als ein Fall des obligatorischen Staatsvertragsreferendums angesehen<sup>45)</sup>.

### *III. Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums*

#### 1. Unzulänglichkeiten der bisherigen Regelung

Art. 89 Abs. 4 a. F. enthielt mit der Vertragsdauer zwar ein klares Kriterium dafür, welche völkerrechtlichen Verträge dem Referendum unterliegen, die Regelung war jedoch aus mehreren Gründen unbefriedigend<sup>46)</sup>.

---

<sup>43)</sup> Botschaft des Bundesrates 1974, BBl. 1974 II, S. 1138 mit Nachweisen aus der Literatur; zur Praxis vgl. die Botschaften zum EFTA-Übereinkommen BBl. 1960 I, S. 877, und zu den EG-Abkommen, BBl. 1972 II, S. 734 ff.

<sup>44)</sup> BBl. 1919 IV, S. 629.

<sup>45)</sup> Botschaft des Bundesrates 1974, BBl. 1974 II, S. 1138 mit weiteren Nachweisen.

<sup>46)</sup> Zur Kritik der bisherigen Regelung: Wildhaber, BJM 1971, S. 157 f.; ders., Vorschläge zur Verfassungsrevision betreffend den Abschluß internationaler Verträge, Schweizerische Juristen-Zeitung 1969, S. 117 ff. (S. 120 f.); Hofer, NZZ Fernausgabe Nr. 96 vom 26./27. 4. 1975, S. 33; ders., NZZ Fernausgabe Nr. 48 vom 26. 2. 1977, S. 23; Grisel, NZZ Fernausgabe Nr. 277 vom 28. 11. 1975, S. 35 f.; Luder, NZZ Fernausgabe Nr. 54 vom 5. 3. 1977, S. 29; Hützli, NZZ vom 16. 12. 1973.

Das Kriterium der Vertragsdauer war nicht geeignet, der politischen, wirtschaftlichen oder rechtlichen Tragweite eines Vertrages Rechnung zu tragen. Es führte dazu, daß unwichtige Verträge allein wegen der unbegrenzten Dauer dem Referendum unterlagen, während grundlegende Verträge wegen Befristung und Kündbarkeit dem Referendum entzogen waren. So unterlagen Grenzbereinigungsverträge und Vereinbarungen über technische Materien, deren Gültigkeit in der Regel unbefristet ist, dem Referendum, während andererseits das Volk keine Möglichkeit hatte, zum Beitritt der Schweiz zur OECD, zum Europarat, zur EFTA oder zur Menschenrechtskonvention das Referendum zu ergreifen. Der weitaus größte Teil der von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge ist befristet oder vor dem Ablauf von 15 Jahren kündbar, so daß, wie man errechnet hat, nur 5% aller Verträge dem Referendum unterlagen und unter den nicht referendumpflichtigen gerade die wichtigsten waren<sup>47)</sup>. Aus diesem Grunde konnte die Regelung des Art. 89 Abs. 4 a. F. dem ursprünglichen Zweck nicht mehr gerecht werden, die Mitsprache des Volkes bei besonders bedeutsamen außenpolitischen Entscheidungen zu sichern. Diese Unzulänglichkeit wurde immerhin dadurch abgemildert, daß in der Praxis wie erwähnt der Grundsatz entwickelt wurde, Verträge, die Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz oder eine grundlegende Änderung der Neutralitätspolitik mit sich bringen, dem Referendum zu unterstellen<sup>48)</sup>.

Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums stand daher im wesentlichen vor folgenden Fragen: Soll die Verfassung neben dem fakultativen Referendum auch ein obligatorisches enthalten, und welches sind die völkerrechtlichen Verträge, die von solcher Bedeutung sind, daß sie in jedem Fall der Volksabstimmung zu unterstellen sind? Gibt es für das fakultative Referendum andere Kriterien als die Dauer eines Vertrages, die es erlauben, wichtige Verträge von unwichtigen abzugrenzen, so daß die Mitsprache und Mitentscheidung des Volkes bei allen bedeutsamen außenpolitischen Entscheidungen gewährleistet ist?

## 2. Anstöße zur Reform

Anläßlich der parlamentarischen Beratungen des EFTA-Übereinkommens im Jahre 1960 wurde im Nationalrat ein Postulat eingebracht, in dem der Bundesrat ersucht wird, eine Revision der verfassungsrechtlichen

---

<sup>47)</sup> Wildhaber, BJM 1971, S. 157.

<sup>48)</sup> Oben S. 227f.

Regelung des Staatsvertragsreferendums auszuarbeiten<sup>49)</sup>. In dem Postulat wird angeregt, daß Staatsverträge »von erheblicher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung« dem fakultativen Referendum unterliegen sollten.

