



13. Dezember 2019

15.3557 Motion Caroni

**Obligatorisches Referendum für
völkerrechtliche Verträge mit
Verfassungscharakter**

Bericht über das Ergebnis des
Vernehmlassungsverfahrens

Zusammenfassung

Von 39 Teilnehmern sprechen sich 29 für die Vorlage aus, 4 Teilnehmer äussern (zum Teil gewichtige) Vorbehalte und 6 Teilnehmer lehnen die Vorlage ab. Ein Grossteil der Kantone unterstützt die Vorlage. Die Vorlage findet grundsätzlich auch bei den politischen Parteien Unterstützung, allerdings beantragt eine Partei wesentliche Anpassungsvorschläge (SVP) und eine Partei lehnt die Vorlage in dieser Form ab (SP). Bei den teilnehmenden Verbänden, Interessenvereinigungen und Privatpersonen halten sich Befürworter und Gegner der Vorlage die Waage.

Die Befürworter begrüssen die vorgeschlagene Konkretisierung des «Verfassungscharakters» von völkerrechtlichen Verträgen. Die Formulierung verschafft nach ihrer Ansicht mehr Rechtssicherheit und verbessert die praktische Handhabung des Referendumsrechts. Positiv vermerkt wird auch die weitere Stärkung der demokratischen Legitimation des Völkerrechts.

Kritiker und Gegner der Vorlage bemängeln, dass der «Verfassungscharakter» nicht oder nur ungenügend konkretisiert wird und zu neuen Auslegungsfragen führt. Bestritten wird ferner ein Handlungsdruck, der eine Verfassungsänderung rechtfertigen würde.

1 Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf einer Verfassungsänderung zur Umsetzung der Motion (Mo.) 15.3557 Caroni (Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter) dauerte vom 15. August 2018 bis zum 16. November 2018. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere interessierte Organisationen.

Stellung genommen haben 24 Kantone, 6 politische Parteien sowie 9 Organisationen und weitere Teilnehmende. Ein Kanton¹ und zwei Organisationen² haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Insgesamt gingen damit 39 Stellungnahmen und 3 Eingaben mit einem ausdrücklichen Verzicht auf eine Stellungnahme ein.

2 Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen

Eine Liste der Kantone, Parteien, Organisationen und Personen, die geantwortet bzw. ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben, findet sich im Anhang.

3 Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

Nach geltendem Recht werden Volk und Ständen der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften zur Abstimmung unterbreitet (obligatorisches Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV; vgl. ferner Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV zum fakultativen Staatsvertragsreferendum). Ein Teil der Lehre vertritt die Meinung, ein völkerrechtlicher Vertrag bedürfe auch dann der Zustimmung von Volk und Ständen, wenn

¹ OW hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet; UR hat nicht teilgenommen.

² SAV, SSV.

seine Bedeutung ihn auf die Stufe der Bundesverfassung hebt, also «Verfassungscharakter» hat. Ein solches Referendumsrecht sei zwar nicht ausdrücklich im Verfassungstext verankert, sei aber Teil des *ungeschriebenen* Verfassungsrechts (sog. «Referendum sui generis»³).

Das Parlament hat am 15. Juni 2015 die Mo. 15.3557 überwiesen und damit den Bundesrat beauftragt, den Entwurf einer Verfassungsänderung zur Einführung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zu unterbreiten. Die Vernehmlassungsvorlage zur Erfüllung dieser Motion sieht eine Ergänzung von Art. 140 Abs. 1 BV mit einem neuen Buchstaben b^{bis} vor. Obligatorisch referendumpflichtig sind demnach auch völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert oder die Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der in Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 1–4 BV umschriebenen Bereiche enthalten.⁴

4 Überblick über die Vernehmlassungsergebnisse

4.1 Zustimmung

Die folgenden 29 Teilnehmer stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu oder äussern nur punktuelle Vorbehalte bzw. Anpassungsvorschläge:

