

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

7. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. August 2018 sind die Kantonsregierungen eingeladen worden, zu oben erwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Wie der Bericht zum Vorentwurf festhält, weist das in Art. 140 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) verankerte obligatorische Referendum eine Lücke hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge mit inhaltlich verfassungsmässigem Charakter auf. Zwar stellt dieses nach verbreiteter Auffassung Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts dar. Dennoch soll das obligatorische Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen mit inhaltlich verfassungsmässigem Charakter im Interesse der Klarheit und der Rechtssicherheit kodifiziert werden.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt diese grundsätzlichen Bestrebungen wie auch die vorgeschlagene konkrete Umsetzung. Der vorgeschlagenen Ergänzung der Bestimmung zum obligatorischen Referendum der der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft durch Einführung des neuen Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV wird demzufolge vollumfänglich zugestimmt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- reto.feller@bj.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 9. November 2018

Eidg. Vernehmlassung; Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzel Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. August 2018 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Auftrag des Bundesrates den Kantonsregierungen einen Vernehmlassungsentwurf einer Verfassungsänderung zur Einführung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zugestellt.

Der Regierungsrat von Appenzel Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Dass ein völkerrechtlicher Vertrag der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf, wenn für dessen Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich ist oder wenn er Bestimmungen von Verfassungsrang enthält, ist nachvollziehbar. Überzeugend erscheint auch die Argumentation im erläuternden Bericht, wonach der Rechtssicherheit und der Transparenz besser Rechnung getragen werden kann, wenn das ungeschriebene Verfassungsrecht ausdrücklich in der Verfassung verankert wird. Zu begrüßen ist, dass der „verfassungsmässige Charakter“ im Verfassungstext näher umschrieben wird. Damit lässt sich im konkreten Fall besser beurteilen, ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem obligatorischen Referendum untersteht.

Unklar erscheint jedoch, weshalb in Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 2 des Entwurfs die Umschreibung „Zuständigkeiten des Bundes“ verwendet wird. In den Erläuterungen zu Art. 140 wird unter Ziff. 2.2 ausgeführt, dass der Formulierungsvorschlag weitgehend auf die bestehende Begrifflichkeit der Bundesverfassung abstelle. Unter anderem sei ein völkerrechtlicher Vertrag dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn er das „Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes“ betreffe. Gemeint seien damit Änderungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Ferner seien völkerrechtliche Verträge referendumpflichtig, „die dem im 2. Kapitel in den Artikeln 54 bis 125 BV aufgelisteten Bestand der Zuständigkeiten (Bundeskompetenzen) ändern“ würden.



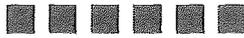
Die Bestimmungen von Art. 54 bis 125 BV enthalten jedoch nicht nur Bundeskompetenzen bzw. Zuständigkeiten des Bundes, sondern verschiedentlich auch ausdrückliche Bestätigungen bzw. Präzisierungen kantonaler Kompetenzen (z.B. Art. 62 Abs. 1, Art. 69 Abs. 1 oder Art. 78 Abs. 1 BV). Gemäss dem vorliegenden Wortlaut bzw. den Erläuterungen müsste davon ausgegangen werden, dass völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen von Verfassungsrang enthalten und solche kantonalen Kompetenzen betreffen, nicht dem obligatorischem Referendum unterstehen würden. Letztlich greifen aber auch solche Verträge in die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ein, obwohl sie nicht direkt Bundeszuständigkeiten betreffen, bzw. ausbauen. Das könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag den Kantonen zusätzliche explizite Verpflichtungen in einem Bereich auferlegt, der gemäss Bundesverfassung ihrer Zuständigkeit obliegt. Innerstaatlich unterläge eine solche Änderung dem obligatorischen Referendum. Das obligatorische Referendum mit seinem höheren Quorum dient nicht zuletzt dem Schutz der kantonalen Kompetenzen. Dieser Schutz darf nicht geringer ausfallen, wenn es sich um völkerrechtliche Verträge von Verfassungsrang handelt. Der vorliegende Entwurf sollte deshalb in dieser Hinsicht überprüft werden. Zu prüfen wäre etwa, ob Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} Ziff. 2 wie folgt ergänzt werden soll: „2. Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone;“

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Appenzell, 3. Oktober 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. August 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zukommen lassen.

Wir haben die Sache geprüft und können Ihnen mitteilen, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- reto.feller@bj.admin.ch
- Ratskanzlei Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Email
(reto.feller@bj.admin.ch)

7. November 2018

RRB-Nr.: 1159/2018
Direktion Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Unser Zeichen 11.36-18.43 LID
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



Vernehmlassung des Bundes: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der oben erwähnten Vorlage zur Vernehmlassung. Der Regierungsrat des Kantons Bern nimmt dazu wie folgt Stellung:

1 Grundsätzliches

Der Regierungsrat unterstützt die Zielsetzung der Revision, das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zu verankern. Es handelt sich um eine kaum umstrittene Verfassungsänderung, die schon vor längerer Zeit vom Bundesrat vorgeschlagen, vom Parlament jedoch aus taktischen Gründen abgelehnt wurde. Die Idee eines Ausbaus des obligatorischen Staatsvertragsreferendums wurde aufgrund einer vom Parlament angenommenen Motion wieder aufgegriffen. Heute ist das obligatorische Staatsvertragsreferendum lediglich für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen. Für andere Staatsverträge, die Verfassungsrang haben, anerkennen ein Teil der Lehre und die Bundesbehörden ein ungeschriebenes obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis. Die Überführung dieses obligatorischen Staatsvertragsreferendums ins geschriebene Verfassungsrecht verstärkt den Parallelismus zwischen aussen- und innenpolitischer direktdemokratischer Beteiligung und trägt dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung.

2 Zu Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis}

Die Bestrebungen, mit der vorgeschlagenen Formulierung eine Konkretisierungshilfe zur näheren Eingrenzung des «verfassungsmässigen Charakters» eines völkerrechtlichen Vertrages zu schaffen, werden ausdrücklich begrüsst. Der Kanton Bern beantragt jedoch, den föderalistischen Aspekt breiter zu verstehen und auch Zusatzaufgaben für die Kantone, die aus den völkerrechtlichen Verträgen resultieren, als Kriterium für das obligatorische Referendum zu definieren.

Dennoch dürfte die Abgrenzung, welche völkerrechtlichen Verträge im Einzelfall unter diesen Begriff fallen und welche nicht, auch in Zukunft nicht immer ganz einfach sein.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:
reto.feller@bj.admin.ch

Liestal, 13. November 2018

Vernehmlassung

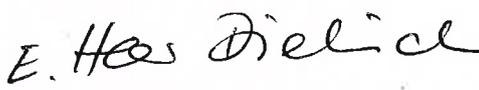
betreffend obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter (Umsetzung der Motion 15.3557 Caroni)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft unterstützt den Vorschlag, in Zukunft völkerrechtliche Verträge, deren Inhalt Verfassungscharakter zukommt, obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Die vom Bundesrat entworfene Verfassungsregelung¹ schafft Klarheit und Rechtssicherheit. Ein obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zählt zwar nach verbreiteter Meinung zum ungeschriebenen Verfassungsrecht (Referendum sui generis). Die ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung verbessert aber die praktische Handhabung dieses Volksrechts und stärkt die demokratische Legitimation des Völkerrechts. Sie entspricht auch dem Leitmotiv des «Parallelismus»: Da Änderungen der Bundesverfassung bereits dem obligatorischen Referendum unterliegen, soll dasselbe explizit auch für völkerrechtliche Verträge gelten, deren Umsetzung zu einer Verfassungsänderung führt oder die Bestimmungen von Verfassungsrang beinhalten.

Hochachtungsvoll


Monica Gschwind
Regierungspräsidentin


Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

¹ Neuer Buchstabe b^{bis} in Artikel 140 Absatz 1 der Bundesverfassung



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Per Email an
reto.feller@bj.admin.ch

Basel, 7. November 2018

Regierungsratsbeschluss vom 6. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. August 2018 hat Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zur Vernehmlassung zum Entwurf einer Verfassungsänderung betreffend die Einführung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter (Umsetzung der Motion 15.3557 Caroni) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teilen Ihnen mit, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den Vorschlag begrüsst.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Document PDF et Word à :
reto.feller@bj.admin.ch

Fribourg, le 13 novembre 2018

2018-975

Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel - Réponse à la consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec attention de l'avant-projet de modification constitutionnelle cité en marge.

Le rapport explicatif rédigé à l'appui de l'avant-projet relève à juste titre qu'il est communément admis que le référendum obligatoire en matière de traités internationaux ayant un caractère constitutionnel fait partie du droit constitutionnel non-écrit.

Il n'en reste pas moins que le fait d'inscrire expressément ce droit dans la constitution devrait, selon le Conseil d'Etat, contribuer à en améliorer la compréhension par tout un chacun, donc la clarté. En l'occurrence, le Conseil d'Etat est d'avis que le texte proposé délimite bien les traités qui pourront à l'avenir faire l'objet d'un référendum obligatoire. La formulation choisie permet vraisemblablement d'éviter une extension excessive du champ d'application du référendum obligatoire.

Le Conseil d'Etat remarque aussi que le fait d'inscrire ce droit de référendum dans la Constitution se justifie aussi par le principe du parallélisme des formes. En effet, une adaptation constitutionnelle « nationale » avec des caractéristiques similaires serait également soumise à référendum.

Dans ces circonstances, et quand bien même l'inscription proposée n'apparaît pas, a priori, absolument nécessaire pour adopter ou changer une pratique, le Conseil d'Etat s'y déclare favorable.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Georges Godel
Président

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Communication :

- a) à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil ;
- b) à la Chancellerie d'Etat.

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

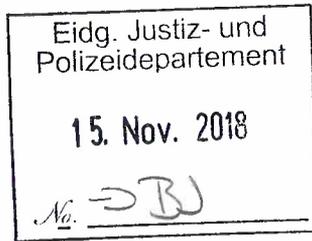
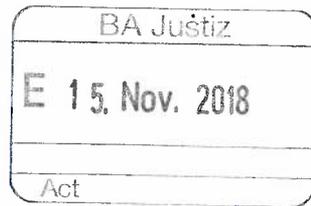
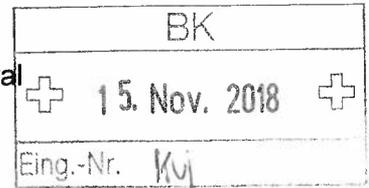
Extrait de procès-verbal non signé, l'acte signé peut être consulté à la Chancellerie d'Etat



Genève, le 14 novembre 2018

Le Conseil d'Etat

5277-2018

Au Conseil Fédéral
Palais fédéral
3003 Berne

	BK
	VBS
	WBF
	EDI
<input checked="" type="checkbox"/>	EJPD
	EFD
	EDA
	UVEK

Concerne : référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel – Mise en œuvre de la motion 15.3557 - Procédure de consultation

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères fédérales,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Notre Conseil se réfère à la procédure de consultation sous rubrique.

Il n'entend pas remettre en cause l'opportunité de la révision proposée. En effet, son principe a été décidé par les Chambres fédérales avec l'adoption de la motion 15.3557, aux termes de laquelle « Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une révision de la Constitution qui introduise le référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel ».

Notre Conseil souscrit au niveau normatif proposé. Il estime en effet qu'une révision de la Constitution fédérale est nécessaire pour fixer les clarifications souhaitées en matière de référendum obligatoire sur les traités internationaux.

Sur le fond, notre Conseil ne s'oppose pas à la codification d'une pratique constitutionnelle non écrite. Il lui semble en effet important qu'il y ait un parallélisme au plan interne et au plan international s'agissant de l'adoption de normes de rang constitutionnel. Notre Conseil prend note à cet égard que le projet ne modifiera pas le système référendaire existant (rapport explicatif, point 3.1, p. 11). Selon sa compréhension toutefois, l'on doit s'attendre à une possible augmentation des traités soumis à référendum obligatoire dès lors qu'actuellement les traités contenant des règles de rang constitutionnel n'ont pas toujours été soumis au référendum obligatoire *sui generis* basé sur le droit constitutionnel non écrit.

Se pose toutefois la question de savoir si la norme proposée sera apte à apporter les clarifications souhaitées, dès lors que, malgré un texte en apparence clair, la portée du référendum obligatoire en matière de traités internationaux sera très certainement sujette à

interprétation, en particulier s'agissant de la deuxième partie de la phrase de l'article 140, alinéa 1, lettre b bis du projet.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères fédérales, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti

Le président :

Antonio Hodgson

Glarus, 13. November 2018 / oem
Unsere Ref: 2018-254

Vernehmlassung i. S. obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Regierungsrat des Kantons Glarus begrüsst die vom Bundesrat vorgeschlagen Ergänzung von Artikel 140 der Bundesverfassung (BV; SR 101), mit welcher die Motion 15.3557 Caroni umgesetzt und erfüllt werden soll. Mit der beabsichtigten Änderung wird bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht kodifiziert und die Parallelität von aussen- und innenpolitischer Mitsprache, wie sie bei Bundesgesetzen und völkerrechtlichen Verträgen mit Gesetzescharakter, die beide dem fakultativen Referendum unterstehen (vgl. Art. 141 BV), gilt, auch für völkerrechtliche Verträge verwirklicht, denen Verfassungsrang zukommt. Diese sollen gleich wie Änderungen der Bundesverfassung (neu) einer obligatorischen Abstimmung mit doppeltem Mehr unterstehen.

Der Regierungsrat begrüsst insbesondere die vorgeschlagene Konkretisierung des „verfassungsmässigen Charakters“ von völkerrechtlichen Verträgen in den Ziffern 1 bis 4 von Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b^{bis} des Vernehmlassungsentwurfs. Aufgrund ihres Bestimmtheitsgrades erlauben die Kriterien einen voraussehbaren Entscheid, ob ein bestimmter völkerrechtlicher Vertrag einem obligatorischen (Art. 140 BV) oder einem fakultativen Referendum (Art. 141 BV) untersteht. Dies dient dem Gebot der Rechtssicherheit und der Transparenz. Dabei gilt es aus Sicht des Kantons Glarus festzuhalten, dass – wie in den Erläuterungen erwähnt – die Ratifikation des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen würde. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat unter anderem aufgrund der kantonalen Wahlsysteme, bei denen an öffentlichen Versammlungen durch Handerheben abgestimmt wird, bisher auf eine Ratifikation des 1. Zusatzprotokolls verzichtete. Dies betrifft insbesondere die Glarner Landsgemeinde.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Dr. Andrea Bettiga
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: reto.feller@bj.admin.ch

versandt am: **14. Nov. 2018**



Sitzung vom

06. November 2018

Mitgeteilt den

06. November 2018

Protokoll Nr.

855

An das
Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

auch per E-Mail: reto.feller@bj.admin.ch

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme vom 15. August 2018 in vorbezeichneter Angelegenheit und bedanken uns dafür bestens.

Nach Durchsicht und Prüfung der Unterlagen unterstützt die Bündner Regierung die vorgeschlagene Ergänzung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) durch einen Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis}.

Zwar ist nach verbreiteter Ansicht ein obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter bereits Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts (Referendum sui generis). Die ausdrückliche Verankerung im Verfassungstext erhöht aber die Rechtssicherheit und verbessert die praktische Handhabung dieses Volksrechts. Dies ist speziell vor dem Hintergrund der fortschreitenden interna-

tionalen Beziehungen und entsprechenden vertraglichen Verflechtungen zu begrüßen. Der vorgeschlagene Verfassungstext umschreibt den Begriff des "verfassungsmässigen Charakters" in genügend bestimmter Weise, so dass die Bestimmung als praktikable Grundlage für den Entscheid erscheint, ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem obligatorischen Referendum untersteht oder nicht. Aus kantonaler Sicht besonders zu begrüßen ist, dass in Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} Ziff. 2 BV das obligatorische Referendum für die Bestimmungen von Verfassungsrang, die das Verhältnis zwischen Bund und Kantone oder Zuständigkeiten des Bundes betreffen, ausdrücklich in der Verfassung verankert wird.

Mit dem nochmaligen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme verbinden wir

freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Delémont, le 16 octobre 2018

**Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel :
ouverture de la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet, par la présente, sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge. De manière générale, nous sommes favorables au projet de révision proposé. Celui-ci assurerait un parallélisme entre les modifications de la Constitution fédérale découlant d'une volonté nationale et l'adoption de traités internationaux ayant un caractère constitutionnel dans notre ordre juridique.

Afin de délimiter le champ d'application de la nouvelle norme, il nous paraîtrait cependant utile que son commentaire soit plus développé, avec notamment des définitions plus précises des domaines concernés, ainsi que des exemples concrets.

Nous vous remercions de nous avoir associés à la présente procédure de consultation et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Vice-président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Copie par courriel à reto.feller@bj.admin.ch

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per E-Mail
reto.feller@bj.admin.ch

Bundesamt für Justiz

Luzern, 13. November 2018

Protokoll-Nr.: 1125

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. August 2018 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung über die obgenannte Verfassungsvorlage zur Umsetzung der Motion 15.3557 eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danken wir Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und teile Ihnen zur Änderungsvorlage Folgendes mit:

Gemäss dem Entwurf des geänderten Artikel 140 Absatz 1 der Bundesverfassung soll das bisher ungeschriebene obligatorische Staatsvertragsreferendum hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge, die einen verfassungsmässigen Inhalt aufweisen, in die Verfassung überführt werden. Wir stimmen diesem Vorhaben grundsätzlich zu.

Mit Schreiben vom 27. März dieses Jahres haben wir gegenüber der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zu deren Regelungsvorschlag über die Zuständigkeit für die Kündigung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen (Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 16.456) Stellung genommen. Dabei haben wir angeregt, die Änderung der Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung und nicht nur derjenigen auf Gesetzesstufe zu prüfen. Folgt die Kommission unserer Anregung und käme nunmehr mit dem Bundesrat zum gleichen Ergebnis, dass eine Regelung in der Bundesverfassung angebracht ist, müsste darauf hingewirkt werden, die beiden Verfassungsvorlagen wenigstens hinsichtlich der Volksabstimmung zeitlich zu koordinieren.

Freundliche Grüsse


Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

Consultation – référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel

Madame la conseillère fédérale,

Nous nous référons à votre envoi du 15 août 2018 adressé aux gouvernements cantonaux et vous remercions de nous consulter.

La motion 15.337 déposée par M. Caroni s'inscrit dans la suite de la réflexion qui avait été entreprise lors du dépôt en 2009 de l'initiative tendant à clarifier les matières soumises à référendum. À l'époque déjà, le Conseil fédéral s'était montré positif au projet.

Le rapport explicatif soumis à la présente consultation apporte de manière bienvenue les compléments nécessaires à la notion de « caractère constitutionnel », remédiant à l'imprécision qui était reprochée au projet rejeté en votation du 17 juin 2012.

Déjà dans le droit actuel, on considère que de tels traités internationaux ayant un caractère constitutionnel *matériel* sont soumis au référendum obligatoire. Toutefois cela repose sur une casuistique toujours soumise à une marge d'interprétation. Il nous paraît ainsi judicieux, et conforme à la sécurité du droit, d'introduire cette précision dans le droit constitutionnel *formel* par l'ajout du nouvel alinéa proposé.

Le canton de Neuchâtel se déclare donc favorable au projet présenté, qui tend à une clarification des droits populaires.

Nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 novembre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND



NE



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 13. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sie haben uns mit Schreiben vom 15. August 2018 zur Vernehmlassung zu oben erwähnter Vorlage eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

Wir unterstützen die Vorlagen aus folgenden Überlegungen.

Heute gilt das in der Bundesverfassung verankerte obligatorische Referendum zwar für Verfassungsänderungen (Landesrecht) und für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit (Nato) oder zu supranationalen Gemeinschaften (EU), nicht aber für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter.

Völkerrecht und direkte Demokratie können gleichzeitig besser abgestützt werden, wenn das Vorgehen bei der Unterzeichnung und Ratifizierung von internationalen Verträgen verbessert wird. Es ist daher unseres Erachtens richtig, völkerrechtliche Verträge Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert oder die Bestimmung von Verfassungsrang in ganz wichtigen Bereichen enthält. Mit andern Worten: Was – inhaltlich betrachtet – innenpolitisch eine Mitsprache bedingt, soll dies auch aussenpolitisch tun. Damit wird die innerstaatliche Legitimation des Völkerrechts gestärkt. Ein generelles obligatorisches Referendum erachten wir nicht als zielführend.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Res Schmid
Landammann

lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- reto.feller@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

reto.feller@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3285
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 14. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

geschätzte Simonetta

Besten Dank für die Möglichkeit, uns zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zu äusseren.

Wir verzichten auf eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf.

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Landammann

Kopie an:

- Staatskanzlei (mit den Akten OWSTK.3285)

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat

Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

per Mail: reto.feller@bj.admin.ch

Schaffhausen, 13. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur eingangs erwähnten Vernehmlassung und nehmen dazu fristgerecht Stellung.

Wir stimmen dem Entwurf des Bundesbeschlusses über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter zu.

Dieses Referendumsrecht ist nach Meinung des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen zwar heute schon Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts. Wir sind aber mit dem Bundesrat der Ansicht, dass die ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung die praktische Handhabung dieses Volksrechts verbessert. Sie schafft zudem mehr Rechtssicherheit sowie Transparenz und stärkt die demokratische Legitimation des Völkerrechts.

Wir unterstützen auch die Anknüpfung an den Begriff der Verfassung im materiellen Sinn bei und insbesondere die Fokussierung auf die zentralen Regelungsbereiche bei der Totalrevision der Bundesverfassung. Entsprechend sind wir mit den vorgeschlagenen vier Einzelbereichen von Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} der Bundesverfassung - im Sinne einer Konkretisierungshilfe zur näheren Eingrenzung des "verfassungsmässigen Charakters" eines Staatsvertrags - einverstanden.

Wir hoffen, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können, und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates



Der Präsident:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ch. Amsler".

Christian Amsler

Der Staatsschreiber

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Stefan Bilger".

Dr. Stefan Bilger

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Fachbereich Rechtsetzungs-
begleitung I
Bundesrain 20
3003 Bern

30. Oktober 2018

Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 15. August 2018 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

Der Regierungsrat begrüsst im Hinblick auf die Rechtssicherheit die vorgeschlagene Änderung der Bundesverfassung, welche die Einführung eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter vorsieht. In der Verfassung des Kantons Solothurn (BGS 111.1, KV) findet sich bereits eine der einzuführenden Bestimmung entsprechende Bestimmung, nämlich Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe c KV. Diese unterstellt unter anderem Staatsverträge und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt der obligatorischen Volksabstimmung.

Des Weiteren stimmt der Regierungsrat der Ansicht des Bundesrates zu, dass aufgrund des Leitmotivs des Parallelismus das obligatorische Referendum auch bei denjenigen völkerrechtlichen Verträgen zur Anwendung gelangen soll, deren Inhalt nach der innerstaatlichen Rechtslage zu einer obligatorischen Abstimmung durch Volk und Stände führen würde. Im Sinne einer stringenten Rechtslage gilt dies umso mehr, als der Parallelismus auf Gesetzesstufe mit Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV bereits weitgehend umgesetzt worden ist.

Bezüglich des Begriffs der «Bestimmungen von Verfassungsrang» bleibt, trotz der Umschreibung im vorgesehenen Verfassungstext, ein gewisser Auslegungsspielraum bestehen. Dennoch wird die Einführung des neuen Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b^{bis} BV im Vergleich zur jetzigen Rechtslage zu einer erhöhten Rechtssicherheit führen. Ausserdem besteht dieselbe Problematik bereits bezüglich der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» auf Gesetzesstufe gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und Artikel 164 Absatz 1 BV (zur Handhabung dieses Begriffs vgl. Bericht des Bundesamtes für Justiz, Fakultatives Staatsvertragsreferendum, Entwicklung der Praxis des Bundesrats und der Bundesversammlung seit 2003, vom 29. August 2014).

Wir sind davon überzeugt, dass es dem Bundesrat und der Bundesversammlung auch bezüglich des Begriffs der «Bestimmungen von Verfassungsrang» gelingen wird, jeweils eine zufriedenstellende Konkretisierung im Einzelfall vorzunehmen.

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Heim'.

Roland Heim
Landammann

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Eng'.

Andreas Eng
Staatsschreiber



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 30. Oktober 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter, Änderung der Bundesverfassung; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 15. August 2018 laden Sie die Kantonsregierungen und weitere Vernehmlassungsadressaten ein, zur geplanten Änderung der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) betreffend die Einführung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter Stellung zu nehmen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teilen Ihnen gern mit, dass wir mit dem Vernehmlassungsentwurf einverstanden sind.

Besonders begrüßen wir aus föderalistischer Sicht, dass Bestimmungen von Verfassungsrang im Verhältnis von Bund und Kantonen in der geplanten Bestimmung ausdrücklich Erwähnung finden (Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff. 2 des Entwurfs zur Änderung der BV).

Im Namen der Regierung



Stefan Kölliker
Präsident



Canisius Braun
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
reto.feller@bj.admin.ch



6431 Schwyz, Postfach 1260

An das
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

elektronisch an: reto.feller@bj.admin.ch

Schwyz, 13. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter
Vernehmlassungsantwort des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Motion 15.3557 wurde am 15. Juni 2015 im Nationalrat (NR) eingereicht und beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine Revision der Schweizerischen Bundesverfassung von 18. April 1999 (BV, SR 101) zu unterbreiten, welche für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter ein obligatorisches Referendum vorsieht. Der Bundesrat beantragte am 2. September 2015 die Annahme der Motion durch das Parlament. Der Nationalrat nahm die Motion am 25. September 2015, der Ständerat am 29. Februar 2016 an. Die Vernehmlassungsvorlage schlägt die Umsetzung der Motion durch die Aufnahme von Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} in die BV mit folgendem Wortlaut vor:

¹ Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

b^{bis}. völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert oder die Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der folgenden Bereiche enthalten:

1. Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte;
2. Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes;
3. Finanzordnung;
4. Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden.

Bereits im Rahmen der Totalrevision der BV wurde das Staatsvertragsreferendum einer kritischen Überprüfung unterzogen. Für das obligatorische Referendum wurde damals kein Handlungsbedarf festgestellt, weshalb das alte Recht (Art. 89 Abs. 5 aBV) unverändert in die neue Bundesverfassung übernommen wurde. Hiernach werden Volk und Ständen der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV). Daneben hat sich in der Lehre ein ungeschriebenes Verfassungsrecht auf ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum entwickelt. Danach ist ein völkerrechtlicher Vertrag – in Ergänzung zum kodifizierten Verfassungsrecht – dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn er entweder a) tiefgreifend in die verfassungsrechtliche Ordnung eingreift, b) eine grundsätzliche Änderung der schweizerischen Aussenpolitik mit sich bringt oder c) sehr bedeutende sachliche oder politische Gründe dafür sprechen. Aufgrund dieser Lehrmeinung wurde beispielsweise der Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 9. Oktober 1992

(BBI 1992 VI 56) dem obligatorischen Referendum unterstellt. Der Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (BBI 2004 7149) wurde dagegen lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt, weil das Parlament diese Abkommen nicht als „tiefgreifende Änderungen unseres Staatswesens“ wertete.

Die am 11. August 2009 eingereichte Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" wollte das obligatorische Referendum bei Staatsverträgen ausweiten. Sie forderte, dass Volk und Ständen völkerrechtliche Verträge unterbreitet werden, die:

- eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen;
- die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen;
- Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen;
- neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene direkte Gegenentwurf zu dieser Volksinitiative sah vor, Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV zu ergänzen und das Staatsvertragsreferendum auch für völkerrechtliche Verträge einzuführen, die «Bestimmungen enthalten, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen». Das Parlament empfahl dem Souverän, die Volksinitiative abzulehnen und trat auf den direkten Gegenentwurf nicht ein (10.090, Vorlage 1 und 2). Letzteres tat das Parlament einerseits aus abstimmungstaktischen Überlegungen. Andererseits waren sich die Räte weitestgehend darin einig, dass der Gegenentwurf weitere Unklarheiten schaffe und im Ergebnis nichts Neues bringe. Deshalb wurde dem Souverän am 17. Juni 2012 nur die Volksinitiative zur Abstimmung vorgelegt. Volk und Stände lehnte diese ab.

Basierend auf den erwähnten direkten Gegenentwurf und initiiert durch die Motion 15.3557 schlägt der Bundesrat erneut eine Kodifikation des ungeschriebenen obligatorischen Staatsvertragsreferendums vor.

Ein eigentlicher Mehrwehrt in der Praxis scheint uns fraglich und weitere Auslegungsfragen dürften auf Bundesrat und Parlament zukommen. Unklar – und im Erläuternden Bericht nicht dargestellt – ist namentlich, ob aufgrund der neuen Bestimmungen der oben erwähnte Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Assoziierung an „Schengen-Dublin“ dem obligatorischen Referendum zu unterstellen gewesen wäre. Dass der Erläuternde Bericht als mögliche Anwendungsfälle des neuen Rechts die Zusatzprotokolle 1, 4 und 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nennt, überrascht insofern, als der Bundesrat wiederholt klargemacht hat, dass er eine Unterzeichnung dieser Zusatzprotokolle aus staatsrechtlichen Gründen nicht anstrebt.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K. an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 6. November 2018
905

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zur vorgeschlagenen Anpassung von Art. 140 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und teilen Ihnen mit, dass wir die Vorlage ablehnen.

Für Staatsverträge mit verfassungsähnlichem Charakter ist zwar gemäss der aktuellen Formulierung der Bundesverfassung keine obligatorische Abstimmung mit doppeltem Mehr notwendig. In der Praxis besteht jedoch bereits heute ein ungeschriebenes obligatorisches Staatsvertragsreferendum für besonders bedeutsame internationale Abkommen. Die Motion 15.3557 beabsichtigt nun, dass diese ungeschriebene Regelung explizit in die Bundesverfassung aufgenommen wird. Nach unserer Einschätzung ist jedoch fraglich, ob die Rechtslage durch eine solche Verfassungsänderung tatsächlich klarer wird. Gestützt auf die vorgeschlagene Formulierung von Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} des Entwurfs müsste nämlich trotzdem im Einzelfall entschieden werden, ob dem jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag überhaupt Verfassungsrang zukommt oder nicht. Die Abgrenzung, welche internationalen Abkommen verfassungsmässiger Natur sind und welche nicht, dürfte dabei nicht immer ganz einfach sein.

Die vorgeschlagene Anpassung wird somit nicht dazu führen, dass in Zukunft mehr Klarheit darüber besteht, in welchen Fällen ein Staatsvertrag Volk und Ständen zu unterbreiten ist und wann nicht. Zudem vermag die Formulierung des Entwurfs nicht zu überzeugen. Die dort aufgelisteten Fälle dürften zudem vollständig von Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV erfasst sein, was völlig ausreichend ist.

2/2

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber





5278

fr

0

14 novembre 2018

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 81443 20
fax +41 91 81444 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale
di giustizia e polizia
3003 Berna

reto.feller@bj.admin.ch

Referendum obbligatorio per i trattati internazionali a carattere costituzionale Procedura di consultazione

Gentili Signore,
Egredi Signori,

Abbiamo ricevuto la lettera del 15 agosto 2018 con l'avamprogetto di modificazione costituzionale concernente il referendum obbligatorio per i trattati internazionali a carattere costituzionale. Ringraziamo per l'opportunità offertaci di esprimere il nostro parere.

Abbiamo esaminato l'avamprogetto e condividiamo la proposta che mira a precisare nella Costituzione stessa i casi in cui un trattato internazionale sottostà al referendum obbligatorio.

Vogliate gradire, gentili Signore, egredi Signori, l'espressione della massima stima.

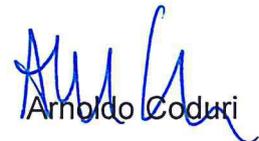
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Servizi giuridici del Consiglio di Stato (can-cgcs@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- pubblicazione in Internet

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par courrier électronique à
Reto.feller@bj.admin.ch (une version Word
et une version PDF)

Réf. : MFP/15024500

Lausanne, le 7 novembre 2018

Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel - Procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur l'avant-projet de référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du Canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

I. Remarques d'ordre général

Sur le principe, le Conseil d'Etat est favorable à la démarche visant à assurer la plus grande légitimité démocratique possible du droit international dans l'ordre juridique suisse. En vertu de la règle du parallélisme des formes, il apparaît judicieux que les traités internationaux entraînant certaines modifications de la Constitution ou comportant des dispositions de rang constitutionnel soient soumis au référendum obligatoire, tout comme le sont les révisions de la Constitution (art. 140 al. 1 let. a Cst.).

Il est ainsi aujourd'hui généralement admis que le référendum obligatoire en matière de traités internationaux ayant un caractère constitutionnel fait partie du droit constitutionnel non écrit (référendum *sui generis*).

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que la formulation proposée à l'art. 140 al. 1 let. b^{bis} de l'avant-projet, qui a pour but d'intégrer ce référendum obligatoire *sui generis* dans le texte de la Constitution, n'est pas satisfaisante et ne permet pas d'atteindre l'objectif visant à augmenter la clarté et la sécurité du droit.

II. Remarques particulières

L'avant-projet prévoit une nouvelle lettre b^{bis} à l'art. 140 al. 1 Cst., dont la teneur est la suivante :

¹Sont soumis au vote du peuple et des cantons :

b^{bis}. les traités internationaux dont la mise en œuvre exige une modification de la Constitution ou qui comportent des dispositions de rang constitutionnel dans l'un des domaines suivants :

- 1. le catalogue des droits fondamentaux, la nationalité suisse, les droits de cité ou les droits politiques;*
- 2. les rapports entre la Confédération et les cantons ou les compétences de la Confédération;*
- 3. le régime des finances;*
- 4. l'organisation ou les compétences des autorités fédérales.*

Selon le rapport explicatif (p. 8) et la définition de la doctrine, la portée du référendum obligatoire *sui generis* (non écrit) est la suivante :

Un traité international doit être soumis au référendum *sui generis*

- a) s'il porte atteinte à l'ordre constitutionnel ;
- b) s'il entraîne une profonde modification de la politique extérieure de la Suisse ;
- c) si des raisons matérielles ou politiques significatives l'imposent.

L'avant-projet porte sur les traités qui occasionneraient une révision de la Constitution (« dont la mise en œuvre exige une modification de la Constitution ») ou qui contiendraient des dispositions « de rang constitutionnel » dans les domaines précisés par le texte. Ce sont donc avant tout des traités qui impacteraient formellement ou matériellement l'ordre constitutionnel suisse.

La notion de disposition « de rang constitutionnel », désignant les normes qu'il se justifie d'inscrire dans la Constitution, non dans un texte de rang inférieur, parce qu'elles « forment le fondement de l'état de droit et de la démocratie » (cf. rapport explicatif, p. 9), est toutefois difficile à définir, controversée et fluctuante.

La liste proposée comprend le chapitre 1 du titre 2 de la Constitution (droits fondamentaux), le chapitre 2 du titre 1 (nationalité, droits de cité et droits politiques), le chapitre 1 du titre 3 (rapport entre la Confédération et les cantons), le chapitre 2 du titre 3 (compétences de la Confédération), le chapitre 3 du titre 3 (régime des finances) ainsi que le titre 5 (autorités fédérales). Selon le rapport explicatif (p. 10), la notion de droits politiques couvre également les dispositions générales figurant au titre 4 de la Constitution et celles qui régissent les droits populaires (initiative et référendum).

Or, dans les différentes sections de la Constitution susmentionnées, il existe assurément des dispositions qui n'appartiennent pas au droit constitutionnel au sens matériel. A l'inverse, certaines dispositions de rang constitutionnel qui ne concerneraient pas ces domaines limités pourraient faire l'objet de traités internationaux mais ne seraient pas soumises au référendum obligatoire, sauf si leur mise en œuvre exige une modification formelle de la Constitution. De plus, la formulation de la nouvelle disposition risque d'impliquer une confusion entre l'appartenance à un des domaines du droit mentionnés et la définition du rang constitutionnel d'une norme. Par exemple, soumettre tous les traités qui touchent aux droits fondamentaux au référendum obligatoire irait au-delà de l'objectif de la présente révision, qui est de prévoir de façon explicite le référendum obligatoire pour les traités internationaux qui sont d'une importance qui les élève au rang de norme constitutionnelle.

Par ailleurs, il faut constater que l'avant-projet laisse de côté un des critères d'application du référendum *sui generis* qui est celui de l'importance politique. Il ne permettrait dès lors pas d'intégrer complètement l'actuel référendum obligatoire *sui generis* dans le texte de la Constitution.

III. Conclusion

Au vu du caractère imprécis et fluctuant de la notion de disposition de rang constitutionnel et des nombreux problèmes d'interprétation que risque de soulever l'avant-projet, le Conseil d'Etat est d'avis que l'opportunité de la révision proposée, qui ne permettra pas d'atteindre l'objectif visant à augmenter la clarté et la sécurité du droit, n'est pas suffisamment établie.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER

Nuria Gorrite

Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SJL



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



2018.04229

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Références
Date

~ 7 NOV. 2018

**Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel.
Mise en œuvre de la motion Caroni 15.3557. Réponse à la consultation.**

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de lui avoir adressé, dans le cadre de la procédure de consultation, le projet de modification de la Constitution fédérale destiné à soumettre au référendum obligatoire les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel.

Le référendum obligatoire est communément admis en matière de traités internationaux ayant un caractère constitutionnel, sans pour autant être explicitement formulé dans la Constitution fédérale.

La modification proposée clarifie une pratique non seulement incontestée, mais largement souhaitée. Elle conforte les droits populaires et renforce la sécurité du droit. Quant à la formulation de la nouvelle lettre b^{bis} de l'article 140 alinéa 1 Cst., elle est précise et n'amène pas de remarque particulière.

Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'Etat du canton du Valais soutient l'inscription dans la Constitution fédérale d'une disposition prévoyant explicitement le référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos respectueuses salutations.

Au nom du Conseil d'Etat

La Présidente

Esther Waeber-Kalbermatten



Le Chancelier

Philipp Spörri

Copie : reto.feller@bj.admin.ch



Place de la Planta, CP 478, 1951 Sion
Tél. 027 606 21 00 · Fax 027 606 21 04



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

14. November 2018 (RRB Nr. 1093/2018)

**Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge
mit verfassungsmässigem Charakter (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 15. August 2018 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur Einführung eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die Einführung eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Dr. Thomas Heiniger

Dr. Kathrin Arioli





Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Zug, 23. Oktober 2018 hs

Vernehmlassung zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 15. August 2018 haben Sie uns in oben genannter Angelegenheit mit Frist bis zum 16. November 2018 zur Vernehmlassung eingeladen.

