

*Notiz des Chefs des Integrationsbüros, F. Blankart¹*REVISION DES STAATSVERTRAGSREFERENDUMS²

Bern, 20. August 1975

Zu Ihrer Notiz vom 23. Juli³ gestatten wir uns, folgende Bemerkungen anzubringen:

1. Ausgangslage

1. Bei der Behandlung des Problemkreises des Staatsvertragsreferendums ist von der Tatsache auszugehen, dass keine Kongruenz zwischen innerstaatlicher Gesetzgebung und internationalem Recht besteht. Die grundsätzlich verschiedenen Interessenlagen bedingen eine Teilung der beiden Bereiche. Schon das Vorverfahren der Bundesgesetzgebung zeigt mit aller Deutlichkeit die vielfältigen, ständig sich ändernden Interessen der Rechtssubjekte im *internen Bereich*, die in ihren Auswirkungen jeweils schwer abzuschätzen sind. Der *externe Bereich* kennzeichnet sich durch Interessengegensätze zwischen den Staaten.

2. Die Interdependenz der Völkergemeinschaft bedingt für die am internationalen Geschehen partizipierenden Staaten – für einen Kleinstaat ohnehin eine existenzielle Notwendigkeit –, dass sie über ähnliche aussenpolitische Mittel verfügen. Ziel muss deshalb sein, den Staat mit jenen Mitteln zu versehen, die ihn auf den Interdependenzgebieten funktionsfähig machen bzw. erhalten. Da es keine internationale Demokratie gibt, ist eine möglichst umfassende Regierungskompetenz im aussenpolitischen Handeln anzustreben.

3. Ein ausgedehntes Staatsvertragsreferendum erweist sich so letzten Endes als undemokratisches Mittel. Die überstrapazierte Anwendung systemimmanenter Mittel in wesensfremden Bereichen wirkt kontraproduktiv. Der Preis der Demokratie liegt auch im Verzicht dogmatischer Ausdehnung, wenn darunter die Funktionsfähigkeit des Systems Schaden nimmt. Eine ständige Rückkoppelung des aussenpolitischen Handelns an innerstaatliche plebiszitäre Formen schränkt den Verhandlungsspielraum, die Reaktionsfähigkeit, die Beurteilungsmöglichkeiten der Lage im Hinblick auf die internationalen Gegebenheiten ein. Der unbedingte Glaube an das Plebiszit, die Legitimität – Abbild des Rousseau'schen Gedankengutes, das in der Schweiz schon immer Montesquieu in den Hintergrund geschoben hat –, mag im innerstaatlichen

1. Notiz: CH-BAR#E7113A#1989/1#10* (771.113). Gerichtet an S. Arioli. Kopie an P. Languetin, R. Probst, F. Rothenbühler, K. Jacobi, H. Hofer, E. Moser, A. Dunkel, H. Brunner, E. H. Léchet, M. Lusser, R. Madöry, L. Roches sowie Ph. Lévy.

2. Vgl. dazu Dok. 25, dodis.ch/39375; die Notiz von E. Thalmann an den Bundesrat vom 29. Mai 1975, dodis.ch/39021 sowie die Notiz von R. Pasche vom 10. September 1975, dodis.ch/40544, Anhang 12.

3. Notiz von S. Arioli vom 23. Juli 1975, Doss. wie Anm. 1.



Bereich seine Berechtigung haben. Allein, mit dem Stimmzettel lässt sich keine auf Dauer angelegte Aussenpolitik betreiben.

4. Anders stellt sich die Lage dar, wenn durch Staatsverträge gewisse *Verfassungsnormen* (Grundrechte, Kompetenzordnung) aufgehoben, geändert oder ergänzt werden sollen. Allerdings könnte man sich in diesem Zusammenhang fragen, welcher Stellenwert den Art. 8, 85 Ziff. 5 und 102 Ziff. 8 BV im Gesamtaufbau der Verfassung zukommt und ob nicht die Verfassung selbst dem aussenpolitischen Handeln Schranken setzt. Durch einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums lässt sich diese Frage formell lösen; ob sie auch materiell gelöst ist, bleibe dahingestellt. Ein Ausbau des Staatsvertragsreferendums kann dann geboten erscheinen, wenn – im Umkehrverhältnis – die Funktionsfähigkeit der Demokratie beeinträchtigt würde durch eine ebenso falsche Rückkopplung ihrer systemwesentlichen Mechanismen an aussenpolitische Imperative.

II. Die Vorschläge des Bundesrates und der Kommission

Der Vorschlag des Bundesrates⁴ ist – im Gegensatz zu jenem der Kommission⁵ – nicht mit unklaren Rechtsbegriffen belastet.

Die Kommission scheint den Entscheid, völkerrechtliche Verträge im Sinne der beiden Vorschläge dem fakultativen Referendum zu unterbreiten, dem Bundesrat zuzuschieben und ihm auch gleichzeitig die Interpretation der chamäleonartigen Wendungen der Kommission zu überlassen. Die Delegation ist zwar klar, der Delegationsinhalt aber ungenügend gefasst. Bei Annahme des Kommissionsvorschlages besteht zudem die Gefahr, dass die Auslegung der Wendungen «wichtige Änderungen oder Ergänzungen» und «von grosser Tragweite» verpolitisiert wird. Dies könnte die schweizerische Verhandlungsdelegation gegebenenfalls in schwierige Situationen manövrieren. Die Referendumsdrohung ist in diesem Fall wirksamer, als wenn das Referendum durch Mehrheit aller Mitglieder in jedem den beiden Räte beschlossen werden müsste (bundesrätlicher Vorschlag).

Welche Bedeutung den beiden Vorschlägen im Rahmen des Problems der Partialrevision der Bundesverfassung zukommt, ist nicht klar ersichtlich. Immerhin scheint der Wortlaut des Kommissionsvorschlages eher von der Auffassung geleitet zu sein, dass über den Weg des Staatsvertragsreferendums wesentliche Teile der Verfassung geändert werden können, was nicht unbedenklich erscheint⁶.

4. BR-Prot. Nr. 1645 vom 23. Oktober 1974, dodis.ch/39821.

5. Zu den Vorschlägen der Kommission vgl. die Notizen von R. Pasche vom 30. April 1975; vom 27. Mai 1975 sowie vom 29. Mai 1975, CH-BAR#E7113A#1988/1#10* (771.113). Für die Reaktion des Bundesrats darauf vgl. das BR-Prot. Nr. 1631 vom 10. September 1975, dodis.ch/39841.

6. Für den weiteren Verlauf der Angelegenheit vgl. die Notiz des Politischen Departements vom 9. Dezember 1975, dodis.ch/39022.