- Kantone (21): AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SG, TI, VS, ZG, ZH
- Politische Parteien (4): BDP, CVP, FDP, glp
- Verbände, Organisationen und Privatpersonen (4): CP, FER, SGV, VSEI

4.2 Vorbehalte

Die folgenden 4 Teilnehmer äussern (zum Teil gewichtige) Vorbehalte oder erhebliche Anpassungsvorschläge:

- Kantone (1): SZ
- Politische Parteien (1): SVP
- Verbände, Organisationen und Privatpersonen (2): A. Petrig, F. Naef / E. Neuron Naef

4.3 Ablehnung

Die folgenden 6 Teilnehmer lehnen die Vorlage ab:

- Kantone (2): TG, VD
- Politische Parteien (1): SP
- Verbände, Organisationen und Privatpersonen (3): Economiesuisse, SGB, UNIL

³ Vgl. dazu den Erläuternden Bericht vom 15. August 2018, Ziff. 1.2.3, einsehbar unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2018.html#EJPD.

⁴ Vgl. Ziff. I des Entwurfs eines Bundesbeschlusses über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter, einsehbar unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2018.html#EJPD.

4.4 Gesamtüberblick

Von 39 Teilnehmern sprechen sich 29 für die Vorlage aus, 4 Teilnehmer äussern (zum Teil gewichtige) Vorbehalte und 6 Teilnehmer lehnen die Vorlage ab.

5 Die wichtigsten Argumente

5.1 Argumente für die Vorlage sowie punktuelle Anpassungsvorschläge

Eine grössere Gruppe von Vernehmlassungsteilnehmern stimmt der Vorlage ohne nähere Begründung zu (AG, AI, BS, SG, TI, ZH) oder begrüsst die vorgeschlagene Konkretisierung des «Verfassungscharakters» im Normtext, die nach ihrer Ansicht Klarheit und Rechtssicherheit verschafft und den Grundsatz des Parallelismus⁵ verwirklicht (AR, BE, BL, FR, GL, GR, NE, NW, SH, VS, ZG; BDP, glp; CP, SGV, VSEI). Positiv vermerkt wird ferner die mit der Vorlage verbundene weitere Stärkung der demokratischen Legitimation des Völkerrechts (BL; CVP, FDP, glp).

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen zwar die Vorlage, äussern aber gewisse Zweifel, ob das obligatorische Staatsvertragsreferendum mit der vorgeschlagenen Neuerung tatsächlich besser zu handhaben sei (GE) oder regen an, den Anwendungsbereich in der Botschaft zu präzisieren (JU).

Weitere Argumente für die Vorlage, punktuelle Anpassungsvorschläge und weitere Bemerkungen lauten wie folgt:

- Art. 54–125 BV enthalten nicht nur Bundeskompetenzen, sondern auch Bestätigungen bzw. Präzisierungen *kantonomer Kompetenzen*, beispielsweise in Art. 62 Abs. 1, Art. 69 Abs. 1 oder Art. 78 Abs. 1 BV. Dementsprechend könnte Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 2 BV wie folgt ergänzt werden: «...oder Zuständigkeiten des Bundes *und der Kantone*» (AR).
- Wenn infolge des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrags bei den Kantonen Zusatzaufgaben anfallen, soll dies ebenfalls ein Kriterium für das obligatorische Staatsvertragsreferendum sein (BE).
- Koordination mit der Parlamentarischen Initiative (Pa. Iv.) 16.456 (Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten). Es ist die Umsetzung dieser Pa. Iv. auf *Verfassungs-* statt auf Gesetzesstufe zu prüfen und gegebenenfalls mit der Umsetzung der Mo. 15.3557 zu koordinieren (LU; FDP, glp; Economiesuisse).
- SH begrüsst ausdrücklich, was durch die Auflistung in den Ziffern 1–4 von Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV zum Ausdruck kommt, nämlich – gleich wie bei der Totalrevision der Bundesverfassung – die Fokussierung auf die zentralen Regelungsbereiche der Verfassung. Die CVP begrüsst den «klaren Kriterienkatalog» der vorgeschlagenen Norm; damit sollte sichergestellt werden können, dass die Anzahl der obligatorischen Referendumsabstimmungen nicht überdurchschnittlich stark ansteigt.
- SO weist auf eine vergleichbare Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht hin (Art. 35 Abs. 1 Bst. c KV-SO⁶): «Der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen Staatsverträge und Konkordate mit *verfassungsänderndem Inhalt* [...]»