Wir begrüssen eine Kodifikation, die Klarheit und Rechtssicherheit schafft. Gerne teilen wir Ihnen daher mit, dass wir den Vernehmlassungsentwurf vollumfänglich unterstützen, welcher in Erfüllung der Motion 15.3557 eine Verfassungsänderung zur Einführung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter vorschlägt.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- reto.feller@bj.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Staatskanzlei
- Direktion des Innern

Geht per Mail an: reto.feller@bj.admin.ch

12.11.2018

Vernehmlassung: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP ist wie Motionär Caroni der Ansicht, dass das in der Verfassung verankerte obligatorische Referendum eine Lücke aufweist, die einer Schliessung bedarf: Völkerrechtliche Verträge mit inhaltlich verfassungsmässigem Charakter müssen gleich wie Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Diese Kodifikation schafft Rechtssicherheit und stärkt die demokratische Legitimation des Völkerrechts.

Bisher war das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter Teil des ungeschriebenen Verfassungsrechts. Der Bundesrat hatte in einem Gegenentwurf zur 2009 eingereichten Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik“ schon einmal ein obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang vorgeschlagen. Der Gegenentwurf fiel im Parlament mit der Begründung, er sei unklar definiert, durch.

Korrekterweise wird deshalb bei der hier vorliegenden Umsetzung der Motion auf eine klare Umschreibung des Begriffs des „verfassungsmässigen Charakters“ geachtet. Eine Änderung der schweizerischen Aussenpolitik allein genügt nicht, um ein obligatorisches Referendum zu begründen. Erst wenn die Verfassung aufgrund von völkerrechtlichen Bestimmungen geändert werden muss, erfolgt ein obligatorisches Referendum. Wenn ein völkerrechtlicher Vertrag keine verfassungsändernden Bestimmungen enthält, sondern nur aus politischen Gründen dem Volk vorgelegt werden soll, ist ein obligatorisches Referendum richtigerweise nicht vorgesehen.

Folgende Gründe rechtfertigen die Einführung eines solchen obligatorischen Referendums: Die Kodifikation von ungeschriebenem Recht schafft Rechtssicherheit und fördert die Transparenz. Eine Konkretisierung erleichtert die praktische Handhabung und schliesslich – und damit entscheidend – stärkt die Einführung eines obligatorischen Staatsreferendums die demokratische Legitimation des Völkerrechts.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per E-Mail: reto.feller@bj.admin.ch

Bern, 28. November 2018

Vernehmlassung: Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP unterstützt den vorliegenden Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter. Aktuell ist nämlich nicht klar definiert, wann ein Völkerrechtsvertrag der obligatorischen Referendumpflicht unterliegt. Es liegt daher im ausdrücklichen Interesse der CVP diesen Sachverhalt zu klären und mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungsartikel Klarheit zu schaffen. Die daraus resultierende erhöhte Rechtssicherheit befürwortet die CVP. Zudem stärkt der Bundesbeschluss die demokratische Legitimität des Völkerrechts. Die CVP setzt sich für ein klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht ein und unterstützt deshalb den vorgeschlagenen Bundesbeschluss.

Kein Freipass für Volksabstimmungen

Dieser Bundesbeschluss sollte aus Sicht der CVP aber nicht dazu führen, dass die Anzahl an Volksentscheiden in Zukunft überdurchschnittlich stark ansteigt. Aus diesem Grund begrüsst die CVP den klaren Kriterienkatalog, mit welchem der Bundesrat definiert, wann internationale Verträge dem obligatorischen Referendum unterliegen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidgenössisches Polizei- und
Justizdepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 16. November 2018/YB
VL Referendum Staatsverträge

Per Mail an: reto.feller@bj.admin.ch

**Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter.
Änderung der Bundesverfassung
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen begrüsst die vorgeschlagene Verfassungsänderung, die von Seiten FDP angestossen (Motion [15.3557](#) Caroni) und vom Parlament mit klarem Mehr überwiesen wurde. Analog zum Landesrecht, wo für Verfassungsänderungen die Referendumpflicht gilt, soll in Zukunft auch Völkerrecht mit verfassungsmässigem Charakter obligatorisch dem Volk unterbreitet werden. Dadurch wird eine breitere demokratische Abstützung von Völkerrecht erreicht. Es ist staatspolitisch richtig, dass wichtige völkerrechtliche Verträge, die materiell verfassungsmässigen Gehalt haben, der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen. Die Vorlage stärkt damit nicht nur die Legitimation von Völkerrecht, sondern darüber hinaus auch die Volksrechte.

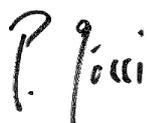
Mit den im Entwurf enthaltenen Kriterien (Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziff 1-4), die den verfassungsmässigen Charakter genauer eingrenzen, sind wir im Grundsatz einverstanden. Jedoch braucht es aus unserer Sicht keine spezifische Regelung für völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine Verfassungsänderung verlangen, da in diesem Fall die Anpassung der Bundesverfassung ohnehin dem obligatorischen Referendum untersteht. Sinnvollerweise wird die Verfassung in diesem Fall entweder vorgängig oder gleichzeitig mit der Genehmigung des Abkommens (also in einem Paket) angepasst.

Abschliessend möchten wir anregen, dass die Umsetzung der Motion [15.3557](#) Caroni eng auf die Umsetzung der Parlamentarischen Initiative [16.456](#) der SPK-S abgestimmt wird. Letztere verlangt die Klärung der Zuständigkeiten bei einer eventuellen Kündigung eines Staatsvertrages. Im Sinne des Parallelismus ist das Stimmvolk für die Kündigung zuständig, wenn es bereits die Genehmigung abgesegnet hat. Beide Vorlagen stärken im Ergebnis die direktdemokratische Legitimation von Völkerrecht.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per E-Mail an: reto.feller@bj.admin.ch

14. November 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigen Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigen Charakter (Umsetzung der Motion 15.3557 Caroni) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen begrüssen, dass völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen. Das demokratische Mitspracherecht von Volk und Ständen wird dadurch gestärkt. Die stärkere demokratische Legitimierung von Staatsverträgen hat zugleich den Vorteil, dass das Völkerrecht, das für ein kleines und stark vernetztes Land wie die Schweiz von grosser Bedeutung ist, innerstaatlich gestärkt wird.

Bei dieser Gelegenheit ist die Bundesverfassung im Sinne der parlamentarischen Initiative 16.456 („Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten“) sprachlich zu bereinigen.

Nach der politischen Praxis und der wohl herrschenden rechtswissenschaftlichen Lehre gibt es schon heute ein „ungeschriebenes obligatorisches Staatsvertragsreferendum“. So wurde beispielsweise das Abkommen über den EWR-Beitritt aufgrund seiner Bedeutung dem obligatorischen Referendum unterstellt. Es ist dient der Rechtssicherheit und Transparenz, diese Praxis in der Verfassung zu verankern.

Bei der Formulierung der Verfassungsbestimmung ist darauf zu achten, dass diese einerseits weit genug ist, um möglichst alle völkerrechtlichen Verträge mit verfassungsmässigen Charakter zu erfassen (z.B. weil sie den Bestand der Grundrechte oder die Grundlagen der Staatsorganisation betreffen; „Verfassung im materiellen Sinn“), und andererseits eng genug, um unnötige, d.h. in der Sache ungerechtfertigte obligatorische Referenden möglichst zu verhindern. Vor diesem Hintergrund leuchtet es ein, dass der vorgeschlagene Verfassungstext verlangt, dass der völkerrechtliche Vertrag entweder die Änderung der Bundesverfassung erfordert oder Bestimmungen von Verfassungsrang enthält. In der Praxis dürfte die zweite Fallkonstellation häufiger vorkommen. Für die Grünliberalen ist wichtig, dass der „Verfassungsrang“ im erwähnten materiellen Sinn verstanden wird und somit grundlegende Fragen der demokratischen und rechtsstaatlichen Staatsordnung berührt sind.

Als zusätzliche Voraussetzung schlägt der Bundesrat vor, dass die in einem völkerrechtlichen Vertrag enthaltenen Bestimmungen von Verfassungsrang einen der folgenden Bereiche betreffen: (i) Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politischen Rechte, (ii) Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes, (iii) Finanzordnung oder (iv) Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden. Die Grünliberalen begrüßen das Ziel, mit diesem – sehr umfassenden – Katalog dem auslegungsbedürftigen Ausdruck „Verfassungsrang“ Konturen zu geben, was die Anwendung erleichtert. Aus dem gleichen Grund ist es sachgerecht, dass der Formulierungsvorschlag weitgehend auf die bestehende Begrifflichkeit der Bundesverfassung abstellt.

Abschliessend erinnern die Grünliberalen an ihre Forderung, bei dieser Gelegenheit die Bundesverfassung sprachlich zu bereinigen, um die Anliegen der parlamentarischen Initiative 16.456 der staatspolitischen Kommission des Ständerates umzusetzen. Diese verlangt die Klarstellung, dass für wichtige Änderungen und Kündigungen von völkerrechtlichen Verträgen das Parlament zuständig ist (siehe die [Vernehmlassungsantwort](#) der Grünliberalen vom 13. April 2018).

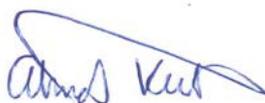
Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Tiana Moser, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



Per E-Mail

Bundesamt für Justiz

Bundesrain 20

3003 Bern

reto.feller@bj.admin.ch

Vernehmlassung zum Vorentwurf der Umsetzung der Motion 15.3557 Caroni Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz unterstützt diese Vorlage in der vorliegenden Form nicht, schlägt hingegen die Einführung des fakultativen Referendums für sämtliche Staatsverträge vor (siehe dazu unten stehend Ziff. 2). Damit unterstützen wir das grundsätzliche Ziel dieser Vorlage, die direkt-demokratische Mitbestimmung im Bereich der Staatsverträge auszubauen.¹ Nach Auffassung der SP Schweiz ist dafür aber das fakultative Referendum ausreichend: Ein dadurch in einer Abstimmung erreichtes Volksmehr verschafft unserer Auffassung nach die vollständige demokratische Legitimation für einen Staatsvertrag.²

Die Einführung des fakultativen Referendums für alle Staatsverträge würde im Unterschied zur Vorlage in der vorliegenden Form nicht nur zu einem Ausbau der direkt-demokratischen Mitentscheidung bei Staatsverträgen führen, sondern auch für Klarheit und Rechtssicherheit sorgen: Es zeigt sich immer wieder, dass es zum Zeitpunkt des Abschlusses eines Staatsvertrages schwierig ist abzuschätzen, ob dessen Umsetzung wesentlichen Einfluss auf die in Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} VE-BV genannten Bereichen haben wird und folglich gemäss Vorentwurf dem obligatorischen Referendum unterstellt werden

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 3.

² Siehe dazu Votum Paul Rechsteiner in der Ständeratsdebatte vom 29.2.2016, S. 4; vgl. dazu auch Parteiprogramm der SP Schweiz, Oktober 2010, S. 38.

müsste. In diesem Zusammenhang erachten wir die Formulierung von Art. 140 Abs. 1 lit. bbis VE-BV als auslegungsbedürftig und deshalb wenig praktikabel.³

2 Weitere Vorschläge

2.1 Einführung eines fakultativen Referendums für alle Staatsverträge (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV)

Wie oben ausgeführt (siehe Ziff. 1) befürwortet die SP Schweiz der Ausbau der Volksrechte bei der Genehmigung von Staatsverträgen. Deshalb bitten wir den Bundesrat, als Alternative zum vorliegenden Vorentwurf die Einführung des fakultativen Referendums für sämtliche Staatsverträge vorzusehen (Art. 140 BV unverändert belassen; Streichung Ziff. 1-3 in Art. 141 Abs. 1 lit. d BV): Dies würde die direkt-demokratische Mitbestimmung bei Staatsverträgen einheitlich und nachvollziehbar regeln, der Rechtssicherheit dienen und dabei insbesondere das aktuell bestehende Problem der zu geringen direkt-demokratischen Legitimation einzelner Staatsverträge mit unvorhersehbar grosser Tragweite und bei Freihandelsabkommen beseitigen.⁴

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



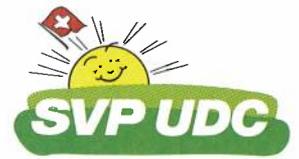
Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

³ Vgl. auch Vernehmlassungsantwort der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne, S. 4,5.

⁴ Siehe Votum Jacqueline Fehr Nationalratsdebatte zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China vom 10.12.2013, S. 3, vgl. dazu auch O. Diggelmann, Muss das Freihandelsabkommen der Schweiz mit der Volksrepublik China dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden, Rechtsgutachten, 2014 und C. Sieber-Gasser, Andocken der Schweiz an Handelsabkommen der Europäischen Union – Mitsprache und Demokratische Legitimation, In: A. Müller und W. Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Nomos/DIKE/facultas, S. 148ff.



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Elektronisch (pdf und Word) an:
reto.feller@bj.admin.ch

Bern, 16. November 2018

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP unterstützt die Erweiterung der Volksrechte bzw. explizite Verankerung des ungeschriebenen Verfassungsrechts in diesem wichtigen Bereich. Völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung zur Folge haben, sollen der gleichen direkt-demokratischen Hürde unterliegen wie die Bundesverfassung selbst. Aus Sicht der SVP muss die Formulierung aber dahingehend konkretisiert werden, dass auch völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter erfasst werden, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar noch keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit entfalten, aber dazu geeignet sind (*Soft Law*). Auch die Delegation von Rechtsprechungskompetenzen an internationale Gerichte soll explizit zwingend durch Volk und Stände legitimiert werden. Darüber hinaus soll die Verfassungsänderung – sofern diese notwendig ist – Volk und Ständen stets gemeinsam mit dem völkerrechtlichen Vertrag vorgelegt werden müssen.

Immer mehr Bereiche von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft werden durch internationales Recht beeinflusst oder reguliert. Dabei ist es aus Sicht der SVP zentral, dass diese internationalen Regeln stets ausreichend demokratisch legitimiert sind. Dies muss umso mehr gelten, als dass völkerrechtliche Bestimmungen in der Schweiz aufgrund der monistischen Rechtsauffassung prinzipiell keiner innerstaatlichen Umsetzung bedürfen, um rechtliche Gültigkeit zu erlangen.

Mit der vorgeschlagenen Unterstellung von völkerrechtlichen Verträgen mit verfassungsmässigem Charakter unter das obligatorische Referendum kann erreicht werden, dass die genannten internationalen Normen dieselbe direkt-demokratische Hürde nehmen müssen, wie das Schweizer Verfassungsrecht. Diese logische Folgerung gilt denn auch bereits als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Die SVP unterstützt jedoch ausdrücklich deren formelle Verankerung in der Verfassung. Es erleichtert die Praktikabilität und erschwert zudem, dass aus politischer Opportunität auf die Durchführung eines obligatorischen Referendums verzichtet wird.

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} BV ist aus Sicht der SVP prinzipiell geeignet, den Begriff der Verfassungsmässigkeit zu konkretisieren. Selbstredend wird die Tragweite eines völkerrechtlichen Vertrags weiterhin Gegenstand rechtlicher und politischer Auseinandersetzungen bleiben, weshalb die konkrete Handhabung der Bestimmung ein gewisses Mass an Unsicherheiten mit sich bringt. Gegenüber dem Status Quo handelt es sich aber klar um eine Verbesserung. Zudem ist mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, namentlich in Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3, in den meisten Fällen eine Rückfallposition gegeben.

Problematisch ist aus Sicht der SVP hingegen die Handhabung von *Soft Law*. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit werden internationale Abkommen mit solchen Bestimmungen kaum die Kriterien erfüllen, um als völkerrechtlicher Vertrag mit verfassungsmässigem Charakter klassifiziert zu werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich die in solchen Abkommen enthaltenen Bestimmungen über die Jahre – ohne direkt-demokratische Legitimation – zu völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht entwickeln. Entsprechend fordert die SVP, die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung dahingehend zu konkretisieren bzw. zu ergänzen, dass auch völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter erfasst werden, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar noch keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit entfalten, aber dazu geeignet sind.

Handelt es sich um internationale Gerichte, die feststellen, dass eine völkerrechtliche Bestimmung gewohnheitsrechtlichen Charakter angenommen hat, besteht seitens der Schweiz überhaupt keine Einflussmöglichkeit mehr. Daher ist aus Sicht der SVP im vorgeschlagenen Art. 140 Abs. 1 lit. b^{bis} BV eine weitere Ziffer anzufügen:

«5. Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten an internationale Gerichte».

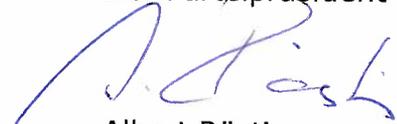
Die Zuständigkeiten solcher Gerichte haben formell und materiell Verfassungsrang (vgl. Art. 188-191c BV). Zudem haben Entscheide internationaler Gerichte funktionell häufig rechtsetzenden Charakter, indem sie nicht nur Einzelfälle entscheiden, sondern auch allgemeine Regeln aufstellen.

Darüber hinaus verlangt die SVP, dass die Verfassungsbestimmung deutlich machen soll, dass eine erforderliche Verfassungsänderung Volk und Ständen zwingend gemeinsam mit dem Genehmigungsbeschluss des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags unterbreitet werden muss. Dies soll nicht bloss eine Möglichkeit darstellen, sondern ein zwingendes Erfordernis sein. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen erkennen können, welche direkten innerstaatlichen Konsequenzen aus der Genehmigung des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages erwachsen. Eine Situation, bei der eine erforderliche Anpassung der Verfassung abgelehnt wird, obwohl der völkerrechtliche Vertrag in einer vorhergehenden Abstimmung angenommen wurde, ist zwingend zu vermeiden. Auch wäre bei einer getrennten Genehmigung der Verfassungsänderung die freie Willensbildung von Volk und Ständen beeinträchtigt, weil ein gewisser Druck besteht, die bereits eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung in innerstaatliches Recht umzugliessen.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie deren Berücksichtigung und verbleiben mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Rösti', written over the printed name.

Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'E. Waeber', written over the printed name.

Emanuel Waeber

Département fédéral de justice et police
Monsieur Reto Feller
Palais fédéral ouest
3003 Berne

reto.feller@bj.admin.ch

Paudex, le 11.10.2017
PAS/ty

Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel

Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous permettons de vous faire part de notre position sur ce sujet.

Le principe du référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel – qui ne souffre pas de contestation – est déjà reconnu par les autorités, de sorte que la nouvelle disposition ne devrait engendrer que peu de changements dans la pratique. Il n'en reste pas moins opportun d'ancrer expressément ce type de référendum dans la Constitution et de circonscrire la notion de droit constitutionnel «matériel», pour des motifs de clarté et de sécurité du droit.

En conséquence, nous approuvons le projet mis en consultation.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette brève prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de notre considération distinguée.

Centre Patronal



Sophie Paschoud

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

16. November 2018

**Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Motion 15.3557:
Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem
Charakter**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend «Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter» (Mo 15.3557) Stellung zu nehmen. Besten Dank für diese Möglichkeit. economiesuisse hat die Mitglieder entsprechend konsultiert.