Im Jahr 1964 legte das «Redressement National» einen detaillierten Reformvorschlag vor, in dem sowohl ein fakultatives wie ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum enthalten war. Der Vorschlag sah vor, daß Staatsverträge, die mit der Bundesverfassung nicht im Einklang stehen, Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen sind. Für Verträge, bei denen die Abweichung von der Bundesverfassung von untergeordneter Bedeutung sei oder die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, wurde ein fakultatives Referendum vorgeschlagen<sup>50)</sup>. Der Vorstoß des «Redressement National» ist in der Literatur überwiegend auf Kritik gestoßen<sup>51)</sup>. Es wurde ihm entgegengehalten, daß es ihm nicht gelinge, alle wichtigen, aber auch nur die wichtigen Verträge dem Referendum zu unterstellen<sup>52)</sup>. Es sei falsch, zwischen rechtsanwendenden und rechtsetzenden Verträgen zu unterscheiden und nur die rechtsetzenden Verträge referendumpflichtig zu machen; der Charakter eines Vertrages als rechtsetzend oder rechtsanwendend sage nicht über seine Bedeutsamkeit aus<sup>53)</sup>. Auf der anderen Seite gebe es Verträge, die weder gesetzes- noch verfassungsändernd wirkten, aber politisch von großer Wichtigkeit seien, wie etwa der Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen unter einem Neutralitätsvorbehalt<sup>54)</sup>.

In den Jahren 1969 und 1972 kam es zu verschiedenen parlamentarischen Vorstößen, die eine Neuordnung des Staatsvertragsreferendums anregten. 1969 forderten zwei gleichlautende Motionen den Bundesrat auf, Art. 89 Abs. 4 der BV so zu fassen, daß Volk und Ständen eine angemessene Einflußnahme auf »wesentliche außenpolitische Entscheide« ermöglicht wird, »soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken«<sup>55)</sup>. Eine Initiative aus dem Jahre 1972 sah ein obligatorisches Referendum vor für Verträge, die unbefristet sind oder der Bundesverfassung widersprechen,

---

49) Postulat Jaeckle vom 21. 3. 1960, zitiert nach der Botschaft des Bundesrates 1974, BBl. 1974 II, S. 1140.

50) Zitiert nach Botschaft des Bundesrates 1974, a.a.O.

51) Nachweise a.a.O. Vgl. auch Wildhaber, BJM 1971, S. 167 ff.

52) Wildhaber, a.a.O., S. 168.

53) *Ibid.*

54) Wildhaber, a.a.O., S. 169.

55) Motionen Hummler und Luder vom 12. 6. 1969, zitiert nach Botschaft des Bundesrates 1974, a.a.O., S. 1144.

ein fakultatives Referendum für alle anderen Staatsverträge, sofern sie Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen widersprechen<sup>56)</sup>. Ein Ständeratspostulat aus dem gleichen Jahr ersuchte den Bundesrat zu prüfen, »ob in die Verfassung nicht eine Bestimmung aufzunehmen sei, die die eidgenössischen Räte durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluß ermächtigt, von sich aus einen bedeutungsvollen Erlaß dem fakultativen Referendum oder direkt der Volksabstimmung zu unterbreiten«<sup>57)</sup>.

Am 20. März 1973 reichte die »Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat« ein Volksbegehren ein, nach dem alle Staatsverträge mit dem Ausland, befristet oder unbefristet, dem fakultativen Referendum unterliegen sollten. Die Initiative sah weiter vor, daß auch gegen bestehende Verträge das Referendum sollte ergriffen werden können<sup>58)</sup>.

Im Rahmen der Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung, die seit 1967 der sog. »Arbeitsgruppe Wahlen« anvertraut war, wurden ebenfalls zahlreiche Vorschläge zur Reform des Staatsvertragsreferendums unterbreitet<sup>59)</sup>. 1973 legte die Arbeitsgruppe ihren Schlußbericht<sup>60)</sup> vor, in dem auch sie dafür plädierte, die bisherige Regelung des Staatsvertragsreferendums mit dem rein zeitlichen Kriterium aufzuheben<sup>61)</sup>. Ein konkreter Revisionsvorschlag wurde nicht vorgelegt, vielmehr wurden drei Möglichkeiten aufgezeigt, unter denen der Verfassungsgeber wählen könnte: Er könnte zum einen jedes fakultative Referendum ausschließen und nur große außenpolitische Entscheidungen dem obligatorischen Referendum unterstellen. Zum anderen könnte ein konkretes Kriterium zur Abgrenzung dafür gewählt werden, ob ein Vertrag von wesentlicher Tragweite ist. Eine dritte Möglichkeit bestehe darin, es in das Ermessen der Bundesversammlung zu legen, welche Staatsverträge sie mit Rücksicht auf deren große Tragweite dem fakultativen Referendum unter-

<sup>56)</sup> Initiative Alder vom 25. 9. 1972, zit. nach Botschaft des Bundesrates 1974, a.a.O., S. 1145.

<sup>57)</sup> Postulat Leu vom 6. 12. 1972, zit. nach Botschaft des Bundesrates 1974, a.a.O.

<sup>58)</sup> Text: Botschaft des Bundesrates, 1974, a.a.O., S. 1146.