⁵ Vgl. zu diesem Grundsatz den Erläuternden Bericht (Fn. 3), Ziff. 1.1, 1.3.1 und 1.3.2.

⁶ Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1).

- Eine spezifische Regelung für völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert, erscheint nicht nötig, weil in diesem Fall die Verfassungsänderung ohnehin dem obligatorischen Referendum nach Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV untersteht (FDP; A. Petrig).
- Das obligatorische Staatsvertragsreferendum ist auch auf *Änderungen* von völkerrechtlichen Verträgen auszudehnen, die eine Anpassung der Bundesverfassung erfordern (VSEI).

5.2 Begründung wesentlicher Vorbehalte und von Anpassungsvorschlägen mit grösserer Tragweite

Die vorgeschlagene Bestimmung führt zu neuen Auslegungsfragen; der Mehrwert einer ausdrücklichen Verankerung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter erscheint fraglich (SZ).

Die vorgeschlagene Formulierung ist geeignet, den Begriff der Verfassungsmässigkeit zu konkretisieren, allerdings ist Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV in dreifacher Hinsicht zu ergänzen (SVP): Erstens sollen auch Vereinbarungen mit Verfassungscharakter erfasst werden, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar noch keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit entfalten (sog. Soft Law), aber – in einem späteren Zeitpunkt – dazu geeignet sind. Zweitens soll auch eine völkervertraglich vorgesehene «Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten an internationale Gerichte» dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen. Drittens soll die neue Verfassungsbestimmung deutlich machen, dass eine erforderliche Verfassungsänderung Volk und Ständen zwingend gemeinsam mit dem Genehmigungsbeschluss des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags unterbreitet werden muss.

Dem Wortlaut fehlt es an Präzision, so dass die Bestimmung die Schwelle für das obligatorische Referendum bzw. die Abgrenzung zum fakultativen Referendum nicht hinreichend klar festlegt (A. Petrig):

- Die Bestimmung verlangt eine zweistufige Prüfung und zwar nach dem folgenden Muster: (1) Fällt eine Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrags in einen der in den Ziffern 1–4 von Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV aufgelisteten Sachbereich? Wenn ja: (2) Handelt es sich um eine Bestimmung «von Verfassungsrang»? Allerdings konkretisiert Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV selber den «Verfassungsrang» nicht.
- Offene Fragen ergeben sich auch in Bezug auf die gelisteten Sachbereiche. Insbesondere ist unklar, wann der «Bestand der Grundrechte» (Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 1 BV) betroffen ist. Weitere Unklarheiten bestehen in Bezug auf die Tragweite von Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 2 und 4 BV.

Die Formulierung, wie sie der Bundesrat im Rahmen des direkten Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» vorgeschlagen hatte,⁷ ist klarer und einfacher zu handhaben und aus diesen Gründen vorzuziehen (F. Naef / E. Neuroni Naef).

5.3 Gründe für die Ablehnung der Vorlage

Trotz der vorgesehenen Verankerung im Verfassungstext muss im Einzelfall entschieden werden, ob dem jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag «Verfassungsrang» zukommt. Art. 140

⁷ Vgl. zum Inhalt dieses Gegenentwurfs und zu den Gründen des Verzichts des Parlaments auf den Gegenentwurf den Erläuternden Bericht (Fn. 3), Ziff. 1.3.2 und 1.3.3.