Die Vorlage bettet sich ein in die grundsätzliche Frage der direkt-demokratischen Mitbestimmung in der Schweizer Aussenpolitik. In diesem Zusammenhang sind auch der durch die SPK-SR lancierte Vorstosses zur Zuständigkeit für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen (paIV [16.456](#)) und die Selbstbestimmungsinitiative zu erwähnen.

Nachdem beide Räte die Motion 15.3557 angenommen hatten, wurde der Bundesrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Verfassungsänderung beauftragt. Der Vorstoss sieht vor, dass völkerrechtliche Verträge, die aufgrund ihrer Bedeutung auf der gleichen Stufe stehen wie die Bundesverfassung, neu dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. «Verfassungsmässig» sind völkerrechtliche Verträge gemäss Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats dann, wenn (1) deren Umsetzung eine Verfassungsänderung erfordert oder sie (2) den Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte; (3) das Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes; (4) die Finanzordnung oder (5) die Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden tangieren.

Aus Sicht der Wirtschaft sind hierbei folgende grundlegende Überlegungen zu berücksichtigen:

- Bereits heute bestehen weitgehende direkt-demokratische Mitbestimmungsrechte in der Aussenpolitik. Diese werden in der praktischen Anwendung durch die Verfassungsänderung kaum gestärkt.
- Der Vernehmlassungsbericht lässt keinen konkreten Handlungsbedarf und Problemdruck erkennen.
- Der begrenzte Gewinn an Rechtssicherheit und formeller Konsistenz rechtfertigt eine Verfassungsänderung nicht.

➔ economiesuisse lehnt den Entwurf zur Verfassungsänderung im Sinne der Motion 15.3557 ab

Bereits heute weitreichende direkt-demokratische Mitbestimmung in der Aussenpolitik

Die Mitbestimmungsrechte der Schweizer Stimmbevölkerung in der Aussenpolitik sind im internationalen Vergleich wohl einzigartig. Die Wirtschaft steht ohne Wenn und Aber zu diesen bewährten demokratischen Prinzipien. Gestützt auf die Bundesverfassung können mittels Volksinitiativen konkrete Staatsverträge gekündigt und im Prinzip auch deren Änderung oder Abschluss verlangt werden. Zudem sehen bereits heute Art. [140](#) und [141](#) BV für eine Vielzahl von Fällen zwingend ein obligatorisches oder fakultatives Referendum für internationale Abkommen vor.

Dies zeigt sich auch in der Aussenwirtschaftspolitik. So ist mit Verweis auf den [Bundesbeschluss vom 22. Juni 2016](#) gar zu erwarten, dass künftig vermehrt auch Freihandels-, Doppelbesteuerungs- oder Investitionsschutzabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Die damit verbundene Neuinterpretation von «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» (Art. 141 BV) geht allerdings aus Sicht der Schweizer Exportwirtschaft klar zulasten des Ermessensspielraums des Bundesrats.

Kein konkreter Handlungsbedarf und Problemdruck erkennbar

Im Zusammenhang mit Staatsverträgen anerkennen Bundesbehörden und ein Teil der Lehre bereits heute «ein (ungeschriebenes) obligatorisches Referendum sui generis, das dann zum Zuge kommen könnte, 'wenn der in Frage stehende Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt'» (vgl. [Bericht des Bundesrates v. 12.05.2015](#)). Verwiesen wird im Vernehmlassungsbericht zudem auf lediglich einen konkreten Anwendungsfall für das obligatorische Staatsvertragsreferendum (UNO-Beitritt) sowie auf eine Formalisierung und Präzisierung des bereits bestehenden (ungeschriebenen) obligatorischen Referendums sui generis, welche mit der Verfassungsänderung erreicht werden könne.

Die Stärkung der Rechtssicherheit durch eine Präzisierung des Begriffs der «Verfassungsmässigkeit», welche ebenfalls als Argument vorgebracht wird, ist zwar im Grundsatz positiv zu bewerten. Die kaum vorhandene Zahl an gerichtlichen Anwendungsfällen lässt jedoch auch hier nicht auf einen konkreten Problemdruck schliessen, welcher eine Verfassungsänderung rechtfertigen würde. Auch im ausenwirtschaftlichen Kontext ist derzeit kein Abkommen bekannt, welches ein obligatorisches Referendum gemäss bestehenden oder neuen Kriterien nahelegen würde. Die Betroffenheit der Wirtschaft durch die Verfassungsänderung ist somit begrenzt. Letztere dürfte in ihrer praktischen Anwendung auch kaum zu einer substanziellen Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik führen.

In dubio pro Status Quo

Auf der Basis dieser Überlegungen ist eine Güterabwägung vorzunehmen: Zwar ist der Gewinn an Rechtssicherheit sowie die erreichte Präzisierung und Formalisierung der Kriterien für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum im Grundsatz positiv zu bewerten. Sie erscheinen jedoch klar als nicht ausreichend für eine Verfassungsänderung. Dies auch mit Blick auf die bereits bestehende (ungeschriebene) Regelung in diesem Kontext, den fehlenden Problemdruck und die kaum vorhandenen Anwendungsfälle. Relevant ist ferner auch, dass sich das Stimmvolk 2012 mit einem klaren Nein zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk» hinter die heute geltende Regelung gestellt hat. Aus diesen Gründen lehnt economiesuisse die Vorlage ab.

Konsistente Regelung auf Verfassungsstufe zusammen mit paIV 16.456 verpasst

Abschliessend ist festzuhalten, dass im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zur paIV 16.456 bereits auf Inkonsistenzen der dortigen Regelung zwischen Gesetzes- und Verfassungsstufe hingewiesen wurde. Es ist bedauerlich, dass im Rahmen der nun vorgeschlagenen Verfassungsänderung keine gemeinsame Regelung angestrebt, sondern erneut eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen wurde.

Seite 3

Stellungnahme economiesuisse: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter (15.3557)

Ganz unabhängig von der vorliegenden Verfassungsänderung ist zu erwarten, dass die demokratische Mitbestimmung in der Aussenpolitik im Kontext der Globalisierung auch weiterhin engagiert diskutiert wird. Dieser Diskurs ist wichtig und economiesuisse wird sich auch künftig aktiv daran beteiligen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Monika Rühl
Vorsitzende der Geschäftsleitung



Dr. Jan Atteslander
Mitglied der Geschäftsleitung



Secrétariat général

reto.feller@bj.admin.ch

Département de Justice et police DFJP
A l'attention de M. Reto FELLER

Genève, le 15 novembre 2018
3248/RR - FER 36-2018

Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel Demande d'avis

Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de la consultation susmentionnée.

Pour rappel, la FER est composée de 6 membres, représentant des associations économiques et patronales. Elle couvre plus de 45'000 entreprises en Suisse romande, à l'exception du canton de Vaud.

En juin 2012, le peuple suisse rejetait l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple). Tout comme les citoyens lors du scrutin, notre Fédération s'était opposée à ce texte, au motif que son acceptation aurait conduit à une avalanche de votations obligatoires sur des sujets le plus souvent techniques, entraînant un affaiblissement de nos institutions comme de notre économie.

Depuis ce vote, des réflexions ont été menées en vue d'une plus grande cohérence dans les processus démocratiques valables pour le droit interne et le droit international. Il s'agit plus concrètement de soumettre les traités internationaux à caractère constitutionnel au référendum obligatoire, au même titre que toute modification constitutionnelle. Le but d'une telle proposition serait d'assurer une plus grande légitimité démocratique du droit international.

La présente proposition va précisément dans ce sens. Mieux cadrée que l'initiative rejetée en 2012 puisque limitée à certains domaines précis, elle est acceptable. Toutefois, notre Fédération estime que les processus déjà existants permettent, en l'état, d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie. Pour rappel, les citoyens suisses sont déjà appelés, à répétition, de se prononcer sur des sujets variés. A savoir 622 fois au niveau fédéral depuis 1848, et plus de 250 fois durant les 27 dernières années. De plus, elle souligne qu'il ne sera pas toujours aisé de se prononcer sur le caractère constitutionnel d'un traité.

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous prions de recevoir, Monsieur, nos plus cordiaux messages.

Blaise Matthey
Secrétaire général

Stéphanie Ruegsegger
Directrice Politique générale
FER Genève

Avv. FRANCESCO NAEF
Avv. ELENA NEURONI NAEF
Via Nassa 21
6901 Lugano

reto.feller@bj.admin.ch

Département fédéral de justice et police
DFJP

3003 Berne

Lugano, 15 novembre 2018

**Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel :
procédure de consultation**

Messieurs,

en vertu de l'art. 4 al. 1 LCo nous vous donnons notre avis sur l'avant-projet.

La motion 15.3557 Caroni veut introduire explicitement dans la Constitution le principe, qui doit être souscrit à 100% et qui fait déjà partie du droit constitutionnel coutumier (= non écrit) suisse, du **parallélisme des formes**.

Selon l'art. 140 al. 1 let. a Cst. les révisions de la Constitution sont soumises au référendum obligatoire (vote du peuple et des cantons). C'est ce qui fait de la Constitution une **constitution au sens formel** : elle se révisé selon une **procédure plus difficile** que la loi ordinaire, et pour ce motif, la Constitution est **supérieure à la loi**, dans ce sens que la règle constitutionnelle peut déroger à la loi, mais l'inverse n'est pas valable¹. L'Assemblée fédérale **ne peut donc pas déroger** durablement à la Constitution fédérale par une **loi ordinaire** (c.-à-d. soumise au référendum facultatif)². En effet, l'art. 165 al. 3 Cst. permet à l'Assemblée fédérale uniquement en cas d'urgence et seulement pour la période d'un an de légiférer en dérogeant à la Constitution fédérale : la législation urgente inconstitutionnelle modifie (temporairement) matériellement mais non

¹ Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967,, vol. I, n. 256 ; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2013, vol. I, ch.m. 1391–1393.

² Auer/Malinverni/Hottelier, vol. I, ch. m. 1936 ; Epiney, in : BasK-Bundesverfassung, Bâle 2015, n. 22 ad art. 190 Cst.; Biaggini, BV Kommentar, Zurich 2017, n. 8 ad art. 190 Cst.

formellement la Constitution³. Par exemple, lors de l'adoption de l'arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale du 6 octobre 1967⁴ le Conseil fédéral avait constaté que, le droit matériel régissant l'impôt pour la défense nationale étant à l'époque directement fondé sur des prescriptions de détail de nature constitutionnelle (art. 8 al. 3 des dispositions transitoires Cst. 1874), la renonciation à la perception de l'impôt par la voie d'une amnistie dérogeait à la Constitution et ne pouvait pas se faire par la voie législative ordinaire, en nécessitant une autorisation constitutionnelle spéciale⁵: L'arrêté fédéral fût donc soumis au référendum obligatoire et adopté en votation populaire le 18 février 1968⁶.

Le principe est donc clair: une loi qui **déroge** à la Constitution doit être soumise au **référendum obligatoire**.

Il doit en aller de même pour l'approbation des **traités internationaux** par le Parlement, toujours en raison du caractère formel de la Constitution: sinon le Parlement pourrait, par un décret ordinaire (c.-à-d. soumis au seul référendum facultatif) d'approbation d'un traité international inconstitutionnel **contourner la règle** et déroger durablement à la Constitution. Les questions qui, dans le droit national, sont réglées dans la Constitution, sont soumises au référendum obligatoire et requièrent l'approbation du peuple et des cantons; en conséquence, si les mêmes questions sont réglées dans un traité (de façon non conforme à la Constitution), celui-ci doit être soumis à la même procédure qu'une modification de la Constitution, soit au référendum obligatoire, qu'il s'agisse d'un traité bilatéral ou multilatéral. Cela doit valoir notamment pour les traités qui exigent une **modification formelle** de la Constitution mais aussi pour ceux qui contiennent des dispositions **équivalant à une modification de la Constitution** (= qui impliquent de **déroger** à la Constitution). En effet le Conseil fédéral et le Parlement ne peuvent pas, sans une autorisation constitutionnelle spéciale, exercer leur pouvoir en matière de politique étrangère en dehors des limites fixées par la Constitution⁷.

Le principe devrait donc être clair aussi pour les traités internationaux: un traité qui **déroge** à la Constitution doit être soumis au **référendum obligatoire**.

Or, dans le texte de l'avant-projet, ce principe est clairement exprimé uniquement pour les traités dont l'application exige une **modification formelle** de la Constitution:

Art. 140, al. 1, phrase introductive et let. b^{bis} AP-Cst

¹ *Sont soumis au vote du peuple et des cantons:*

b^{bis}. les traités internationaux dont la mise en oeuvre exige une modification de la Constitution.....

Au contraire, si le traité n'exige pas une modification formelle de la Constitution mais il y **déroge matériellement** (= il viole la Constitution), le texte de l'avant-projet est **obscur**. En effet, il prévoit le référendum obligatoire uniquement pour les traités qui:

Art. 140, al. 1, phrase introductive et let. b^{bis} AP-Cst

¹ *Sont soumis au vote du peuple et des cantons:*

³ Hangartner/ Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, ch. m. 1184 p. 484.

⁴ FF 1967 II 507

⁵ Message 9474 du 6 juin 1966 sur la motion Mäder relative à l'adhésion de la Confédération aux amnisties fiscales cantonales en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale, FF 1966 I 955, p. 964.

⁶ FF 1968 I 471

⁷ Hangartner/ Kley, ch. m. 1158 p. 473 ; Epiney, n. 22 ad art. 190 Cst. ; c'est pour cette raison que, selon la pratique de l'Assemblée fédérale, un traité ne devrait être ratifié que s'il ne contredit pas la Constitution, cf.

Tschumi/Schindler, in : St. Galler Kommentar, St. Gallen 2014, n. 88 ad art. 5 Cst.

b^{bis} les traités internationauxqui comportent des **dispositions de rang constitutionnel** dans **l'un des domaines suivants**:

1. le catalogue des droits fondamentaux, la nationalité suisse, les droits de cité ou les droits politiques;
2. les rapports entre la Confédération et les cantons ou les compétences de la Confédération;
3. le régime des finances;
4. l'organisation ou les compétences des autorités fédérales.

Il saute aux yeux que le referendum obligatoire pour le traité international ne sera exigé que si **deux conditions cumulatives** seront remplies: le traité doit contenir des dispositions dans des domaines spécifiés **et** ces dispositions contenues dans le traité doivent être de rang constitutionnel.

Au contraire, pour le lois le referendum est obligatoire à **une seule condition**: si la loi déroge à la Constitution.

Le principe du **parallélisme** des formes **n'est donc pas appliqué**. Il sera plus facile de déroger à la Constitution par un traité (= referendum obligatoire seulement à deux conditions cumulatives) que par une loi (= referendum obligatoire à une seule condition).

D'ailleurs, la notion de disposition "**de rang constitutionnel**" **n'est pas claire**. Y-aurait-t-il des dispositions en matière de droits fondamentaux, de nationalité, de droits politiques, de répartition des compétences entre Cantons et Confédération, de régime des finances ou d'organisation des autorités fédérales qui **ne seraient pas** de rang constitutionnel?

L'avant-projet complique ainsi la situation au lieu de la simplifier et il doit être refusé.

Il vaut mieux adopter un **texte claire et simple**, axé sur la question fondamentale: tant les lois que les traités **ne doivent pas déroger** à la Constitution, ni formellement ni matériellement.

C'est le texte qui avait été proposé par le Conseil fédéral dans son contreprojet à l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!)»⁸ et qui finalement n'avait pas été soumis au peuple et cantons uniquement pour des raisons de tactique de combat de l'initiative populaire:

Art. 140, al. 1, phrase introductive et let. *b^{bis}* AP-Cst

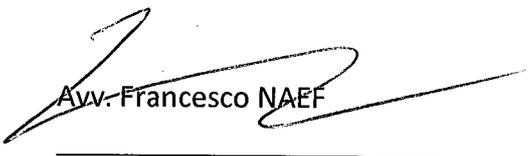
¹ *Sont soumis au vote du peuple et des cantons:*

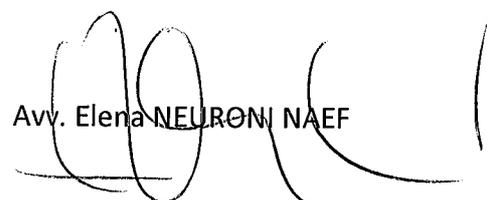
*b^{bis}. les traités internationaux qui contiennent des dispositions exigeant une modification de la Constitution **ou équivalent** à une modification de la Constitution.*

Ce texte est élégant, clair et net: tant pour les lois que pour les traités, les modifications formelles ainsi que celles matérielles de la Constitution sont soumises au référendum obligatoire.

Il n'y a rien d'autre à préciser ou ajouter.

Meilleures salutations


Avv. Francesco NAEF


Avv. Elena NEURONI NAEF

⁸ FF 2010 6383



Vernehmlassung

Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter. Änderung der Bundesverfassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 15. August 2018 wurde die oben erwähnte Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Gerne nehme ich die Möglichkeit wahr, im Folgenden dazu Stellung zu nehmen.

I. Präzise, generell-abstrakte Umschreibung der Referendumpflicht als Merkmal der direkten Demokratie

Die Stossrichtung der vorliegenden Stellungnahme ist die Folgende: Im Zentrum der Analyse steht nicht die Frage, inwiefern die vorgeschlagene Ausweitung des obligatorischen Referendums im Aussenbereich die Grundsätze des Parallelismus bzw. der Verwesentlichung der Volksrechte zu verwirklichen vermag und wie gross der durch sie erzielte Legitimationsgewinn bei der Entstehung völkerrechtlicher Verträge tatsächlich wäre. Vielmehr wird argumentiert, dass der vorliegende Entwurf die Schwelle für das obligatorische Referendum bzw. die Abgrenzung zum fakultativen Referendum hin nicht hinreichend klar festlegt.

Der unpräzise Wortlaut hat zur Folge, dass die Frage, ob ein Völkerrechtsvertrag im Einzelfall dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist, nur schwer im Voraus beantwortet werden kann. Dies bringt eine «innen- und aussenpolitisch möglicherweise belastende[...] Prognoseunsicherheit»¹ – sprich: Rechtsunsicherheit – mit sich. Weiter birgt der unklare Wortlaut die Gefahr, dass die Frage der Referendumpflichtigkeit nach politischer

¹ Botschaft zur Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» (folgend: Botschaft «Staatsverträge vors Volk!»), BBl 2010 6963, 6981.

Opportunität statt gestützt auf generell-abstrakte Kriterien entschieden wird. Dies würde dem Referendum einen plebiszitären Charakter verleihen – ein Begriff der im Schweizer Sprachgebrauch negativ konnotiert ist und meint, dass die Ausübung der Volksrechte ins Ermessen der Behörden gestellt wird;² statt das demokratische Mitwirkung gewährt wird, wenn gewisse generell-abstrakte Kriterien erfüllt sind.³ Für einen Teil der Lehre stellt dieses Charakteristikum gar einen Bestandteil der direkten Demokratie dar.⁴ Dieser Grundidee ist bei der Normierung der demokratischen Rechte Rechnung zu tragen, indem die Voraussetzungen für das obligatorische Referendum im Aussenbereich nicht nur generell-abstrakt sondern auch so präzise wie möglich umschrieben werden. Warum der vorgeschlagene Wortlaut des Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV dies nicht zu leisten vermag, wird im Folgenden aufgezeigt.