<sup>59)</sup> Zur Arbeit dieser Kommission allgemein: G e r m a n n, Politische Innovation und Verfassungsreform, Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung (Bern, Stuttgart 1975). – Vgl. ferner: Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe. Bde. I–IV (1969/70).

<sup>60)</sup> Schlußbericht der Arbeitsgruppe, Bd. VI (1973).

<sup>61)</sup> Schlußbericht, S. 652 ff.

stellen will<sup>62)</sup>. Einigkeit konnte in der Arbeitsgruppe jedoch darüber erzielt werden, daß für den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen oder zur EWG das obligatorische Referendum gerechtfertigt sei<sup>63)</sup>.

### 3. Die grundsätzlichen rechtspolitischen Argumente für und gegen eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums

Die Befürworter des Staatsvertragsreferendums haben stets das Argument ins Feld geführt, das Staatsvertragsreferendum entspreche der Logik der direkten Demokratie. Die direkte Demokratie räume dem Volk ein Mitwirkungsrecht am staatlichen Willensbildungsprozeß ein, und es gebe keinen Grund, die außenpolitischen Entscheidungen von der Mitwirkung auszunehmen. Zur Rechtfertigung des Staatsvertragsreferendums konnte ferner auf die Tatsache verwiesen werden, daß völkerrechtlichen Verträgen in der modernen Staatengemeinschaft ein besonderer Stellenwert zuge wachsen ist. Die internationale Verflechtung und zwischenstaatliche Interdependenz haben dazu geführt, daß immer mehr Sachgebiete durch internationale Vereinbarungen geregelt werden, die Rechtsetzung durch Staatsverträge oder auf Grund von Staatsverträgen ständig an Umfang zugenommen hat<sup>64)</sup>; im Rahmen internationaler Organisationen zeichnet sich, universell und regional, eine immer stärkere Tendenz zur Harmonisierung und Angleichung der Rechtsgebiete ab, internationale Organisationen und supranationale Gemeinschaften fassen Beschlüsse, die in den Mitgliedstaaten rechtsetzende Kraft entfalten<sup>65)</sup>. Es sei daher, so wurde zugunsten des Staatsvertragsreferendums argumentiert, eine eigenartige Diskrepanz, wenn das Volk am innerstaatlichen Rechtsetzungsprozeß partizipieren könne, von der Rechtsetzung durch völkerrechtliche Vereinbarungen jedoch ausgeschlossen bleibe<sup>66)</sup>.

Gegen das Staatsvertragsreferendum wurden indes auch eine Reihe grundsätzlicher Einwände geltend gemacht, die schärfsten von H. Huber<sup>67)</sup>. H. Huber sieht einen fundamentalen Unterschied zwischen der internen Rechtsetzung und dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Bei

<sup>62)</sup> *Ibid.*

<sup>63)</sup> *Ibid.*

<sup>64)</sup> Luder, NZZ Fernausgabe Nr. 54 vom 5. 3. 1977, S. 29.

<sup>65)</sup> Botschaft des Bundesrates 1974, a.a.O., S. 1146 f.

<sup>66)</sup> *Ibid.*

<sup>67)</sup> A.a.O. (Anm. 25), S. 369 ff. Weitgehend übereinstimmend Bindschedler, Priorität der Handlungsfähigkeit, NZZ Fernausgabe Nr. 277 vom 28. 11. 1975, S. 35.

der internen Rechtsetzung sei der Staat allein Gesetzgeber und mit weitgehender Handlungsfreiheit ausgestattet, während bei völkerrechtlichen Verträgen Staaten im Zusammenwirken Recht setzten. Beim Abschluß völkerrechtlicher Vereinbarungen könnten für den Staat nicht nur innenpolitische Motive und Überlegungen maßgebend sein, er habe darüber hinaus die Interessen des oder der Vertragspartner einzubeziehen und zu berücksichtigen. Aus der wesentlichen Verschiedenheit von innerstaatlichem Gesetz und völkerrechtlichem Vertrag folge, daß das Rechtsetzungsverfahren im innerstaatlichen und im zwischenstaatlichen Bereich ein verschiedenes sein müsse. Der Staatsvertrag, der in Entstehung und Durchführung in die internationalen Beziehungen eingebettet sei, werde durch das Staatsvertragsreferendum dem ihm angemessenen Entscheidungsprozeß entrissen, er werde dem nach innen gerichteten Entscheidungsprozeß ausgesetzt. »Dann gerät die weitere Beratung in die Sphäre jener Introversion des Verfassungsstaates, dann wird die Zwei- und Mehrseitigkeit des Vertrages geringgeschätzt, dann erhebt die sogenannte Volkssouveränität ihr Haupt, als ob sie allein zu entscheiden hätte«<sup>68)</sup>. Es widerspreche dem innersten Wesen des heiklen und verwickelten Entscheidungsprozesses, in dem ein Staatsvertrag als schließliche Einigung zustandekomme, wenn bei einem der Partner noch ein Volksveto eingeschaltet sei<sup>69)</sup>. Während ein Vertrag auf zwei oder mehr Willen beruhe, wolle sich im Referendum, »zudem zu spät und vertrauensstörend«, ein einziger Wille geltend machen<sup>70)</sup>. Im übrigen erweise sich das Institut des Staatsvertragsreferendums nicht als wesentlicher Bestandteil des schweizerischen Regierungssystems, und wenn immer behauptet werde, es liege in der Logik der direkten Demokratie begründet, so werde die Logik mit der »undifferenzierten und endlosen Vermehrung der plebiszitären Institutionen« verwechselt<sup>71)</sup>.