Abs. 1 Bst. b^{bis} BV führt kaum zu einer Klärung der Rechtslage (TG). Der Begriff «Verfassungsrang» führt zu Interpretations- und damit Anwendungsproblemen; aus diesen Gründen erscheint das Vorhaben nicht zweckmässig (VD; SP; UNIL, F. Naef / E. Neuroni Naef).

Gemäss Vernehmlassungsvorlage lösen im Gegensatz zur heutigen Rechtslage bedeutende politische Gründe alleine das obligatorische Staatsvertragsreferendum nicht aus. Deshalb wird das (ungeschriebene) «Referendum sui generis» nur unvollständig ins geschriebene Verfassungsrecht überführt (VD).

Art. 140 Abs. 1 BV soll unverändert bleiben; stattdessen ist Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV so anzupassen, dass sämtliche völkerrechtlichen Verträge dem fakultativen Referendum unterstehen (SP).

Ein konkreter Handlungsbedarf oder Problemdruck ist nicht erkennbar; bereits heute bestehen in der Aussenpolitik weitgehende direkt-demokratische Mitwirkungsrechte. Der (begrenzte) Gewinn an Rechtssicherheit rechtfertigt eine Verfassungsänderung nicht (Economiesuisse).

Die bestehenden direktdemokratischen Prozesse beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen funktionieren gut, sind aber bereits heute «voll ausgelastet»; mit der Vorlage müssten noch mehr obligatorische Volksabstimmungen durchgeführt werden. Viele völkerrechtliche Verträge weisen einen «Grundrechtsbezug» auf und müssten neu dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Aufgrund des erforderlichen Doppelmehrs (Volk und Stände) würde der Abschluss von Verträgen, insbesondere von solchen mit menschenrechtlichem Charakter, erschwert bzw. verunmöglicht (SGB).

Das Vorhaben ist ungeeignet, um Streitfragen im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht zu lösen. Bisweilen besteht die Einschätzung, die Dichte der völkerrechtlichen Regelungen schränke den nationalen Handlungsspielraum ein; daran ändert der Ausbau der demokratischen Mitwirkung beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen nichts. Wenn am Vorhaben festgehalten werden soll, dann ist das im Einleitungssatz zu Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV enthaltene Kriterium der «Bestimmungen von Verfassungsrang» besser abzugrenzen vom «Bestand der Grundrechte» (Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 1 BV). Das vorgeschlagene Referendumsrecht darf sich schliesslich nicht zu einem «ausserordentlichen Referendum für Menschenrechtsverträge» wandeln. Deshalb ist sicherzustellen, dass nicht sämtliche völkerrechtlichen Verträge mit einem Grundrechtsbezug neu dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen (UNIL).

6 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer, und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht, öffentlich zugänglich. Die vollständigen Stellungnahmen können beim Bundesamt für Justiz eingesehen werden.

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali

glp	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl Partito verde liberale svizzero pvl
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

CP	Centre patronal
Economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
FER	Fédération des Entreprises Romandes
SGB	Schweiz. Gewerkschaftsbund SGB Union syndicale suisse USS Unione sindacale svizzera USS
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband SGV Union suisse des arts et métiers USAM Unione svizzera delle arti e mestieri USAM
UNIL	Université de Lausanne
VSEI	Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen VSEI Union Suisse des Installateurs-Electriciens USIE Unione Svizzera degli Installatori Eletttricisti USIE Prof. Dr. Anna Petrig, Universität Basel Herr Francesco Naef und Frau Elena Neuroni Naef, Lugano

Ausdrücklicher Verzicht auf eine Stellungnahme

- Kanton Obwalden
- Schweizerischer Städteverband SSV
Union des villes suisses UVS
Unione delle città svizzere UCS
- Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV
Union patronale suisse UPS
Unione svizzera degli imprenditori USI