II. Präziser Wortlaut ist nötig, weil etablierte Praxis fehlt

Im Erläuternden Bericht wird darauf verwiesen, dass ein Teil der Lehre die Meinung vertrete, dass das ungeschriebene Verfassungsrecht ein «Referendum *sui generis*» beinhalte. Gemäss dieser Lehrmeinung sei ein Völkerrechtsvertrag auch dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, «wenn ihn seine Bedeutung auf die Stufe der Bundesverfassung

² Diese Auffassung scheint in den Ratsdebatten, welche die Revision des Referendums im Aussenbereich betrafen, immer wieder auf; so z.B. im Votum Dillier, AB 1976 S 499-500: «Durch die bisherigen Beratungen der Kommissionen und der beiden Räte ist wie der berühmte rote Faden das Bestreben erkennbar, für die Unterstellung von Staatsverträgen unter das obligatorische oder das fakultative Referendum objektive Kriterien zu finden, um zu vermeiden, dass es frei von den Räten abhängt, ob das Volk im konkreten Einzelfall ein Mitspracherecht haben soll oder nicht. Dies wäre nämlich eine plebiszitäre Lösung, die beispielsweise für den Regierungsstil eines de Gaulle passend war, die es aber für unsere Eidgenossenschaft sicher nicht ist.» Für ein jüngeres Beispiel, siehe Votum Pfister, AB 2004 S 480-481: «Die Unsicherheit in der Anwendung des Referendums weckt nämlich Befürchtungen, dass im Einzelfall nach politischer Opportunität statt nach rechtlichen Kriterien entschieden wird. Es geht um ein «Volks-Recht», nicht um Politik mit dem Referendum. Unser Referendum darf nicht zu einem Machtinstrument werden, wie es das französische Referendum ist. Wir haben in den letzten Monaten die Diskussion in Frankreich verfolgen können. Weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung dürfen nach Belieben einen Vertrag für referendumspflichtig erklären oder nicht. Unser Referendum darf nicht für Machtspiele oder Applausübungen missbraucht werden. Das Referendum ist ein Recht des Volkes, es beruht auf Rechtsregeln. Wo sie nicht auf der Hand liegen, müssen wir die Lösungen entwickeln, um eben das Belieben möglichst auszuschalten.»

³ Natürlich müssen auch generell-abstrakten Kriterien ausgelegt werden. Da dies in der Schweiz durch die Bundesversammlung geschieht, wird die Auslegung zwar durch ein primär politisches Organ vorgenommen, womit eine gewisse «Politisierung» der Auslegung in Kauf genommen wird. Dies ändert allerdings nichts daran, dass es um *Verfassungsauslegung* und nicht um einen politischen Ermessensentscheid geht. Siehe dazu *Oliver Diggelmann*, Verletzt die «Standardabkommen-Praxis» der Bundesversammlung die Bundesverfassung? ZBl 115 (2014), S. 310.

⁴ *Andreas Auer/Giorgi Malinverni/Michel Hottelier*, Droit constitutionnel suisse, Volume I, 3. Aufl. 2013, S. 204, Rz. 640, und S. 205, Rz. 641-643. *Andreas Kley*, § 24 Demokratisches Instrumentarium, in: *Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener* (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 342-343, Rz. 6; *Andreas Glaser*, § 3 Demokratie, in: *ibid*, S. 39-20, Rz. 23.

hebt».⁵ Vorliegend wird in Abrede gestellt, dass ein ungeschriebenes «Referendum *sui generis*» besteht. Dies steht einer Erweiterung des obligatorischen Referendums per Verfassungsänderung natürlich in keiner Weise im Wege. Doch die fehlende Praxis bzw. das Nichtbestehen etablierter Kriterien für die Unterstellung völkerrechtlicher Verträge «verfassungsmässigen Charakters» unter das obligatorische Referendum ist insofern relevant, als dass diese Frage *einzig* gestützt auf den Verfassungstext, d.h. gestützt auf den vorgeschlagenen Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV zu entscheiden sein wird. Umso wichtiger ist demnach, dass diese Bestimmung keine Mehrdeutigkeiten aufweist.

Ungeschriebenes Verfassungsrecht kann sowohl aus Gewohnheitsrecht als auch aus Richterrecht hervorgehen.⁶ Während die Entstehung von Gewohnheitsrechte eine lang dauernde, ununterbrochene und einheitliche Übung voraussetzt,⁷ soll der Verfassungsrichter einzig dann neue Verfassungsgehalte⁸ schaffen, wenn diese bereits einer verbreiteten Verfassungswirklichkeit in den Kantonen entsprechen und von einem relativ breiten Konsens getragen werden.⁹ Somit setzen beide Entstehungsformen etwas Gefestigtes – eine Übung bzw. einen allgemeinen Konsens – voraus.

Diesen Anforderungen dürfte das «Referendum *sui generis*» nicht genügen – sind doch gerade nur drei Anwendungsfälle auszumachen, die überdies in höchst unterschiedlichen (und daher kaum vergleichbaren) normativen Kontexten entstanden sind: Der Beitritt zum Völkerbund 1920 als die Verfassung noch überhaupt *kein Referendum* im Aussenbereich vorsah; der Beitritt zu den Freihandelsabkommen mit der EU 1972 als die Verfassung noch *kein obligatorisches* Referendum enthielt; und der Beitritt zum EWR 1992 als das obligatorische Referendum *heutigen Zuschnitts* in Kraft war. Somit besteht im Kontext des Referendums zu völkerrechtlichen Verträgen, wie es heute in der Verfassung verankert ist, *ein einziger Anwendungsfall*. Überdies argumentiert ein Teil der Lehre, dass der fragliche Vertrag – der

⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf «Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter; Umsetzung der Motion 15.3557 Caroni», 15. August 2018 (folgend: Erläuternder Bericht), S. 5.

⁶ Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. 2013, S. 121, Rz. 393; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 23, Rz. 58; dem Autor ist der Ansicht zu folgen, dass ungeschriebenes Verfassungsrecht keine Rechtsquelle ist (entgegen der Bezeichnung des ungeschriebenen Verfassungsrechts im Erläuternden Bericht, S. 8, als «etablierte Rechtsquelle»).

⁷ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, S. 5, Rz. 12.

⁸ In der Vergangenheit waren dies v.a. Grundrechte.

⁹ René Rhinow/Markus Schefer/Peters Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, S. 185-186, Rz. 977; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 194-195, Rz. 27.

EWR Vertrag – den Tatbestand des obligatorischen Referendums erfüllt hätte, da der EWR unter den Begriff der supranationalen Organisation subsumiert werden kann.¹⁰

Gemäss Tschannen werden allerdings auch Normgehalte zum ungeschriebenen Verfassungsrecht gezählt, die gewohnheits- oder richterrechtlich noch *nicht* ausreichend konsolidiert sind, deren Verfassungsrechtsqualität aber von Lehre und Verwaltungspraxis anerkannt sind.¹¹ Er räumt allerdings ein, dass die Festlegung, was zu diesem Bestand gehört, «stets von einer gewissen Beliebigkeit gezeichnet» und «entsprechend strittig» ist.¹² Das Referendum *sui generis* könnte höchstens¹³ in diese Kategorie ungeschriebenen Verfassungsrechts fallen. Diese Kategorisierung macht allerdings deutlich, dass keine gefestigte Praxis zu dieser Rechtsfigur besteht – es fehlt an einem vorbestehenden, fixen und klaren Referenzpunkt, wann ein Vertrag dem «Referendum *sui generis*» unterstellt werden kann bzw. zu unterstellen ist.

Zu diesem Befund, d.h. dass mangels «Konkretisierungen und gerichtliche[r] Klärungen» im Bereich der politischen Rechte auf Bundesebene der «Anwendungsbereich und Tragweite von ungeschriebenem Recht vergleichsweise undeutlich» sind, kommt auch der Erläuternde Bericht.¹⁴ Die Festschreibung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge verfassungsmässigen Charakters wird denn auch in weiten Teilen¹⁵ mit dem Desiderat begründet, die Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen.¹⁶ Der vorgeschlagene Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV vermag – selbst wenn er zusammen mit dem Erläuternden Bericht gelesen wird – diese Klarheit und Prognosesicherheit allerdings nicht zu schaffen.¹⁷

¹⁰ So zutreffend *Astrid Epiney/Stefan Diezig*, Art. 140, in: *Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, S. 2217-2218, Rz. 14; *Yvo Hangartner/Andreas Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 467, Rz. 1143.

¹¹ *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 23, Rz. 58. Es ist fraglich, welcher Rechtsquelle diese Art ungeschriebenen Verfassungsrechts alsdann zuzuordnen ist; die Frage kann hier offen gelassen werden, da es einzig darum geht, aufzuzeigen, dass etablierte Kriterien für die Unterstellung völkerrechtlicher Verträge «verfassungsmässigen Charakters» fehlen.

¹² *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 47, Rz. 21.

¹³ Vertretbarer scheint die Ansicht, dass in den genannten Fällen die Völkerrechtsverträge extrakonstitutionell dem Referendum unterstellt wurden (*René Rhinow/Markus Schefer/Peters Uebersax*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, S. 725, Rz. 3691); oder dass es sich um eine Übung ohne Charakter verbindlichen Rechts (wie bei der Zauberformel: dazu *Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter*, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. 2013) handelt.

¹⁴ Erläuternder Bericht, S. 8.

¹⁵ Das andere tragende Argument ist die Stärkung der demokratischen Legitimation des Völkerrechts: siehe Erläuternder Bericht, S. 3.

¹⁶ Siehe Begründung der Motion 15.3557 «Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter» vom 15. Juni 2015 (folgend: Motion Caroni); Stellungnahme des Bundesrates vom 2. September 2015 zur Motion Caroni; sowie Erläuternder Bericht, S. 8.

¹⁷ Gemäss Erläuterndem Bericht, S. 10, ist ein Ausführungsgesetz weder notwendig noch vorgesehen.

III. Zwei Typen völkerrechtlicher Verträge, die neu dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen

Der vorgeschlagene Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV nennt zwei Typen völkerrechtlicher Verträge, die neu dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind. Zum einen sind dies «völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert» (Variante 1); zum anderen «völkerrechtliche Verträge, (...) die Bestimmungen von Verfassungsrang» in einem der gelisteten Sachbereiche enthalten (Variante 2).

A. Variante 1: Notwendig? Mit der Idee der Verwesentlichung der Volksrechte vereinbar?

Der Wortlaut der Variante 1 lehnt sich eng an Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV an, welcher «völkerrechtliche Verträge, (...) deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert» und fügt sich somit gut in die normative Landschaft ein.

Ob er inhaltlich notwendig ist, scheint allerdings fraglich: Sofern die Eingehung einer völkerrechtlichen Verpflichtung eine Änderung der Bundesverfassung bedingt, dann unterliegt diese Änderung gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV bereits heute dem obligatorischen Referendum. Um Widersprüche mit dem Völkerrecht zu vermeiden, wäre diese Verfassungsänderung *vor* der Ratifikation des fraglichen Völkerrechtsvertrags zu erwirken. Somit haben Volk und Stände bereits heute *faktisch* eine Vetomöglichkeit gegen diesen Typ Völkerrechtsvertrag.¹⁸ Ausserdem bestünde die Möglichkeit, gegen den Vertrag das fakultative Referendum zu ergreifen, womit die Mitsprache des Volks gesichert ist.

Fraglich ist auch, ob die Bestimmung mit der Idee der Verwesentlichung der Volksrechte, d.h. «die Konzentration der Mitsprache des Volkes auf das Grundsätzliche unter Ausklammerung alles Unwesentlichen»,¹⁹ im Einklang steht. Verfassungen enthalten in der Regel nicht einzig staatstragende Bestimmungen, sondern – und dies trifft für die Schweiz, wo die Verfassung ein Instrument der Alltagspolitik ist (Volksinitiative), in erhöhtem Masse zu – auch Partikuläres und minder Wichtiges (formeller Verfassungsbegriff, wozu alle im Verfahren der Verfassungsänderung erlassenen Bestimmungen gehören).²⁰ Da sich Art. 140 Abs. 1 Bst.

¹⁸ Ein Gesamtpaket gestützt auf Art. 141a BV scheint indessen nicht möglich, da diese Bestimmung einzig vorsieht, dass Verfassungsänderungen, die der Umsetzung eines dem *obligatorischen* Referendum unterstehenden Vertrags diesen, in den Genehmigungsbeschluss betreffend den Völkerrechtsvertrag aufgenommen werden können.

¹⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1974 II 1133, 1153–1154.

²⁰ Erläuternder Bericht, S. 9; René Rhinow/Markus Schefer/Peters Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, S. 6, Rz. 35.

b^{bis} BV an einem formellen Verfassungsbegriff zu orientieren scheint, greift er *immer*, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag eine *Änderung* der Bundesverfassung bedingt – auch dann, wenn der Völkerrechtsvertrag die Änderung eine minder wichtigen, untergeordneten Verfassungsbestimmung nötig macht. Dies scheint mit der Idee der Verwesentlichung der Grundrechte zu konfliktieren, die besagt, dass demokratische Mitsprache nicht über alle Gegenstände gewährt wird; und somit auch eine Differenzierung zwischen besonders weitgehender (obligatorisches Referendum) und weniger weitgehender demokratischer Mitwirkung (fakultatives Referendum) gemäss der Wichtigkeit (Wesentlichkeit) einer Sache zu verlangen scheint.

B. Variante 2: Vorgeschlagener Wortlaut weist Schwachstellen auf

Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV unterstellt weiter jene völkerrechtlichen Verträge dem Referendum, welche Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der gelisteten Sachbereiche enthält. Die oben angeführte Kritik des unpräzisen Wortlauts betrifft in erster Linie diese Variante. Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf diese zweite Variante der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung.

IV. Chapeau: Bestimmungen von Verfassungsrang in den gelisteten Bereichen

Im Folgenden wird die Wendung «völkerrechtliche Verträge, (...) die Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der folgenden Bereiche enthalten» beleuchtet; dabei werden zusammengefasst folgende Punkte bzw. Probleme angesprochen:

- Die Wendung definiert den Begriff der Verfassungsmässigkeit nicht.
- Die Wendung erfüllt keine mit Art. 164 Abs. 1 BV «vergleichbare Funktion».
- Die Wendung fügt sich terminologisch schlecht in ihre normative Umgebung ein.

A. Bestimmung definiert die «Verfassungsmässigkeit» nicht

Gemäss Erläuterndem Bericht «funktioniert die vorgeschlagene Bestimmung als Konkretisierungshilfe zur näheren Eingrenzung des «verfassungsmässigen Charakters» eines

Staatsvertrags».²¹ Die vorgeschlagene Bestimmung soll somit den Begriff der Verfassungsmässigkeit klären.

Der vorgeschlagene Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV verlangt folgendes: «Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: völkerrechtliche Verträge, (...) die Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der folgenden Bereiche haben: 1. Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte; 2. Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes; 3. Finanzordnung, 4. Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden».

Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass die vier aufgezählten Bereiche einzig als *Beschränkung des materiellen Anwendungsbereichs* der neuen Referendumsbestimmung verstanden werden können. *Nicht alle* völkerrechtlichen Verträge, die Bestimmungen von Verfassungsrang haben, werden vom neuen obligatorischen Referendum erfasst; sondern *einzig* jene völkerrechtlichen Verträge, welche Bestimmungen von Verfassungsrang in den *vier genannten Bereichen* enthalten. Der Katalog schränkt die vom obligatorischen Referendum erfassten Sachbereiche somit auf vier ein – er konkretisiert allerdings in keiner Weise, wann eine Bestimmung «von Verfassungsrang» ist.

Die Bestimmung verlangt somit eine zweistufige Prüfung: 1. Fällt eine Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrags in einen der aufgezählten Sachbereiche? Wenn ja: 2. Handelt es sich um eine Bestimmung «von Verfassungsrang»?

Was als Bestimmung «von Verfassungsrang» gilt, wird in Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV allerdings nicht geklärt. Angesichts einer fehlenden etablierten Praxis zum sogenannten «Referendum *sui generis*» (siehe oben, II.), wäre dies allerdings genau die Aufgabe, welche der neuen Verfassungsbestimmung zukommen würde – wie der Erläuternde Bericht richtig feststellt.²²

B. Bestimmung erfüllt keine mit Art. 164 BV «vergleichbare Funktion»

Vom Befund, dass Art. 141 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV als Konkretisierungshilfe zur näheren Eingrenzung des «verfassungsmässigen Charakters eines Staatsvertrags» funktioniere – was vorliegend in Abrede gestellt wird – schliesst der Erläuternde Bericht, dass die neue Verfassungsbestimmung «[e]ine vergleichbare Funktion erfüllt [wie] Artikel 164 Absatz 1 BV, der die Gesetzespflichtigkeit bestimmter Materien benennt und bei der Beurteilung der

²¹ Erläuternder Bericht, S. 10.

²² Erläuternder Bericht, S. 8.

fakultativen Referendumspflicht gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV herangezogen wird.»²³ Vorliegend wird die Ansicht vertreten, dass die in Vernehmlassung gegebene Verfassungsbestimmung keine mit Art. 164 Abs. 1 BV vergleichbare Funktion erfüllt.

Artikel 164 Abs. 1 BV (der in der Vergangenheit wiederholt hinzugezogen wurde, um jene völkerrechtlichen Verträge zu bestimmen, die «wichtige rechtssetzende Bestimmungen» enthalten und somit dem fakultativen Referendum unterstehen) definiert – im Gegensatz zum vorgeschlagenen Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} – wann eine Bestimmung gesetzspflichtig ist. Es sind nämlich jene Bestimmungen, die «rechtssetzender Natur» und «wichtig» sind. Art. 164 Abs. 1 BV konkretisiert alsdann den Begriff der Wichtigkeit; er stipuliert, dass dazu «insbesondere die grundlegenden Bestimmungen» der aufgezählten Sachbereiche gehören.

Art. 164 Abs. 1 BV und Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV unterscheiden sich somit in einem zentralen Punkt: Art. 164 Abs. 1 BV konkretisiert, wann eine rechtsetzende Bestimmung «wichtig» und somit «von Gesetzesrang» ist – nämlich namentlich²⁴ dann, wenn es sich um eine «*grundlegende Bestimmung*» in einem der aufgezählten Sachbereiche handelt. Der Katalog von Art. 164 BV dient somit der Konkretisierung wann eine Bestimmung von Gesetzesrang ist. Die Funktion des Katalogs in der vorgeschlagenen Referendumsbestimmung ist jedoch (wie bereits in IV.A. erläutert) eine andere: Er beschränkt den sachlichen Anwendungsbereich der Bestimmung und funktioniert somit als «Nadelöhr»: Einzig «Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der folgenden [gelisteten] Bereichen» unterstehen dem obligatorischen Referendum. Damit wird klar, dass nicht alle Völkerrechtsverträge, sondern nur solche, welche inhaltlich den gelisteten Sachbereichen zugehören, potentiell unter das obligatorische Referendum fallen – womit aber noch keine Aussage darüber getroffen ist, wann eine Bestimmung eines Völkerrechtsvertrags, der in die gelisteten Sachbereiche fällt, «von Verfassungsrang» ist.

Der Katalog der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung hat somit eine einschränkende, aber keine mit Art. 164 Abs. 1 BV vergleichbare Funktion.

C. Bestimmung fügt sich schlecht ins normative Umfeld ein

Variante 1 der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung spiegelt den Wortlaut von Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV (2. Satzhälfte) und fügt sich somit terminologisch gut in den normativen Kontext ein. Dies trifft auf Variante 2 nicht zu.

Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV (1. Satzhälfte) und Art. 164 Abs. 1 BV nennen beide die gleichen zwei Kriterien, welche vorliegen müssen, damit eine Bestimmung gesetz- bzw.

²³ Erläuternder Bericht, S. 10.

²⁴ Siehe Wortlaut von Art. 164 Abs. 1 BV: «Dazu gehören *insbesondere...*» (Hervorhebung durch Verfasserin).

referendumspflichtig ist: Sie muss zum einen «rechtssetzend»²⁵ und zum anderen «wichtig» sein.

Die Variante 2 des Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV bedient sich hingegen nicht des Begriffs «rechtssetzend». Es ist demnach anzunehmen, dass auch nicht-rechtssetzende Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrags dem neu eingeführten obligatorischen Referendum unterstellt werden können.

Weiter wurde bei der vorgeschlagenen Bestimmung auch nicht an das Kriterium der «Wichtigkeit» angeknüpft und dieses entsprechend weiterentwickelt. Es wäre beispielsweise möglich gewesen, zwischen «wichtigen» und «sehr wichtigen» Bestimmungen zu unterscheiden, um die Abgrenzung zwischen dem fakultativen und obligatorischen Referendum vorzunehmen. Vielmehr wurde der Begriff «Bestimmungen von Verfassungsrang» gewählt, was als Verweis auf die Verfassung im materiellen Sinne verstanden wird.²⁶ Was allerdings als verfassungsmässig bzw. als Verfassung im materiellen Sinne gilt, ist höchst unklar – wie der Erläuternde Bericht unumwunden zugibt.²⁷ Die Festlegung, welche Verträge vom neuen obligatorischen bzw. bloss vom fakultativen Referendum erfasst werden, wäre einfacher, wenn die vorgeschlagene Bestimmung terminologisch an die bestehenden Normen zur Gesetzes- bzw. Referendumspflicht angeknüpft und diese weiterentwickelt hätte.

V. Gelistete Sachbereiche: offene Fragen

In einem zweiten Schritt wird nun der Katalog, d.h. die Liste der Bereiche, in die eine Bestimmung von Verfassungsrang fallen muss, um vom obligatorischen Referendum erfasst zu werden, analysiert. Dabei werden zusammenfassend folgende Punkte angesprochen:

Zu Ziffer 1:

- Der Begriff «Bestand der Grundrechte» bezieht sich einzig auf materielle Bestimmungen und grenzt verfahrensrechtliche bzw. institutionelle Bestimmungen aus; es bleibt unklar, ob und wann Letztere von Ziffer 4 erfasst werden.
- Wann der «Bestand der Grundrechte» betroffen ist, bleibt in verschiedener Hinsicht unklar:

²⁵ Im Kontext beider Verfassungsbestimmungen wird auf die Legaldefinition von Art. 22 Abs. 4 ParlG verwiesen.

²⁶ Erläuternder Bericht, S. 9.

²⁷ Erläuternder Bericht, S. 9.

- Anders als in den Erläuterungen zum Gegenentwurf zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» fällt bereits eine «ausdrückliche Bestätigung» eines Grundrechts unter den Begriff «Bestand der Grundrechte».
- Der Unterschied zwischen der Konstellation «den Katalog von Grundrechten erweitern» in Kombination mit «Bestimmungen von Verfassungsrang» einerseits und der Konstellation «Grundrechte wesentlich erweitern» andererseits ist unklar.
- Es bleibt unklar, wie sich die Umschreibung, wann der Bestand der Grundrechte betroffen ist, zum Erfordernis, dass die Bestimmung «von Verfassungsrang» sein muss, verhält.
- Ob konkrete völkerrechtliche Verträge dem neuen obligatorischen Referendum zu unterstellen sind, wird in den verfügbaren Materialien unterschiedlich und nicht abschliessend bewertet.
- Der Bezugspunkt für die Bewertung der Verfassungsmässigkeit einer völkerrechtlichen Bestimmung ist willkürlich gewählt, da einzig der Bestand der Grundrechte der Bundesverfassung zählt.
- Es bleibt offen, ob das Anbringen eines Vorbehalts berücksichtigt wird bei der Frage, ob die neue völkerrechtliche Bestimmung den Bestand der Grundrechte berührt.

Zu Ziffer 2:

- Es bleibt unklar, ob der fragliche Völkerrechtsvertrag Bestimmungen zu den gelisteten Sachbereichen (hier: Bestimmungen zur föderal-vertikalen Kompetenzverteilung) enthalten muss, oder ob faktische Auswirkungen in diesem Bereich genügen, um den Vertrag in den Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums zu bringen.
- Der Unterschied zwischen Ziffer 2 «Zuständigkeiten des Bundes» und Ziffer 4 «Zuständigkeiten der Bundesbehörden» bleibt unklar.

Zu Ziffer 4:

- Der Erläuternde Bericht schweigt sich zur Bedeutung dieser Ziffer fast gänzlich aus; ihr Inhalt bleibt unklar. Die Ziffer könnte jene völkerrechtlichen Bestimmungen erfassen, welche die wichtigen Grundzüge der Behördenorganisation regeln; darunter könnten Bestimmungen fallen, welche Zuständigkeiten an internationale Organe bzw. Organisationen übertragen.
- Gemäss den Erläuterungen zum Gegenentwurf zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» gelten als «verfassungsmässig» jene völkerrechtlichen Bestimmungen, die den Beitritt der Schweiz zu quasi-supranationalen Organisationen bewirken; dabei bleibt jedoch unklar, inwiefern sich quasi-supranationale Organisationen von supranationalen bzw. internationalen Organisationen unterscheiden.

A. Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte (Ziffer 1)

Ziffer 1 nennt den Bereich «Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte». Eine grammatikalische Auslegung lässt schliessen, dass sich das Wort «Bestand» einzig auf den Begriff «Grundrechte» bezieht, da es ansonsten «Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte und der politischen Rechte» heissen müsste.

1. Begriff «Bestand der Grundrechte» klammert verfahrensrechtliche und institutionelle Bestimmungen aus: Werden diese durch Ziffer 4 erfasst?

Es ist somit die Frage zu beantworten, was «Bestand der Grundrechte» bzw. «völkerrechtliche Verträge, (...) die Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der folgenden Bereiche enthalten: 1. Bestand der Grundrechte (...)» umfasst. Zunächst ist zu vermuten, dass der Gebrauch der Wendung «Bestand der Grundrechte» auf eine Einschränkung hinweist, da ansonsten der gängige Begriff der «Grundrechte» verwendet worden wäre. Dies wird durch den Erläuternden Bericht bestätigt: Gemäss demselben ist der Begriff «Grundrechte» der 1. Kapitelüberschrift des 2. Titels der BV entlehnt und erfasst inhaltlich die Artikel 7 bis 36 BV, d.h. den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung.²⁸

Es handelt sich somit um materielle Bestimmungen unter Ausklammerung von Bestimmungen betreffend Verfahren mittels derer eine Grundrechtsverletzung geltend gemacht werden kann bzw. Institutionen, welche die Einhaltung der Grundrechte überwachen. Im Erläuternden Bericht werden denn auch beispielhaft das Protokoll No. 15 zur EMRK (Änderungen des Kontrollmechanismus) sowie das 3. Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention (individuelles Mitteilungsverfahren) vom Anwendungsbereich dieser Ziffer ausgeklammert.²⁹ Ob diese beiden Verträge allerdings unter Ziffer 4 «Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden» – welche völkerrechtliche Bestimmungen, die Zuständigkeiten an internationale Organe übertragen bzw. deren Kompetenzen anerkennen, umfassen *könnte* – fallen, wird im Erläuternden Bericht nicht angesprochen. Wie weiter unten aufgezeigt wird, schweigt sich der Erläuternde Bericht zur Ziffer 4 weitgehend aus.³⁰

²⁸ Erläuternder Bericht, S. 11 und 12.

²⁹ Erläuternder Bericht, S. 13.

³⁰ Siehe unten V.C.

2. Wann ist der «Bestand der Grundrechte» betroffen? Und wie verhält sich dieser zu den «Bestimmungen von Verfassungsrang»?

Es wurde geschlossen, dass Ziffer 1 einzig materielle Rechte – und nicht etwa der Grundrechtsschutz inklusive Verfahren und Institutionen – erfasst. In einem nächsten Schritt ist somit zu klären, wann der Bestand der materiellen Grundrechte betroffen ist. Gemäss Erläuterndem Bericht betreffen völkerrechtliche Verträge den Bestand von Grundrechten dann, wenn diese «den Katalog von Grundrechten, wie er in der Bundesverfassung verankert ist, *erweitern, ausdrücklich bestätigen, bestehende Grundrechte wesentlich weiterentwickeln* oder auf *bisher nicht erfasste Sachverhalte und Personen ausdehnen*».³¹ Diese Umschreibung gibt Anlass zu verschiedenen Fragen bzw. Anmerkungen:

Bereits eine «ausdrückliche Bestätigung» eines Grundrechts fällt (anders als in den Erläuterungen zum Gegenentwurf zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!») unter den Begriff «Bestand der Grundrechte».

Zunächst einmal soll die Schwelle, wann der Bestand der Grundrechte betroffen ist, beleuchtet werden. Gemäss oben wiedergegebenem Zitat aus dem Erläuternden Bericht ist der «Bestand der Grundrechte» schon dann betroffen, wenn eine völkerrechtliche Bestimmung ein bereits in der Bundesverfassung bestehendes Recht «ausdrücklich bestätigt». Selbst wenn es sich bei der völkerrechtlichen Bestimmung um eine sehr zentrale Bestimmung (d.h. eine «von Verfassungsrang») handeln sollte, ist es schwer nachzuvollziehen, warum sich Volk und Stände (und nicht nur das Volk mittels fakultativen Referendums) zur Sache äussern sollte – denn das entsprechende Grundrecht ist ja bereits in der Bundesverfassung verankert, d.h. es ist bereits von Volk und Ständen gutgeheissen worden.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Erläuterungen zum Gegenentwurf zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» bei der Umschreibung, welche menschenrechtlichen Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind, die Konstellation «ausdrücklich bestätigen» *nicht* umfasste. Die Umschreibung lautete: «Konsequenterweise wird man daher auch folgern müssen, dass Staatsverträge mit Grundrechtsgewährleistungen, die den Katalog der verfassungsrechtlichen Garantien *erweitern* oder *bestehende Grundrechtspositionen inhaltlich weiterentwickeln* oder auf *bisher nicht erfasste Sachverhalte und Personen ausdehnen*, unter das neue obligatorische

³¹ Erläuternder Bericht, S. 12 (Hervorhebungen durch Verfasserin).

Staatsvertragsreferendum fallen könnten.»³² Die Konstellation der «ausdrücklichen Bestätigung» wurde damals (zu Recht) nicht erwähnt.

Der Unterschied zwischen der Konstellation «Katalog der Grundrechte erweitern» in Kombination mit «Bestimmungen von Verfassungsrang» einerseits und der Konstellation «Grundrechte wesentlich erweitern» andererseits ist unklar.

Eine weitere Konstellation, die den «Bestand der Grundrechte» betrifft, ist eine *Erweiterung* des Katalogs der Grundrechte der Bundesverfassung.³³ Da aber gemäss Variante 2 einzig Bestimmungen «von Verfassungsrang» – d.h. wesentliche völkerrechtliche Bestimmungen – überhaupt in den Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums kommen können (siehe dazu oben IV.A), stellt sich die Frage, was der Unterschied zur ebenfalls aufgeführten Konstellation der «Grundrechte *wesentlich* erweitern» ist.

Es bleibt unklar, wie sich die Umschreibung, wann der Bestand der Grundrechte betroffen ist, zum Erfordernis, dass die Bestimmung «von Verfassungsrang» sein muss, verhält.

Wie oben ausgeführt (siehe IV.A.), greift das obligatorische Referendum nur dann, wenn eine völkerrechtliche Bestimmung sachlich von einem der gelisteten Sachbereiche erfasst wird *und* «von Verfassungsrang» ist. In Bezug auf Ziffer 1 ist fraglich, gestützt auf welches Kriterium völkerrechtliche Menschenrechtsbestimmungen in die Kategorie «von Verfassungsrang» bzw. in die Kategorie «nicht von Verfassungsrang» eingeteilt werden sollen. Oder gelten Menschenrechtsgarantien in Völkerrechtverträgen immer als «von Verfassungsrang» wenn sie den Bestand der Grundrechte der Bundesverfassung irgendwie tangieren? Dies ist kaum zu vertreten, da – wie aufgezeigt wurde – bereits eine «ausdrückliche Bestätigung» eines Grundrechts der Bundesverfassung durch eine völkerrechtliche Bestimmung den Bestand der Grundrechte betrifft. Dass in einer solchen Situation das obligatorische (statt wie bisher das fakultative) Referendum greifen soll, ist mit Blick auf die Grundsätze des Parallelismus bzw. der Verwesentlichung kaum vertretbar. Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn das Verhältnis zwischen den beiden Erfordernissen «Bestand der Grundrechte» und «völkerrechtliche Bestimmung mit Verfassungsrang» vertieft beleuchtet würde.

Ob konkrete völkerrechtliche Verträge dem neuen obligatorischen Referendum zu unterstellen sind, wird in den Materialien unterschiedlich und nicht abschliessend bewertet.

Auch bezüglich konkreter Völkerrechtsverträge besteht Unklarheit, ob diese unter die neue Referendums Klausel fallen würde. So wird beispielsweise im Kontext des Gegenentwurfs zur

³² Botschaft «Staatsverträge vors Volk!», BBl 2010 6963, 6990.

³³ Siehe oben Text zu Fn. 31 und Erläuternder Bericht, S. 12.

Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» offen gelassen, ob die Zusatzprotokolle zur EMRK Verfassungsrang geniessen und so dem neuen obligatorischen Referendum zu unterstellen wären.³⁴ Der Erläuternde Bericht hingegen scheint diese Zusatzprotokolle als völkerrechtliche Bestimmungen, welche den Bestand der Grundrechte betreffen, zu qualifizieren und schliesst, dass diese dem neuen obligatorischen Referendum unterstellt werden könnten.³⁵ Insgesamt scheint letztere Quelle weniger zögerlich bei der Bejahung der Referendumpflicht; eine definitive Antwort bleibt indessen aus und zeigt, wie schwierig die Abgrenzung zwischen dem fakultativen und dem neuen obligatorischen Referendum im Einzelfall sein wird.

Der Bezugspunkt für die Bewertung der Verfassungsmässigkeit einer völkerrechtlichen Bestimmung ist willkürlich gewählt, da einzig der Bestand der Grundrechte der Bundesverfassung zählt.

Gemäss Erläuterndem Bericht ist ein völkerrechtlicher Vertrag für die Frage der Unterstellung unter das obligatorische Referendum daran zu messen, ob er den Bestand der Grundrechte, wie sie *durch die BV garantiert* wird, berührt.³⁶ Damit wird ein Unterschied geschaffen zwischen Grundrechten, wie sie in der BV garantiert werden, und allfälligen vom Bundesgericht zu entwickelnder ungeschriebener Grundrechte (eine Möglichkeit, die nicht *per se* ausgeschlossen werden kann). Weiter werden auch die in einem monistischen System zur innerstaatlichen Rechtsordnung gehörenden völkerrechtlich garantierten Individualrechte ausgeklammert. Für die Frage, ob das obligatorische Referendum greifen soll oder nicht, sollte die inhaltliche Tragweite – d.h. die Auswirkungen einer neuen völkerrechtlichen Bestimmung auf den innerstaatlichen Bestand der Individualrechte insgesamt – ausschlaggebend sein; und nicht in welchem Erlass (*in casu*: in der BV) Individualrechte verbürgt sind.

Ob die Bundesverfassung oder die innerstaatliche Rechtsordnung insgesamt zum Referenzpunkt genommen wird, um die Frage der Referendumpflicht zu entscheiden, hat

³⁴ Botschaft «Staatsverträge vors Volk!» BBl 2010 6963, 6990: «Ob dies [Unterstellung unter das neue obligatorische Referendum] etwa bei der Europäischen Sozialcharta oder bei den noch nicht ratifizierten Zusatzprotokollen zur Europäischen Menschenrechtskonvention *tatsächlich der Fall wäre*, würden Bundesrat und Parlament *im Rahmen der konkreten Genehmigungsanträge prüfen müssen.*» (Hervorhebungen durch Verfasserin).

³⁵ Erläuternder Bericht, S. 13: «Anderes würde aber gelten für Zusatzprotokolle zur EMRK, welche den Katalog der EMRK Garantien erweitern und den «Bestand der Grundrechte» der Bundesverfassung betreffen. Heute hat die Schweiz drei solche Zusatzprotokolle nicht ratifiziert, nämlich die Zusatzprotokolle 1, 4 und 12. Eine Übernahme dieser Zusatzprotokolle könnte, jedenfalls wenn ohne Vorbehalte realisiert, vom vorgeschlagenen Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b^{bis} Ziffer 1 BV erfasst und somit dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.»

³⁶ Siehe Erläuternder Bericht, S. 12: «Völkerrechtliche Verträge können den Katalog von Grundrechten, *wie er in der Bundesverfassung verankert ist*, erweitern, ausdrücklich bestätigen, bestehende Grundrechte inhaltlich wesentlich weiterentwickeln oder auf bisher nicht erfasste Sachverhalte und Personen ausdehnen und damit den «Bestand» der Grundrechte betreffen. Ein solcher völkerrechtlicher Vertrag würde dem neuen obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt.» (Hervorhebung durch Verfasserin).

konkrete Auswirkungen. Diese können anhand des im Erläuternden Bericht genannten Beispiels des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK illustriert werden, welches das «Recht auf freie Wahlen» und das «Recht auf Bildung» vorsieht und gemäss Bericht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden könnte.³⁷ Die beiden Rechte werden bereits durch andere von der Schweiz ratifizierte Völkerrechtsverträge, nämlich UNO Pakt I bzw. II³⁸, garantiert. Wäre der Referenzpunkt somit die Individualrechte, wie sie die innerstaatliche Rechtsordnung insgesamt verbürgt, so könnte höchstens von einer «ausdrücklichen Bestätigung» gesprochen werden, d.h. von einer Konstellation, bei der es – wie oben ausgeführt – fraglich ist, ob sie das obligatorische Referendum zu rechtfertigen vermag.

Es bleibt offen, ob das Anbringen eines Vorbehalts berücksichtigt wird bei der Frage, ob die neue völkerrechtliche Bestimmung den Bestand der Grundrechte berührt.

Anhand des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK³⁹ kann eine weitere Unsicherheit bezüglich der vorgeschlagenen Bestimmung diskutiert werden, nämlich ob ein allfälliger von der Schweiz anzubringender Vorbehalt bei der Frage der Referendumpflichtigkeit berücksichtigt wird oder nicht.

So garantiert Art. 25 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966⁴⁰ «das Recht (...) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und *geheimen* Wahlen (...) zu wählen und gewählt zu werden».⁴¹ Um namentlich die Tradition der Landsgemeinden aufrecht erhalten zu können, hat die Schweiz anlässlich der Ratifikation des Pakts folgenden Vorbehalt angebracht: «Die Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts, welche vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden, bleiben vorbehalten.» Würde die Schweiz das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK, welches in Art. 3 eine fast identische Garantie zum UNO Pakt enthält, ratifizieren, dann wäre dies – ohne Berücksichtigung eines allfälligen Vorbehalts – wohl eine wesentliche Änderung. Würde ein allfälliger Vorbehalt allerdings berücksichtigt, würde das 1.