Auf ein anderes Problem des Staatsvertragsreferendums hat Wildhaber in eindringlicher Weise aufmerksam gemacht<sup>72)</sup>. Das Referendum sei zwar seiner Natur nach ein Volksrecht, ein Mitbeteiligungsrecht und Mitspracherecht des Volkes an der Gesetzgebung. In der modernen Wirklichkeit des schweizerischen Rechtsetzungsverfahrens sei es jedoch zu einem Hebelarm zur Durchsetzung der Anliegen von gesellschaftlichen

---

<sup>68)</sup> H. Huber, a.a.O., S. 370 f.

<sup>69)</sup> A.a.O., S. 377.

<sup>70)</sup> A.a.O., S. 381.

<sup>71)</sup> A.a.O., S. 375 und 379.

<sup>72)</sup> BJM 1971, S. 160 ff.

Interessengruppen gegenüber den Behörden geworden. Das Referendum sei heute ein äußerst wirksames Instrument der Verbandspolitik, indem es den organisierten Interessen einen überproportionalen Entscheidungsanteil im Prozeß der Aushandlung von Rechtssätzen eröffne. »Die Logik dieser Entwicklung hat im Grunde das Referendum als Volksrecht unterhöhlt und abgebaut. Überspitzt formuliert, ist das Referendum vom Volksrecht zum Verbandsrecht geworden«<sup>73)</sup>. Die Referendumsdrohung habe dazu geführt, daß die organisierten Interessen ihre gesetzgeberischen Wünsche nicht mehr über Parlament und Parteien in den Rechtsetzungsprozeß einbringen, sondern direkt über außerparlamentarische Kommissionen und das Verfahren der Anhörung und Vernehmlassung durchsetzen. In dieser Wandlung zur Kompromiß- und Verhandlungsdemokratie sieht Wildhaber »entschiedene Nachteile«<sup>74)</sup>. »Es fehlt an Öffentlichkeit und Übersehbarkeit des Rechtsetzungsverfahrens; die politische Verantwortlichkeit ist unzureichend festgelegt; es kommt zu einer Oligarchie der Spitzenfunktionäre und damit im Gefolge zu einer Begünstigung der etablierten und organisierten Interessen und zur Benachteiligung der nicht etablierten und nicht verbandsmäßig organisierten Gruppen. Und schließlich werden die Volksrechte selbst zu einem bloßen Handelsobjekt der Interessengruppen, zum unerwünschten Abfallprodukt, zum Störfaktor, zum Einbruch eines irrationalen und letztlich unerwünschten Volksvetos«<sup>75)</sup>. Dieser Funktionswandel des Referendums werde auch beim Staatsvertragsreferendum manifest werden. Das Staatsvertragsreferendum bringe nicht eine Demokratisierung der Außenpolitik, sondern eröffne den Interessengruppen letztlich nur einen vermehrten Einfluß im Prozeß des Aushandelns völkerrechtlicher Verträge<sup>76)</sup>.

Gegen das Staatsvertragsreferendum wurde daneben auch ins Feld geführt, daß es wegen der Dreimonats-Frist für das Referendum in jedem Fall das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge verzögern werde, was namentlich bei wirtschaftlichen und finanziellen Verträgen nicht immer tragbar sei<sup>77)</sup>. Ferner könnte der internationale Ruf der Schweiz darunter leiden, wenn das Referendum wiederholt die Ablehnung von Verträgen nach sich ziehen sollte oder wenn gegen den ausländischen Vertragspartner gehässige Zeitungskampagnen geführt würden; die Glaubwürdigkeit

---

<sup>73)</sup> A.a.O., S. 161.

<sup>74)</sup> A.a.O., S. 162.

<sup>75)</sup> *Ibid.*

<sup>76)</sup> *Ibid.*

<sup>77)</sup> Wildhaber, a.a.O. (Anm. 3), S. 163.

schweizerischer Neutralität werde erschüttert, wenn sich die Abstimmung über einen Vertrag zugleich zu Sympathie- und Antipathiekundgebungen gegenüber einzelnen auswärtigen Mächten auswachsen sollte<sup>78)</sup>. Und schließlich wurde auch die Frage gestellt, ob das Schweizervolk wirklich genügend Wissen, Information und Interesse besitze, um rational über außenpolitische Fragen urteilen zu können<sup>79)</sup>.

#### 4. Ausarbeitung der Neuregelung

In seiner Botschaft vom 23. Oktober 1974<sup>80)</sup> nahm der schweizerische Bundesrat zu den parlamentarischen Vorstößen<sup>81)</sup> zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums und zum Volksbegehren der »Nationalen Aktion«<sup>82)</sup> Stellung. Er geht davon aus, daß die bisherige Regelung des Staatsvertragsreferendums tatsächlich der Revision bedürfe, denn das Kriterium der Dauer eines völkerrechtlichen Vertrages erlaube es nicht, das Mitspracherecht des Volkes bei den wesentlichen außenpolitischen Entscheidungen zu sichern<sup>83)</sup>.

Eine Neuregelung des Staatsvertragsreferendums sollte nach Meinung des Bundesrats sowohl ein obligatorisches wie auch ein fakultatives Referendum beinhalten. Für die weitreichendsten und schwerwiegendsten außenpolitischen Entscheide sei ein obligatorisches Referendum am Platz. Als solche sieht der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften an<sup>84)</sup>. Für bestimmte andere völkerrechtliche Verträge müßte ein fakultatives Referendum vorgesehen werden. Für die Entscheidung, welche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind, gibt es allerdings nach Ansicht des Bundesrats kein geeignetes Kriterium. Ebenso wie die Dauer des Vertrages seien alle Kriterien, die in der Diskussion genannt worden seien, unbefriedigend; es gebe kein Kriterium, das wichtige Verträge von unwichtigen scheidet könne. Der Bundesrat plädiert dafür, das zeitliche Kriterium beizubehalten, im übrigen aber die Entscheidung über das fakultative Referendum der Bundesversammlung zu überlassen.

<sup>78)</sup> A.a.O., S. 164.

<sup>79)</sup> A.a.O., S. 165 f.

<sup>80)</sup> BBl. 1974 II, S. 1133 ff.

<sup>81)</sup> Oben S. 228 ff.

<sup>82)</sup> Oben S. 230.

<sup>83)</sup> Botschaft, a.a.O. (Anm. 3), S. 1155.

<sup>84)</sup> Botschaft, a.a.O., S. 1176.

Die bundesrätliche Botschaft enthielt demgemäß den Vorschlag, das obligatorische Referendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen vorzusehen, das fakultative Referendum für 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>85)</sup>.

Das Volksbegehren der »Nationalen Aktion«, das für alle Verträge ein fakultatives Referendum vorsah, empfahl der Bundesrat zu verwerfen. Eine so weitgehende Regelung würde die Führung der schweizerischen Außenpolitik über Gebühr beeinträchtigen und müsse zwangsläufig die Vertrauenswürdigkeit im Ausland schädigen<sup>86)</sup>.

In den parlamentarischen Beratungen mochte sich nur der Ständerat vollinhaltlich dem Neuordnungsvorschlag des Bundesrats anschließen<sup>87)</sup>. Im Nationalrat<sup>88)</sup> wurden zwar keine Bedenken dagegen geäußert, den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, der Vorschlag des Bundesrates für das fakultative Referendum wurde jedoch als »undemokratisch« bekämpft. Die Entscheidung über das Referendum dürfe nicht dem Gutdünken des Parlaments anheimgegeben werden, vielmehr seien materielle Kriterien dafür aufzustellen, gegen welche Verträge das Referendum ergriffen werden könne. Der erste Beschluß des Nationalrats<sup>89)</sup> enthielt deshalb ein obligatorisches Referendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen sowie für alle völkerrechtlichen Verträge, die wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken, ein fakultatives Referendum für völkerrechtliche Verträge, die a) unbefristet und unkündbar sind oder b) wichtige Änderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken oder c) von großer Tragweite sind.

Am 17. Dezember 1976 konnten sich National- und Ständerat schließlich auf den Beschluß einigen, der der Volksabstimmung unterbreitet und am 13. März 1977 angenommen wurde<sup>90)</sup>. Er beschränkte das obligatorische Referendum auf den Beitritt der Schweiz zu Organisationen kollektiver Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften, verzichtete also

<sup>85)</sup> Botschaft, a.a.O., S. 1176.

<sup>86)</sup> Botschaft, a.a.O., S. 1151.

<sup>87)</sup> Amtl. Bull. der Bundesversammlung, Ständerat 1975, S. 772 ff.

<sup>88)</sup> Amtl. Bull. der Bundesversammlung, Nationalrat 1975, S. 1073 ff.; 1976, S. 315 ff.; 590 ff.; 1519 ff.; 1709 ff.

<sup>89)</sup> Nationalrat 1975, S. 1073.

<sup>90)</sup> BBl. 1976 III, S. 1529.

auf die Ausdehnung dieses Referendums auf die verfassungsändernden und verfassungsergänzenden Verträge. Für das fakultative Referendum übernahm er aus der bisherigen Regelung das Kriterium der Dauer (unbefristete und unkündbare Verträge), erweiterte das Referendum jedoch auf Verträge, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Dem bundesrätlichen Vorschlag trug der Beschluß insoweit Rechnung, als er vorsah, daß daneben durch Beschluß beider Räte weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden können.