³⁷ Erläuternder Bericht, S. 13 (siehe aber sogleich zur Frage, ob ein Vorbehalt berücksichtigt würde).

³⁸ Das Recht auf freie Wahlen in Art. 25 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2); das Recht auf Bildung in Art. 13 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1) garantiert.

³⁹ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11 vom 20. März 1952, ETS No. 009.

⁴⁰ SR 0.103.2.

⁴¹ Hervorhebung durch Verfasserin.

Zusatzprotokoll zur EMRK bloss bereits geltendes Recht bestätigen. Im Erläuternden Bericht wird die Problematik zwar indirekt angesprochen;⁴² ein klarer Positionsbezug fehlt indessen.

B. Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes (Ziffer 2)

In Bezug auf Ziffer 2 werden v.a. zwei Punkte angesprochen. Zunächst wirft die Bestimmung die Frage auf, ob der fragliche völkerrechtliche Vertrag explizite Bestimmungen zu den gelisteten Sachbereichen aufweisen muss, damit er unter die Bestimmung fällt – oder ob es reicht, dass er faktische Auswirkungen in einem der Bereiche zeitigt. Diese Frage stellt sich für alle Ziffern, wird allerdings einzig in Bezug auf die Ziffer 2 illustriert. Alsdann stellt sich die Frage, worin der Unterschied zwischen Ziffer 2 und Ziffer 4 besteht.

1. Braucht es explizite Bestimmungen oder reichen rein faktische Auswirkungen?

Es bleibt unklar, ob der fragliche Völkerrechtsvertrag Bestimmungen zu den gelisteten Sachbereichen (hier: Bestimmungen zur föderal-vertikalen Kompetenzverteilung) enthalten muss, oder ob faktische Auswirkungen in diesem Bereich genügen, um den Vertrag in den Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums zu bringen.

Der Wortlaut von Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} BV verlangt das obligatorische Referendum für «völkerrechtliche Verträge, (...) die *Bestimmungen* von Verfassungsrang *in einem der folgenden Bereiche enthalten*: [Aufzählung der vier Bereiche]». ⁴³ Grammatikalisch ausgelegt, bedeutet dies, dass der Völkerrechtsvertrag Bestimmungen zu den gelisteten Themen enthalten muss. Ein Völkerrechtsvertrag, der zwar *keine* expliziten Regeln zu den vier genannten Sachbereichen enthält, aber faktische Auswirkungen in einem der vier genannten Bereiche zeitigt, würde hingegen nicht unter die Bestimmung fallen.

Das Problem kann anhand der Ziffer 2, welche den Bereich «Verhältnis von Bund und Kanton oder Zuständigkeiten des Bundes» nennt, veranschaulicht werden. Die allermeisten völkerrechtlichen Verträge sind – wie der Erläuternde Bericht treffend formuliert – «föderalismusblind». ⁴⁴ Sie enthalten Zielvorgaben oder verlangen das Ergreifen von Massnahmen, ohne sich aber zum vertikal-föderal zuständigen Organ zu äussern. Sie sind

⁴² Erläuternder Bericht, S. 13: «Eine Übernahme dieser Zusatzprotokolle könnte, *jedenfalls wenn ohne Vorbehalte realisiert*, vom vorgeschlagenen Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b^{bis} Ziffer 1 BV erfasst und somit dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.» (Hervorhebung durch Verfasserin).

⁴³ Hervorhebung durch Verfasserin.

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 12.

vielmehr an das Völkerrechtssubjekt Schweiz adressiert und es ist diesem überlassen, wie und durch welches Organ es einen völkerrechtlichen Vertrag umsetzt. Solche «föderalismusblinden» Verträge sind nicht vom Wortlaut von Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis} Ziffer 2 BV erfasst, da sie keine «Bestimmungen von Verfassungsrang in einem der [gelisteten] Bereiche *enthalten*». ⁴⁵

Es ist denkbar, dass ein Vertrag – ohne eine explizite Kompetenzregel vertikal-föderaler Natur zu enthalten – sich faktisch, d.h. auf *tatsächlicher Ebene* auf das «Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes» auswirkt. Wenn ein Völkerrechtsvertrag beispielsweise eine Harmonisierung in einem bestimmten Gebiet bezweckt und dazu gewisse materielle Standards vorschreibt (ohne aber explizit die Einführung einer Bundeskompetenz zu verlangen oder ein bestimmtes Organ als zuständig zu bezeichnen), kann dies faktisch eine innerstaatliche Kompetenzverschiebung nach sich ziehen (weil z.B. ein Rahmengesetz auf Bundesebene notwendig ist, um die entsprechende Vereinheitlichung herbeizuführen). Dies würde gemäss Wortlaut allerdings nicht ausreichen, um den entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag in den Anwendungsbereich des Referendums zu bringen, da er ja keine «Bestimmungen von Verfassungsrang» im Bereich des «Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes» enthält.

Der Erläuternde Bericht lässt allerdings Zweifel aufkommen, ob nur die erste, wortgetreue Lesart (explizite Bestimmung im Völkerrechtsvertrag ist nötig) oder auch die zweite Lesart (Auswirkungen faktischer Natur reichen) erfasst ist. Während gewisse Passagen für eine Beschränkung auf die erste Lesart sprechen, ⁴⁶ scheinen andere die zweite Lesart nicht auszuschliessen. ⁴⁷ Ob ein Vertrag nur dann, wenn er (sehr wichtige) Bestimmungen zu einem der vier Sachbereiche enthält (so der Wortlaut) oder auch wenn er faktische Auswirkungen von sehr grosser Tragweite in diesem Sachbereich zeitigt, ist zentral, da der Kreis von erfassten Verträgen weit grösser ist, wenn auch das zweite Kriterium herangezogen wird.

⁴⁵ Hervorhebung durch Verfasserin.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 11-12, Punkt «3.1.1 Im Bereich der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kanton».

⁴⁷ Erläuternder Bericht, S. 11, «Punkt 2.2. Kommentar»: «Ein völkerrechtlicher Vertrag ist auch dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn er das «Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes» *betrifft*. Gemeint sind damit Änderungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, wie es im 1. Kapitel des 3. Titels der BV geregelt ist.» (Hervorhebung durch Verfasserin).

2. Unterschied zwischen Ziffer 2 «Zuständigkeiten des Bundes» und Ziffer 4 «Zuständigkeiten der Bundesbehörden»

Der Unterschied zwischen Ziffer 2 «Zuständigkeiten des Bundes» und Ziffer 4 «Zuständigkeiten der Bundesbehörden» bleibt unklar.

Von Ziffer 2 werden völkerrechtliche Verträge erfasst, welche Bestimmungen zu den «Zuständigkeiten des Bundes» enthalten; Ziffer 4 erfasst indessen solche, welche «die Zuständigkeiten der Bundesbehörden» betreffen. Da die Ausführungen zur letzteren Ziffer sehr summarisch sind, ergibt sich kein klares Bild über deren Tragweite. Während in Ziffer 2 Bestimmungen zur vertikal-föderalen Kompetenzverteilung gemeint sind; könnte Ziffer 4 einerseits auf horizontal-gewaltenteilige Kompetenzregeln verweisen oder aber Bestimmungen meinen, welche vertikal-international wirken, indem sie Zuständigkeiten an internationale Organe übertragen bzw. deren Zuständigkeiten anerkennen.

C. Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden (Ziffer 4)

Der Erläuternde Bericht schweigt sich zur Bedeutung dieser Ziffer fast gänzlich aus; ihr Inhalt bleibt unklar. Die Ziffer könnte jene völkerrechtlichen Bestimmungen erfassen, welche die wichtigen Grundzüge der Behördenorganisation regeln; darunter könnten Bestimmungen fallen, welche Zuständigkeiten an internationale Organe bzw. Organisationen übertragen.

Der Erläuternde Bericht schweigt sich zur Bedeutung dieser Ziffer fast gänzlich aus. Im Abschnitt «2.2 Kommentar» des Erläuternden Berichts, in welchem Inhalt und Tragweite der vier gelisteten Sachbereiche kurz umrissen werden, steht einzig folgendes: «Nach dem gleichen Muster wird die Festlegung der Staatsorganisation umschrieben. Der Formulierungsvorschlag stellt ab auf den Wortlaut der jeweiligen Abschnittstitel im 2. und 3. Kapitel des 5. Titels der BV («Organisation», «Zuständigkeit») und erstreckt sich auf die «Bundesbehörden», das heisst auf die Bundesversammlung, den Bundesrat und das Bundesgericht.»⁴⁸ Im Abschnitt «3.1 Anwendungsfälle» werden einzig Ziffer 1, 2 und 3 – nicht aber Ziffer 4 – abgehandelt. Aus dem Erläuternden Bericht geht somit nicht hervor, welche völkerrechtlichen Verträge «Bestimmungen von Verfassungsrang» im Bereich «Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden» enthalten könnten.

In der Begründung der Motion Caroni schreibt der Bundesrat, dass zu den völkerrechtlichen Verträgen «verfassungsmässigen Charakters» u.a. jene zählen, die «wichtige Grundzüge der

⁴⁸ Erläuternder Bericht, S. 11.

Behördenorganisation» regeln.⁴⁹ In den Erläuterungen zum Gegenentwurf «Staatsverträge vors Volk!» steht, dass als verfassungsmässig namentlich jene «Staatsverträge gelten, mit denen die Schweiz in «quasi-supranationale» Beziehungen zu einer internationalen Organisation tritt, wie dies unter Umständen und abhängig von dessen Inhalt mit einem allfälligen Rahmenübereinkommen mit der EU vorstellbar wäre.»⁵⁰ Diese Quellen lassen darauf schliessen, dass wohl Kompetenztransfers an internationale Organe bzw. Organisationen gemeint sind.

Gemäss den Erläuterungen zum Gegenentwurf zur Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» gelten als «verfassungsmässig» jene völkerrechtlichen Bestimmungen, die den Beitritt der Schweiz zu quasi-supranationalen Organisationen bewirken; dabei bleibt jedoch unklar, inwiefern sich quasi-supranationale Organisationen von supranationalen bzw. internationalen Organisationen unterscheiden.

Die Herausforderung wird darin bestehen, zu definieren, was quasi-supranationale Organisationen sind. Sie wären zwischen den supranationalen Organisationen (deren Beitritt heute gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV dem obligatorischen Referendum untersteht) und den «gewöhnlichen» internationalen Organisationen (deren Beitritt heute gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV dem fakultativen Referendum untersteht) anzusiedeln. Es fragt sich, ob die von den Bundesbehörden geschaffene Kategorie der «Akteure mit supranationalen Elementen» – worunter u.a. der Internationale Strafgerichtshof sowie die EFTA Organe fallen⁵¹ – mit den quasi-supranationalen Organisationen im Sinne der neu vorgeschlagenen Bestimmung gleichzusetzen ist.

Im Kontext der Referendumsbestimmung wird Supranationalität in der Regel anhand von vier Kriterien definiert: 1. die Organisation verfügt über Organe aus unabhängigen Personen; 2. diese entscheiden durch Mehrheitsbeschluss; 3. die Akte der Organisation sind für den Staat oder den Einzelnen unmittelbar verbindlich; und 4. die Organisation verfügt über relative umfassende materielle Kompetenzen. In der Vergangenheit scheiterte die Qualifikation von Organen bzw. Organisationen als «supranational» regelmässig am 4. Kriterium, da es sich um sektoral tätige Akteure handelte.⁵² Es stellt sich vorliegend die Frage, ob nicht eine Lockerung

⁴⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 2. September 2015 zur Motion Caroni.

⁵⁰ Botschaft «Staatsverträge vors Volk!», BBl 2010 6963, 6990.

⁵¹ Botschaft über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts, BBl 2000 319, 484.

⁵² Botschaft über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts, BBl 2000 319, 484-485.

dieses 4. Kriteriums in Betracht gezogen werden könnte – statt eine neue (noch nicht definierte) Ebene der Quasi-Supranationalität einzuschieben.

VI. Schlussbemerkung

In der Vergangenheit sind verschiedene Versuche unternommen worden, die «Verfassungsmässigkeit» völkerrechtlicher Bestimmungen zu definieren, um das obligatorische Referendum (massvoll) auszuweiten. Nicht alle diese Versuche wurden einzig aufgrund taktischer Überlegungen, sondern v.a. auch aufgrund der «Kritik der inhaltlichen Unbestimmtheit» früher oder später abgebrochen.⁵³

Auch die vorliegende Verfassungsbestimmung vermag nicht vollends zu überzeugen, da ihr Wortlaut verschiedene (teils vorliegend angesprochene) Fragen offenlässt bzw. aufwirft. Diese zu klären ist wichtig, damit das Referendum im Aussenbereich auch in Zukunft keine plebiszitären Züge annimmt. Vielmehr sollten «die Tragweite der Volksrechte möglichst klar und direkt dem Verfassungstext zu entnehmen» sein.⁵⁴

Ich bedanke mich bestens für die Möglichkeit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können.

Mit freundlichem Gruss



Prof. Dr. iur. Anna Petrig, LL.M.

⁵³ Erläuternder Bericht, S. 7.

⁵⁴ Erläuternder Bericht, S. 8.



Service juridique et législatif
Affaires juridiques
Place du Château 1
1014 Lausanne

Lausanne, le 3 octobre 2018

Procédure de consultation concernant l'avant-projet de référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel

Madame, Monsieur,

La Faculté de droit, des sciences criminelles et de l'administration publique de l'Université de Lausanne remercie le Service juridique et législatif du Canton de Vaud de nous offrir la possibilité de prendre position sur l'avant-projet de référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel (mise en œuvre de la motion Caroni 15.3557).

I. Généralités

Sur le principe, nous saluons les démarches visant à assurer la plus grande légitimité démocratique possible du droit international dans l'ordre juridique suisse. Nous sommes également favorables à l'idée de l'existence d'un parallélisme matériel entre les compétences pour légiférer au niveau national et au niveau international, tant au niveau de la conclusion de nouveaux traités que dans l'hypothèse d'un éventuel retrait ou d'une dénonciation.

Néanmoins, l'avant-projet de référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel ne nous semble pas permettre d'atteindre l'objectif visant à augmenter la clarté et la sécurité du droit. Nous considérons qu'il y a un risque important de futurs conflits et un risque que la formulation proposée soit interprétée d'une façon allant au-delà d'une codification du droit constitutionnel non écrit concernant les traités internationaux. **L'opportunité d'une telle révision nous ne semble donc actuellement pas suffisamment établie.**

Si la formulation proposée devait néanmoins être retenue, nous attirons votre attention sur quelques aspects importants concernant **la structure et l'interprétation de la formulation proposée** qui ne nous semblent pas expliqués de façon suffisamment détaillée et convaincante dans le rapport explicatif.

Nous partageons l'avis selon lequel il est évident et nécessaire que le peuple et les cantons s'expriment sur la conclusion (ou la dénonciation) des traités internationaux qui sont d'une importance qui les élève au rang d'une norme constitutionnelle. Nous partageons également l'avis d'une partie de la doctrine et du Conseil fédéral selon lequel ce droit existe déjà de façon implicite dans notre Constitution. Néanmoins, le Conseil fédéral a eu raison, en 2015, de dire qu'il est difficile de définir quand un traité international a « un rang constitutionnel »¹ et les travaux pour la mise en œuvre de la motion Caroni le démontrent.

En pratique, nous avons l'impression que la motivation derrière la motion Caroni et l'avant-projet est notamment liée à la ratification de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) en 1974.² À l'époque, cette ratification se faisait sans référendum et ce traité a ensuite déclenché d'importants développements dans l'ordre juridique suisse.³ Entre-temps, la situation constitutionnelle n'est plus la même. Aujourd'hui, la ratification d'un traité d'importance similaire ne pourrait pas se faire sans être *au moins* soumis au référendum facultatif. Depuis 2003, l'élargissement du référendum facultatif en matière de traités internationaux contribue à assurer la légitimité démocratique des traités internationaux dans l'ordre juridique suisse.⁴ Nous ne sommes donc pas convaincus qu'une situation se présentera à l'avenir dans laquelle la légitimité démocratique d'un traité pourrait uniquement être assurée grâce à l'adoption de l'avant-projet proposé.

I. La tentative de répondre à un malaise concernant l'entrelacement normatif par une modification du référendum obligatoire n'est pas prometteuse

Il y a actuellement un certain malaise concernant le fait indéniable que la complexité normative et l'entrelacement entre le droit national suisse et le droit international a considérablement augmenté durant les dernières décennies. La supervision par des tribunaux ou des mécanismes quasi-juridiques est également plus développée aujourd'hui qu'il y a une centaine d'années. Mais nous ne pensons pas que la modification proposée est une réponse adéquate à ces développements – un ancrage plus proéminent du référendum obligatoire pour des traités de rang constitutionnel ne changera rien à cette situation. De plus, le peuple et tous les cantons ont rejeté l'initiative populaire fédérale « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère ». La possibilité du référendum facultatif pour les traités internationaux est utilisée sporadiquement tandis que beaucoup de traités internationaux ne sont pas contestés.

¹ Réponse du Conseil fédéral du 2 septembre 2015
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153557> (consulté le 3 octobre 2018).

² Débat de la motion Caroni au Conseil des États, 29 février 2015 (Intervention d'A. Caroni) : «Ich denke, wenn diese Regel schon Gültigkeit gehabt hätte, als die Schweiz der EMRK beitrug, müssten wir heute einige Diskussionen weniger über deren Legitimität führen. Das können wir uns in Zukunft vielleicht etwas ersparen.»

³ FF 2015 353.

⁴ Y compris indirectement de la CEDH à travers l'approbation des protocoles no 14 et 15 qui étaient sujets au référendum, suite à la révision de la Constitution (et à travers la reprise des garanties matérielles dans l'actuelle Constitution), FF 2015 353, 369.

L'entrelacement normatif résulte des intérêts de la Suisse et de ses partenaires d'augmenter la coordination et la coopération au niveau économique, sociétal ou politique pour saisir des opportunités ou pour répondre à des défis qui ne se limitent pas à une seule juridiction. À notre avis, le sentiment d'une certaine érosion de la marge de manœuvre politique au niveau national ne résulte pas de l'absence de possibilités démocratiques de s'opposer à la conclusion de nouveaux traités par le biais d'un référendum obligatoire. Il ne peut donc pas non plus être résolu à ce niveau-là.

II. Les effets pratiques de la formulation proposée devraient être très limités mais l'interprétation sera contestée

Nous sommes d'avis que l'interprétation correcte de la formulation proposée aurait l'effet modeste de codifier le droit constitutionnel non écrit au référendum obligatoire en matière de traités internationaux ayant un caractère constitutionnel (le *référendum sui generis*). Selon le Conseil fédéral, la modification constitutionnelle proposée vise à inscrire de façon explicite dans la Constitution l'idée que les traités internationaux qui ont matériellement un caractère constitutionnel seront soumis au référendum obligatoire. En principe, nous soutenons cette idée et c'est uniquement de cette manière que la formulation proposée doit être interprétée.⁵

A. La formulation proposée et son interprétation :

La structure de la formulation proposée est la suivante : l'art. 140 al. 1 let. b^{bis} contient deux critères qui délimitent le champ d'application de la disposition. Ces deux critères sont alternatifs. Un traité international tombe dans le champ d'application du référendum obligatoire soit (1) parce que sa mise en œuvre exige une modification de la Constitution ou (2) parce qu'il comporte des « dispositions de rang constitutionnel » dans l'un des quatre domaines mentionnés de façon exhaustive.

1 Des traités « dont la mise en œuvre exige une modification de la Constitution »

Très hypothétiquement, il pourrait s'agir, par exemple, d'un traité qui interdirait à la Suisse d'avoir une armée (et qui nécessiterait donc une modification de l'art. 58 Cst.). On pourrait également penser à un accord international qui contient des dispositions exigeant une modification des buts de la politique extérieure de la Suisse consacrés par l'art. 54, al. 2 Cst.

2 Des traités « qui comportent des dispositions de rang constitutionnel dans l'un des q domaines suivants »

Ce deuxième critère contient deux volets séparés. Tout d'abord, il s'agit d'identifier si un traité comporte « des dispositions de rang constitutionnel ». Si tel est le cas, et uniquement dans cette hypothèse, le référendum obligatoire est déclenché si ces dispositions font partie d'un des quatre domaines mentionnés dans l'avant-projet. Par contre, **la seule appartenance à un**

⁵ À notre avis, il ne s'agit pas du « but premier », mais du but unique de l'avant-projet. (Rapport explicatif de l'avant-projet, p. 10.)

des domaines mentionnés à l'art. 140 al. 1 lettre b^{bis} chiffres 1 à 4 ne suffit pas pour déclencher un référendum obligatoire.

Les deux volets du deuxième critère ressortent clairement du sens grammatical de la formulation proposée. Malheureusement, la séparation analytique de ces deux volets ne ressort pas de façon suffisamment claire dans le rapport explicatif, qui semble mélanger de façon erronée l'appartenance à un domaine mentionné avec la définition du rang constitutionnel.⁶

Nous partageons l'avis selon lequel « [u]n traité international doit être soumis au référendum [obligatoire] a) s'il porte atteinte à l'ordre constitutionnel, b) s'il entraîne une profonde modification de la politique extérieure de la Suisse ou c) que des raisons matérielles ou politiques significatives l'imposent ». ⁷ Mais des dispositions ressortissantes du domaine du « catalogue des droits fondamentaux » (ou d'un des autres domaines mentionnés) ne remplissent pas automatiquement un de ces trois critères et ne sont donc pas nécessairement des « dispositions de rang constitutionnel ». Selon notre appréciation, les traités mentionnés durant le débat de la motion Caroni au Conseil des États, comme p.ex. la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ou la Convention relative aux droits des personnes handicapées (ICRPD),⁸ ne contiennent pas de dispositions de rang constitutionnel même dans l'hypothèse où l'on admettrait qu'ils modifient le catalogue des droits fondamentaux.⁹

Selon nous, la notion de « rang constitutionnel » n'est donc pas opérationnalisée dans le texte proposé et la liste des domaines mentionnés fournit uniquement une indication des traités potentiellement concernés.

Il s'y ajoute une deuxième difficulté. Non seulement le terme de « rang constitutionnel » est difficile à définir, mais également celui de « catalogue des droits fondamentaux ». À notre avis, la ICRPD, par exemple, constitue une *concrétisation* des droits existants dans notre Constitution et non pas une modification du catalogue (ou du « Bestand » an allemand) des droits fondamentaux. Est-ce que cela veut dire qu'un tel traité n'appartient pas à un des domaines mentionnés ? En tout cas, la question de savoir si un traité contient des dispositions dans le domaine du catalogue des droits fondamentaux dépend de l'interprétation de la *lex lata* et il est donc possible qu'elle soit contestée. Chaque droit fondamental inscrit dans notre Constitution comporte plusieurs aspects ou couches normatives et il ne suffit pas de comparer

⁶ Rapport explicatif de l'avant-projet, p. 11. « Un traité international devra également être soumis au référendum obligatoire quand il touche aux < rapports entre la Confédération et les cantons ou (aux) compétences de la Confédération >. » Cette assertion ne correspond pas au sens grammatical de la formulation proposée – il faudrait encore examiner si ce traité contient des « dispositions de rang constitutionnel ».

⁷ Rapport explicatif de l'avant-projet, p. 8.

⁸ Débat de la motion Caroni au Conseil des États, 29 février 2015 (Intervention de P. Rechsteiner).

⁹ Nous sommes également d'accord avec l'appréciation que la ratification du Protocole n° 15 à la CEDH et la ratification du troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant ne sont pas des cas de figure qui seraient tombés dans le champ d'application de la disposition proposée. (Rapport explicatif de l'avant-projet, p. 12 s.)

le texte d'un traité international avec le texte de la Constitution pour répondre à la question de savoir si le catalogue des droits fondamentaux est affecté ou non.

Pour ces raisons, nous attirons votre attention sur le fait que le rapport explicatif du Conseil fédéral est peu détaillé sur ces points et il nous semble indispensable de **veiller à la séparation du critère d'appartenance au « catalogue des droits fondamentaux » (le domaine) et de celui d'appartenance aux « dispositions de rang constitutionnel »**.

B. Le risque d'introduire un « référendum droits de l'homme »

Le motionnaire souhaite soumettre au référendum obligatoire tous les traités « qui règlent des droits fondamentaux »¹⁰. Nous sommes d'avis que soumettre toutes les conventions qui touchent aux droits fondamentaux au référendum obligatoire est incompatible avec le but limité d'intégrer de façon explicite le référendum obligatoire pour des traités internationaux qui sont d'une importance qui les élève au rang de norme constitutionnelle. Si toutes les conventions qui touchent aux droits fondamentaux sont soumises au référendum obligatoire, nous n'introduisons pas un parallélisme matériel mais un « référendum extraordinaire pour les droits humains » - une idée qui ne s'inscrit pas dans notre système référendaire existant.

En bref, même si nous pensons qu'une interprétation correcte de la formulation proposée devrait avoir pour résultat uniquement la codification du droit constitutionnel non écrit relatif au référendum obligatoire en matière de traités internationaux ayant un caractère constitutionnel, nous anticipons des querelles quant à son interprétation. Il nous semble risqué et peu utile en pratique d'accepter l'avant-projet sur cette base et avec un rapport explicatif insuffisamment précis.

III. Lien entre l'avant-projet et l'art. 190 Cst.

Le rapport explicatif est silencieux sur la question de savoir si la modification pourrait avoir des conséquences au niveau d'une éventuelle hiérarchisation du droit international dans l'ordre juridique suisse. À notre avis tel ne devrait pas être le cas avec la formulation proposée, mais il serait utile de clarifier la question. Il nous semble important d'éviter que la formulation proposée soit comprise comme l'introduction d'une différenciation entre les traités internationaux soumis au référendum obligatoire et ceux soumis au référendum facultatif en cas de conflit normatif entre un traité international et une loi fédérale. Une telle hiérarchisation serait très problématique, notamment parce qu'elle nuirait à la sécurité juridique et la fiabilité de la Suisse et au respect de ses engagements internationaux. C'est un aspect qui pourrait encore soulever des questions complexes à l'avenir (*lex posterior*, « pratique Schubert »). Nous voyons donc ici aussi plutôt une complexification de la situation juridique qu'une clarification.

IV. Propositions

Nous approuvons et comprenons le principe sous-tendant l'avant-projet, mais l'opportunité d'une telle révision n'est pas encore suffisamment établie à l'heure

¹⁰ Débat de la motion Caroni au Conseil des États, 29 février 2015. A. Caroni : «Verträge, die die Grundrechte regeln», U. Schwaller cité par P. Rechsteiner: «Konventionen mit Grundrechtsbezug».

actuelle. En effet, les traités qui entrent véritablement en ligne de compte (notamment la CEDH) ont déjà été ratifiés par la Suisse. La portée de la révision n'est pas entièrement claire pour le surplus. Or il est préférable de clarifier ce point avant de lancer une procédure de révision de la Constitution fédérale, afin d'éviter de futurs conflits.

Au-delà de l'avant-projet, nous pensons qu'il serait utile de réfléchir à la question de savoir si la Constitution devrait être modifiée à l'avenir pour mieux tenir compte de la diversification normative du droit international dans les dispositions sur la participation de l'Assemblée fédérale, notamment en lien avec les décisions qui contiennent des règles de droit et qui émanent d'un organe ou d'une organisation internationale (comme cela a d'ailleurs déjà été fait dans la réforme de la Loi sur les publications officielles).¹¹

Avec nos meilleures salutations

Evelyne Schmid
Professeure à la Faculté de droit, des sciences criminelles et de l'administration publique

¹¹ FF 2013 6325, 6342 s.

Von: Maeder Sabine <maeder@arbeitgeber.ch>
Gesendet: Mittwoch, 26. September 2018 15:50
An: Feller Reto BJ
Betreff: Verzicht zur Stellungnahme: Obligatorisches Referendum für
völkerrechtliche
Verträge mit verfassungsmässigem Charakter: Eröffnung des
Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrter Herr Feller
Wir wurden zur Stellungnahme zum obengenannten Geschäft eingeladen. Für
die uns dazu
gebotene Gelegenheit danken wir Ihnen bestens.
Da diese Frage gemäss Arbeitsteilung mit economiesuisse - Verband der
Schweizer
Unternehmen - in dessen Zuständigkeitsbereich fällt, verzichten wir auf
eine eigene Eingabe.
Freundliche Grüsse
Sabine Maeder im Auftrag von Prof. Dr. Roland A. Müller, Direktor

Sabine Maeder
Assistentin
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 44 421 17 17
Fax +41 44 421 17 18
Direktwahl: +41 44 421 17 42
maeder@arbeitgeber.ch
<http://www.arbeitgeber.ch>

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD

reto.feller@bj.admin.ch

Bern, 14. November 2018

Vernehmlassungsantwort: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund bedankt sich für die Möglichkeit, zur obengenannten Änderung unserer Verfassung Stellung nehmen zu dürfen.

Die vorliegende Änderung der Verfassung erfüllt die Motion 15.3557.

Die Verfassungsänderung soll neu ein obligatorisches Referendum für internationale Abkommen mit verfassungsmässigem Charakter einführen. Dies wird mit einer Revision von Art. 140 Abs.1 lit. b bis BV vollzogen, der nun im Detail definiert, welche für Arbeitnehmende zentralen Bereiche tangiert werden würden (Grundrechte, Gewerkschaftsrechte, etc.).

Der SGB lehnt die Vorlage entschieden ab.

Was hier präsentiert wird, wurde vom Bundesrat bereits 2011 vorgeschlagen, als Gegenentwurf zur unsäglichen Auns-Initiative "Staatsverträge vors Volk!". Damals hat das Parlament diesen Gegenvorschlag des Bundesrates mit klarer Mehrheit verworfen. In der Folge wurde auch die Auns-Initiative "Staatsverträge vors Volk!" an der Urne hochkant abgelehnt, mit einem Verhältnis von mehr als drei zu eins.

Es ist deshalb nicht verständlich, wieso nun der gleiche Inhalt nochmals vorgebracht wird.

Materiell ist der Vorschlag abzulehnen. Die Vorlage vertritt offensichtlich die Position des "Parallelismus", der für innerstaatliches Recht und für internationale Verträge sklavisch dieselben formellen Regeln gelten lassen will, namentlich im Bereich des Referendums.

Das gesamte internationale Recht, das nach Binnenoptik auch nur im Entferntesten in irgend einer Form eine verfassungsmässige Komponente, einen verfassungsmässigen Charakter hat, soll nach dem „Parallelismus“ in Zukunft nicht mehr dem fakultativen, sondern dem obligatorischen Referendum unterstehen. Bei dieser obligatorischen Abstimmung würde es also nicht mehr nur der Zustimmung des Volkes bedürfen, wie es heute der Fall, weil das fakultative Referendum gilt, sondern es müssten auch noch die Stände zustimmen.

Konkret würde das heissen, dass beispielsweise ILO-Konventionen mit Grundrechtsbezug in Zukunft dem obligatorischen Referendum unterstellt würden. Das gleiche hätte gegolten z.B. für die Kinderrechtskonvention, Behindertenkonvention, Konvention zum Schutz von Personen vor dem

Verschwindenlassen, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter – bis hin zu den verschiedenen Zusatzprotokollen zur EMRK. All diese Vereinbarungen müssten künftig die Hürde des obligatorischen Referendums überwinden. Dies würde u.E. einen Chilling Effect haben und dazu führen, dass weniger internationales Recht ratifiziert werden würde, insbesondere solches mit Grundrechte-Charakter. Es ist nicht ersichtlich, wieso unbestrittene, positiv konnotierte menschenrechtliche Konventionen dem obligatorischen Referendum mit Volks- und Ständemehr unterstellt werden sollen. Eine weitere negative Folge neben dem bereits erwähnten Chilling Effect wäre weiter die Vergrösserung der Zahl der obligatorischen Volksabstimmungen, ohne dass ein wirkliches Bedürfnis ausgewiesen wird. Unser direktdemokratischer Prozess ist ausserordentlich wichtig, funktioniert gut, ist aber bereits heute voll ausgelastet und bedarf keiner weiteren Erschwerung.

Wir haben ein austariertes Konzept der Volksrechte in Bezug auf internationale Verträge, und dieses austarierte Konzept wird vorliegend nun praktisch auf den Kopf gestellt. Dem fakultativen Referendum unterstehen bereits heute gem. Art. 141 BV völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind. Dem fakultativen Referendum unterstellt sind weiter Verträge, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation oder Konvention vorsehen, sofern diese wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Wir erinnern daran, dass es für ein Referendum lediglich die Unterschrift von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung braucht.

Diese Bestimmungen reichen u.E. völlig aus, in Kombination mit Art. 140 Abs. 1 lit. b BV, welcher ja beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften ein obligatorisches Referendum vorsieht.

In einer immer stärker international vernetzten Welt wäre es fatal, wenn dem Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere mit menschenrechtlichem Charakter, erschwert bzw. verunmöglicht werden würde.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Paul Rechsteiner
Präsident

Luca Cirigliano
Zentralsekretär

Bundesamt für Justiz
Herr Reto Feller
Bundesrain 20
3003 Bern

reto.feller@bj.admin.ch

Bern, 16. Oktober 2018 sgv-KI/ak

Vernehmlassung: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrter Herr Feller

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 15. August 2018 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Vorlage passierte den Nationalrat einstimmig, den Ständerat mit sehr grossem Mehr. Sie fordert, dass, was landesrechtlich in der Verfassung zu regeln ist, obligatorisch die Zustimmung von Volk und Ständen bedarf. Wird der gleiche Inhalt in einem völkerrechtlichen Vertrag geregelt, so sollte dieser ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt sein.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die Vorlage.

Heute unterstehen Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum und müssen durch Volk und Stände legitimiert werden. Für völkerrechtliche Verträge mit inhaltlich verfassungsmässigem Charakter gilt das nicht. Zwar wird heute das Referendum beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen mit Verfassungsrang anerkannt. Es ist aber nicht kodifiziert. Eine Kodifizierung schafft Klarheit und Rechtssicherheit.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt deshalb die Kodifizierung. Volk und Ständen sollen künftig völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert oder die bezüglich Bestand der Grundrechte, Bürgerrechte oder politische Rechte; im Verhältnis von Bund und Kantonen oder Zuständigkeiten des Bundes; in der Finanzordnung oder bezüglich Organisation oder Zuständigkeiten der Bundesbehörden Bestimmungen von Verfassungsrang enthalten, zur Abstimmung unterbreitet werden.

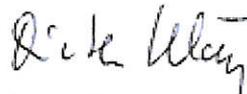
Wir danken für die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per Mail: reto.feller@bj.admin.ch

Bern, 11. September 2018

**Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem
Charakter. Änderung der Bundesverfassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, an der Vernehmlassung zum oben genannten Geschäft teilzunehmen.

Wir bedauern, Ihnen mitteilen zu müssen, dass wir trotz der unbestrittenen Bedeutung der Vorlage aus Kapazitätsgründen auf eine Teilnahme verzichten müssen.

Besten Dank für Ihr Verständnis.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Direktorin

Renate Amstutz



Bundesamt für Justiz,
Bundesrain 20
3003 Bern

reto.feller@bj.admin.ch

**VSEI
USIE**

Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.vsei.ch

Zürich, 13. November 2018

mr

Vernehmlassung: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Verbands Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen (VSEI) danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zur Vorlage „Unterstellung von völkerrechtlichen Verträgen mit verfassungsmässigem Charakter unter das obligatorische Referendum“ Stellung nehmen zu können.

Der VSEI ist die Berufsorganisation für rund 2'000 Elektro- und Telekommunikations-Installationsfirmen mit über 40'000 Mitarbeitenden. Jährlich schliessen ca. 3'000 Lernende ihre Grundbildung in einem der VSEI-Berufe Elektroinstallateur/in, Montage-Elektriker/in, Telematiker/in und Elektroplaner/in ab. Die Ausbildung Elektroinstallateur/in EFZ gehört zu den zehn meist gewählten Grundbildungen. Mehr als 1'300 Personen absolvieren jährlich eine Prüfung auf Niveau Berufsprüfung und höhere Fachprüfung. Damit ist die Branche eine der grössten Ausbilderinnen im Bereich der technischen Berufe in der Schweiz.

Der VSEI befürwortet die Einführung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter. Er sieht darin insbesondere eine Verbesserung betreffend die Normenhierarchie zwischen Völkerrecht und Bundesverfassung und damit auch betreffend die Rechtssicherheit. Er fordert aber, das obligatorische Referendum auch auf Vertragsänderungen, die eine Anpassung der Bundesverfassung erfordern, auszudehnen.

Für den VSEI steht die Vernehmlassungsvorlage in engem Zusammenhang mit der Selbstbestimmungsinitiative, die am 25. November 2018 zur Abstimmung kommt. Zusammen mit grossen Teilen der Wirtschaft lehnt der VSEI die Volksinitiative ab. Er sieht aber tatsächlich die Notwendigkeit für eine klare Regelung der Normenhierarchie zwischen Völkerrecht und Bundesverfassung, um die Rechtssicherheit zu garantieren.

Mit dem vorliegenden Entwurf bietet der Bundesrat eine Lösung für künftig geschlossene Verträge, die sich auf Verfassungsrang bewegen. Das obligatorische Referendum stellt sicher, dass keine Diskrepanz im Verhältnis zwischen Verträgen und Verfassung entstehen kann, die sich mittelfristig negativ auf die Rechtssicherheit auswirkt. Insbesondere müsste kein Vorrang der Verfassung gegenüber dem Völkerrecht mehr eingefordert werden, da Verträge und Verfassung denselben

demokratischen Spielregeln unterworfen sind und sich der Souverän deshalb ausreichend zu den Verpflichtungen völkerrechtlicher Verträge äussern kann.

Indes stellt sich weiterhin die Frage, wie mit sich dynamisch weiterentwickelnden Verträgen umzugehen ist. Der VSEI lehnt zwar insbesondere die Kündigungsforderung der Selbstbestimmungsinitiative ab. Er fordert im Gegenzug aber, dass nicht nur die Schliessung neuer Verträge, die eine Verfassungsänderung bedingen, dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen, sondern auch Vertragsänderungen, die eine Anpassung der Verfassung nötig machen.

¹ Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- b^{bis}. Völkerrechtliche Verträge **und Änderungen bestehender völkerrechtlicher Verträge**, deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder die Bestimmung von Verfassungsrang in einem der folgenden Bereiche enthalten:

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Simon Hämmerli
Direktion



Michael Rupp
Öffentlichkeitsarbeit

**VSEI
USIE**

Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.vsei.ch