Das Volksbegehren der »Nationalen Aktion« stieß sowohl in Nationalrat wie auch im Ständerat auf massiven Widerstand. Der Nationalrat mochte die Initiative zwar nicht für ungültig erklären, empfahl sie jedoch zur Verwerfung; der Ständerat hingegen hielt sie für ungültig. In der Tat erwies sich die Initiative aus einer Reihe von Gründen als problematisch, worauf in der Literatur vor allem Wildhaber aufmerksam gemacht hat<sup>91</sup>). Das Volksbegehren wollte, wie erwähnt, alle völkerrechtlichen Verträge dem fakultativen Referendum unterwerfen und dieses Referendum auch auf bestehende befristete Verträge ausdehnen. Darin kann man zwei verschiedene Zwecke sehen, so daß das Gebot der Einheit der Materie, dem alle Volksinitiativen unterliegen, nicht mehr eingehalten war. Schwerer indes wog, daß das Referendum auch gegen bestehende Verträge sollte ergriffen werden können. Negative Referendumsergebnisse hätten die Schweiz — aus politischen Gründen — zwingen können, sich sofort, einseitig und völkerrechtswidrig aus einem bestehenden Vertrag zu lösen. Mögliche Völkerrechtsverletzungen setzen Verfassungsinitiativen jedoch Grenzen. »Eine Initiative, die ihrem Wortlaut nach die Möglichkeit zu so massiven und klaren Völkerrechtsverletzungen gibt, sollte nicht der Abstimmung unterstellt werden«<sup>92</sup>). Wenn sich auch die Bundesversammlung nicht auf eine Ungültigkeitserklärung der Initiative einigen konnte, so wurde sie doch im Beschluß vom 17. Dezember 1976 Volk und Ständen zur Verwerfung empfohlen<sup>93</sup>), eine Empfehlung, der das Volk mit überwältigender Mehrheit und alle Stände folgten<sup>94</sup>).

---

<sup>91</sup>) Wildhaber, Gültig oder ungültig? Die NA-Initiative über das Staatsvertragsreferendum, NZZ Fernausgabe Nr. 56 vom 9. 3. 1976, S. 12; ders., Wirklichkeitsfremde und wenig durchdachte NA-Initiative, NZZ Fernausgabe Nr. 54 vom 5. 3. 1977, S. 29.

<sup>92</sup>) Wildhaber, NZZ Fernausgabe Nr. 56 vom 9. 3. 1976, S. 12.

<sup>93</sup>) BBl. 1976 III, S. 1530.

<sup>94</sup>) Bericht über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. 3. 1977, BBl. 1977 II, S. 197 f.

## 5. Zur Bewertung der Neuregelung

Daß die alte Regelung des Staatsvertragsreferendums, nach der lediglich unbefristete oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossene Verträge dem fakultativen Referendum unterlagen, unbefriedigend war, wurde auch von denen eingeräumt, die dem Staatsvertragsreferendum skeptisch gegenüberstanden und vor einer unbedenklichen Ausweitung warnten<sup>95)</sup>. Die Dauer eines Vertrages sagt allein nichts aus über seine materielle Bedeutsamkeit, und so erlaubte Art. 89 Abs. 4 a. F. nur eine äußerst begrenzte Mitwirkung des Volkes an der Außenpolitik. Die Neuregelung mußte daher einerseits zum Ziel haben, Kriterien zu finden, die eine Mitbestimmung des Volkes an den außenpolitischen Entscheidungen – zumindest an den bedeutsamen unter ihnen – gewährleisten, andererseits mußte sie dem in der politischen Praxis entwickelten Grundsatz Rechnung tragen, wonach völkerrechtliche Verträge, die gravierende Eingriffe in die staatliche Struktur mit sich bringen oder die grundlegende Wandlungen in der Außenpolitik bedingen, in jedem Fall der Volksabstimmung unterliegen.

Wenn man das Staatsvertragsreferendum als einen notwendigen Bestandteil der direkten Demokratie ansieht, könnte sich die Schlußfolgerung aufdrängen, daß die völkerrechtlichen Verträge den innerstaatlichen Rechtsquellen gleich zu behandeln sind und daß demgemäß die verfassungsändernden Verträge dem obligatorischen, die gesetzesändernden Verträge dem fakultativen Referendum unterliegen müssen. In diese Richtung gingen der Vorschlag des «Redressement National»<sup>96)</sup> und der erste Beschluß des Nationalrats vom 16. September 1975<sup>97)</sup>. Gegen diese Vorschläge, die allein auf die Verfassungs- bzw. Gesetzesänderung abstellten, ist mit Recht eingewendet worden, daß sie einerseits die Klarheit vermissen lassen, andererseits wichtige Verträge von unwichtigen nicht abzugrenzen vermögen<sup>98)</sup>. Tatsächlich wird die Frage, ob eine Verfassungs- bzw. eine Gesetzesänderung vorliegt, oft eine Interpretationsfrage sein, so daß diese Kriterien nicht gerade der Rechtssicherheit dienen. Ferner liegt es nicht im Sinne eines effektiven

---

<sup>95)</sup> Vgl. etwa Wildhaber, BJM 1971, S. 155 ff.; Bundesrat in seiner Botschaft 1974, BBl. 1974 II, S. 1133 ff.

<sup>96)</sup> Oben S. 228 f.

<sup>97)</sup> Oben S. 235.

<sup>98)</sup> Wildhaber, BJM 1971, S. 168 f.; Botschaft des Bundesrates 1974, a.a.O., S. 1156 ff.

Referendums, wenn ausnahmslos alle verfassungs- oder gesetzesändernden Verträge — das Interpretationsproblem einmal beiseite gelassen — dem Referendum unterstellt werden. Der Nationalrat suchte in seinem Beschluß das Problem dadurch zu meistern, daß er das Referendum auf »wichtige« verfassungs- oder gesetzesändernde Verträge beschränken wollte. Daß hierdurch die Regelung nicht an Klarheit gewann, braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden. Wenn sich die Neuregelung des Referendums auch an der verfassungs- bzw. gesetzesändernden Wirkung völkerrechtlicher Verträge orientieren mußte, ging es doch darum, diejenigen Verträge möglichst konkret zu bestimmen, denen eine solche Wirkung zukommt.

Das obligatorische Referendum mußte in erster Linie dem in der Praxis entwickelten Grundsatz Rechnung tragen, daß diejenigen Verträge der Volksabstimmung unterstehen, die schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz oder eine grundlegende Wandlung der schweizerischen Außenpolitik mit sich bringen. Natürlich ging es nicht an, diesen Grundsatz einfach in eine Verfassungsvorschrift umzugießen, da ihr die notwendige Bestimmtheit gefehlt hätte. Da jedoch der Grundsatz an den beiden Präzedenzfällen des Völkerbundsbeitritts und der EG-Abkommen und auch im Zusammenhang mit dem EFTA-Beitritt entwickelt worden ist, lag es nahe, das obligatorische Referendum für den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft vorzusehen. Tatsächlich ist dieses obligatorische Referendum in der gesamten Neuordnungsdiskussion wenig bestritten gewesen. Der Beitritt der Schweiz etwa zu den Vereinten Nationen oder zu den Europäischen Gemeinschaften wurde als eine so fundamentale Entscheidung angesehen, daß das Volk in jedem Fall die Möglichkeit haben sollte, Stellung zu nehmen. Trotzdem darf nicht übersehen werden, daß die Formulierung, die in der Neuregelung schließlich gewählt wurde, nicht unproblematisch ist. Bereits der Bundesrat hat in seiner Botschaft, obgleich er einen entsprechenden Vorschlag machte, eingeräumt, daß die Begriffe »Organisation für kollektive Sicherheit«, vor allem aber »Supranationalität« nicht unumstritten sind<sup>99)</sup>. Es ist aber sicher zu Recht unterlassen worden, die Organisation für kollektive Sicherheit oder die supranationalen Gemeinschaften näher

---

<sup>99)</sup> Botschaft, a.a.O., S. 1156 f.

zu umschreiben, wesentliche Merkmale der kollektiven Sicherheit oder der Supranationalität verfassungsrechtlich zu verankern<sup>100)</sup>.

Schwieriger zu finden und daher in der Diskussion auch kontrovers, waren die Kriterien für das fakultative Referendum. Der Bundesrat meinte in seiner Botschaft, daß es überhaupt kein Kriterium dafür gebe, gegen welche Verträge das Volk das Referendum sollte ergreifen können<sup>101)</sup>. Obwohl er eine stattliche Liste von Kriterien, die in der Diskussion genannt worden waren, aufstellen konnte, glaubte er dennoch, alle diese Kriterien als untauglich verwerfen zu müssen. In der Diskussion, vor allem im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Totalrevision der Bundesverfassung<sup>102)</sup>, waren u. a. folgende Kriterien vorgeschlagen worden: Vertragsform, Vertragsbezeichnung, Multilateralität, gebietsändernde Verträge, politische Verträge, Verträge, die erhebliche finanzielle Ausgaben mit sich bringen, Verträge, die Bundesgesetze ändern oder ihnen widersprechen, Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, Verträge, die in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone eingreifen, Verträge, welche die innerstaatliche Zuständigkeitsordnung ändern, Verträge, welche Grundrechte regeln, Verträge, die die innerstaatliche Wertordnung ändern, Verträge, die eine neue Verpflichtung mit sich bringen, Verträge, welche die bisherige Auslegung der Neutralität ändern<sup>103)</sup>. Dem Bundesrat ist sicher darin Recht zu geben, daß diese Liste eine Reihe unklarer und wenig geeigneter Kriterien enthält, dem Schluß aber, es gebe überhaupt keine Kriterien und die Entscheidung darüber, gegen welche Verträge das Referendum solle ergriffen werden können, müsse dem Parlament überlassen werden<sup>104)</sup>, kann man nur schwer folgen. Der Vorschlag des Bundesrats ist mit Recht auf den Widerstand des Nationalrats gestoßen, stellt sich doch die Frage, woran sich die Bundesversammlung, wenn es keine Kriterien für die Wichtigkeit der völkerrechtlichen Verträge gibt, bei ihrer Entscheidung soll orientieren können. Wichtiger aber ist, daß eine solche Regelung schwerlich mit der Natur des Referendums als Volksrecht

---

<sup>100)</sup> Statt der Formel »Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften« hätte man durchaus den Begriff »Übertragung von Hoheitsrechten« wählen können, entsprechend etwa Art. 24 des deutschen Grundgesetzes. »Übertragung von Hoheitsrechten« ist sicher nicht unklarer als »Supranationalität«.

<sup>101)</sup> Botschaft, a.a.O., S. 1160 ff.

<sup>102)</sup> Oben S. 230 f.

<sup>103)</sup> Botschaft, a.a.O., S. 1160.

<sup>104)</sup> A.a.O., S. 1161.

vereinbar ist. Man kann nicht auf der einen Seite dem Volk ein Mitbestimmungsrecht einräumen, auf der anderen Seite dem Parlament die Entscheidung darüber überlassen, wann das Mitbestimmungsrecht ausgeübt wird. E. Grisel hat hierzu richtig festgestellt, daß ohne Kriterien die eidgenössischen Räte in jedem Fall völlig frei wären, die Referendumsmöglichkeit zu geben oder auszuschließen, eine Befugnis, die zwar sehr weise ausgeübt, aber auch demagogisch und geradezu antidemokratisch benützt werden könnte<sup>105</sup>).

Die Lösung, die die Neuregelung nunmehr gebracht hat, trägt erkennbar Kompromißcharakter. Der Vorschlag des Bundesrats ist zwar aufgenommen, das Referendum ist jedoch nicht auf diejenigen Verträge beschränkt, die die Bundesversammlung ihm unterstellt. Nach Art. 89 Abs. 3 n. F. unterliegen drei weitere Typen von völkerrechtlichen Verträgen dem fakultativen Referendum: die unbefristeten und unkündbaren Verträge, der Beitritt zu einer internationalen Organisation und Verträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Damit sind bedeutsame Kategorien völkerrechtlicher Verträge herausgegriffen und dem Referendum unterstellt worden, wobei besondere Hervorhebung verdient, daß das Referendum auf die Rechtsvereinheitlichungsverträge ausgedehnt worden ist, war die zunehmende Harmonisierung und Angleichung der Rechtsgebiete doch eines der Hauptargumente in der Diskussion um die Reform des Referendums. Das Kriterium der Rechtsvereinheitlichung ist 1976 im Rahmen der Differenzbereinigung zwischen National- und Ständerat vorgeschlagen worden und sollte diejenigen Verträge erfassen, die besonders bedeutsame Implikationen für die innerstaatliche Gesetzgebung mit sich bringen. »Rechtsvereinheitlichung« ist allerdings ein weiter Begriff, dem verschiedene Bedeutung zukommen kann. Im vorliegenden Zusammenhang ist die internationale Rechtsvereinheitlichung durch Kollektivverträge gemeint, durch welche sich die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verpflichten, vereinbarte Einheitsgesetze zum Bestandteil des nationalen Rechts zu machen<sup>106</sup>). Damit ist die Rechtsvereinheitlichung angesprochen, die in den vergangenen Jahrzehnten vor allem im Privatrecht, Handelsrecht, Wirtschafts- und Arbeitsrecht, aber auch in Teilbereichen des Prozeßrechts (Anerkennung fremder Urteile und Schieds-

---

<sup>105</sup>) NZZ Nr. 277 vom 28. 11. 1975, S. 36.

<sup>106</sup>) Vgl. Zweigert, Rechtsvereinheitlichung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 74 ff.

sprüche) immer größere Bedeutung erlangt hat. In den parlamentarischen Beratungen sind als Beispiele für Rechtsvereinheitlichungsverträge, die vom Referendum erfaßt sein sollen, die Haager Übereinkommen über das internationale Privatrecht und die Rechtsvereinheitlichungsbestrebungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften genannt worden<sup>107)</sup>. Vor allem in diesem Punkt, in der Ausweitung des fakultativen Referendums auf die multilateralen Rechtsvereinheitlichungsverträge, erweist sich die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, trotz ihres Kompromißcharakters, als ein Fortschritt gegenüber der bisherigen Regelung.

Lothar G ü n d l i n g

---

<sup>107)</sup> Amtl. Bull. der Bundesversammlung, Nationalrat 1976, S. 598.