

Bundesamt für Justiz

**Fakultatives Staatsvertragsreferendum: Entwicklung der
Praxis des Bundesrats und der Bundesversammlung seit
2003**

29. August 2014

1 Ausgangslage

1.1 Regelung vor der Totalrevision der Bundesverfassung

Die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum wurde erstmals 1921 in der Bundesverfassung von 1874 (aBV) verankert; Anlass dafür war die Annahme einer Volksinitiative, die das fakultative Referendum für unbefristete oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossene Staatsverträge verlangte.¹

Das Staatsvertragsreferendum wurde 1977 grundlegend revidiert: Das fakultative Referendum wurde ausgedehnt auf unbefristete und unkündbare Staatsverträge (Art. 89 Abs. 3 Bst. a aBV), auf Staatsverträge, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Art. 89 Abs. 3 Bst. b aBV) oder die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c aBV). Neu eingeführt wurden zudem eine Bestimmung, aufgrund welcher weitere völkerrechtliche Verträge durch Beschluss beider Räte dem Referendum unterstellt werden können (Art. 89 Abs. 4 aBV), sowie ein obligatorisches Referendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften (Art. 89 Abs. 5 aBV).²

1.2 Totalrevision der Bundesverfassung

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass im Bereich des fakultativen Staatsvertragsreferendums Reformbedarf besteht und zwar insofern, als sich die Stimmberechtigten zum Abschluss bedeutender Staatsverträge nicht äussern könnten, was aus demokratischen Gesichtspunkten nicht befriedigend könne.³ Er war der Ansicht, dass das Staatsvertragsreferendum derart erweitert werden sollte, dass alle wichtigen Staatsverträge darunter fallen.⁴

In seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung schlug er demnach vor, die bisherige Lösung der multilateralen Rechtsvereinheitlichung (Art. 89 Abs. 3 Bst. c aBV) beizubehalten und zusätzlich eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstehen, *«deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen erfordert, die Rechte und Pflichten Privater begründen»*⁵. Die Verfassungskommissionen beider Räte befassten sich intensiv mit diesen Reformvorschlägen, doch scheiterte die Vorlage schliesslich 1999 in beiden Räten in der Eintretensdebatte. Ausschlaggebend für dieses Scheitern war insbesondere die Verknüpfung der Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente mit der Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahlen für die Einreichung von Volksbegeh-

¹ BBl 1974 II 1134 mit einer umfassenden Darstellung der Vorgeschichte.

² Erwährungsbeschluss vom 5. Mai 1977, AS 1977 807; BBl 1977 II 203.

³ Siehe die Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, hier 470.

⁴ Ebd., BBl 1997 I 1, hier 470.

⁵ Ebd., BBl 1997 I 1, hier 473.

ren.⁶ Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der neuen Bundesverfassung entsprach somit Artikel 89 Absatz 3 der alten Bundesverfassung: Dem fakultativen Referendum unterlagen völkerrechtliche Verträge, die:

- «1. unbefristet und unkündbar sind,
2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen,
3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.»

Artikel 141 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung sah darüber hinaus vor, dass die Bundesversammlung weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen kann.

1.3 **Änderung von Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV**

Am 30. August 1999 hat der Ständerat entschieden, der von der ständerätlichen Verfassungskommission eingereichten parlamentarischen Initiative vom 29. Juni 1999⁷ Folge zu geben. Die Initiative hatte verlangt, einige Vorschläge des Bundesrates für eine Totalrevision der Verfassung wieder aufzunehmen und damit gewisse Mängel im Bereich der Volksrechte zu beheben. In Bezug auf das fakultative Staatsvertragsreferendum schlug die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) in ihrem Bericht vom 2. April 2001 vor, einen Schritt weiter zu gehen und neu auch Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen, die *«wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten»*⁸.

Leitmotiv dieser Neuerung war, dass analog zur innerstaatlichen Rechtsetzung auch die staatsübergreifende Rechtsetzung Gegenstand eines Referendum sein können sollte. So sollten wie in Artikel 164 Absatz 1 BV für die innerstaatliche Rechtsetzung alle Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, dem Referendum unterstellt werden.⁹ In anderen Worten sollten die Volksrechte im Bereich der Staatsverträge möglichst in gleicher Weise zum Tragen kommen wie in der innerstaatlichen Gesetzgebung (sogenannter Parallelismus) – nicht die Form (Gesetz oder Staatsvertrag), sondern die normativen Inhalte sollten massgeblich sein: *«Was nach Artikel 164 BV <wichtig> ist und in einem referendumsfähigen Gesetz geregelt werden muss, ist im Falle eines internationalen Vertrages auch nach Artikel 141 BV <wichtig> und soll dem fakultativen Referendum unterstellt werden.»*¹⁰

- ⁶ Siehe den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001, parlamentarische Initiative 99.436 (Kommission 96.091 SR), Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl **2001** 4803, hier 4804.
- ⁷ Parlamentarische Initiative 99.436 «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» der Kommission 96.091 SR.
- ⁸ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001, parlamentarische Initiative 99.436 (Kommission 96.091 SR), Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl **2001** 4803, hier 4837.
- ⁹ Ebd., BBl **2001** 4803, hier 4826.
- ¹⁰ Begründung zur Motion der SPK-N vom 22. April 2004 (04.3203 «Fakultatives Staatsvertragsreferendum. Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung»).

In seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2001¹¹ begrüsst der Bundesrat diesen Vorschlag zur Reform der Volksrechte. Betreffend das fakultative Staatsvertragsreferendum stellte er jedoch fest, dass die Vorlage weiter geht als sein Vorschlag im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung. Dies insofern, als er die Ausdehnung des Referendums auf alle wichtigen Staatsverträge vorsieht und nicht nur auf Verträge, «*deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, die Rechte oder Pflichten von Personen begründen*». Er warf die Frage auf, was unter «*wichtige Staatsverträge*» zu verstehen ist. Er wies ausserdem darauf hin, dass auch Staatsverträge, die bloss die Organisation oder die Aufgaben von Behörden regeln, dem Referendum unterstellt wären. Der Bundesrat hatte sich bereits im Rahmen der Diskussionen in den Verfassungskommissionen gegen diese Erweiterung gewehrt. Er hatte argumentiert, durch diese Bestimmung müsste eine grosse Zahl von Verträgen neu dem Referendum unterstellt werden, die nur Verpflichtungen für die Vertragsstaaten beinhalten, ohne Private direkt zu betreffen. Das Volk sollte seiner Ansicht nach nur dann über Staatsverträge abstimmen können, wenn die Umsetzung in individuelle Rechtspositionen eingreift.¹² Der Bundesrat blieb der Meinung, dass nur solche Staatsverträge referendumpflichtig sein sollen, zu deren Umsetzung Gesetzesänderungen erforderlich sind, welche Private in ihren Rechten und Pflichten betreffen. Er betrachtete seinen Vorschlag aus dem Jahr 1996 nach wie vor als richtige Lösung und beantragte, deren Formulierung zu übernehmen.¹³ In der parlamentarischen Beratung verzichtete er jedoch darauf, auf seiner Haltung zu beharren.¹⁴

Im Ständerat wurde der Wortlaut der Bestimmung geändert; dem fakultativen Referendum unterstellt wurden völkerrechtliche Verträge, die «*wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*». Im Nationalrat blieben die Reformen im Bereich des Staatsvertragsreferendums unbestritten.¹⁵

Am 8. Februar 2003¹⁶ haben Volk und Stände die Reform angenommen. Der neue Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV ist am 1. August 2003 in Kraft getreten.¹⁷ Dem Referendum unterstehen nun völkerrechtliche Verträge, die «*wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*.» Das Kriterium der multilateralen Rechtsvereinheitlichung ist damit aufgegeben worden. Auch auf die Möglichkeit der Bundesversammlung, weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, ist verzichtet worden.

¹¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001 zur parlamentarischen Initiative 99.436 (Kommission 96.091 SR), Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl **2001** 6080.

¹² Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001 zur parlamentarischen Initiative 99.436 (Kommission 96.091 SR), Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl **2001** 4803, hier 4826.

¹³ Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001 zur parlamentarischen Initiative 99.436 (Kommission 96.091 SR), Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl **2001** 6080, hier 6092.

¹⁴ AB **2001** S 501 und AB **2002** N 420.

¹⁵ Zusammenfassung, parlamentarische Initiative 99.436 «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=19990436.

¹⁶ BBl **2003** 3111

¹⁷ AS **2003** 1953

2 Entwicklung einer umstrittenen Praxis

2.1 Aussprachepapier vom 5. September 2003 des EJPD und Bundesratsbeschluss vom 10. September 2003

Am 5. September 2003 unterbreitete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) dem Bundesrat ein Aussprachepapier, mit dem die Grundlagen für die Praxis zur Anwendung des neuen Staatsvertragsreferendums festgelegt werden sollten. Darin wurde betont, dass vor allem beim Satzelement «*wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten*» Klärungsbedarf bestünde. Nach der Rekapitulation des Zwecks, der Entstehungsgeschichte und des normativen Umfelds der Verfassungsbestimmung wurde im Aussprachepapier vorgeschlagen, dass für die Frage, ob ein Vertrag rechtsetzende Bestimmungen enthält, auf die Regelung von Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes¹⁸ abzustellen sei; die Wichtigkeit wiederum solle sich an den Kriterien von Artikel 164 Absatz 1 BV messen lassen.

In seinen Schlussfolgerungen kam das Aussprachepapiers zum Ergebnis, dass von allen im Parlament hängigen Abkommen das Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel und das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile rechtsetzende Bestimmungen enthalten würden, die gemäss dem vorgeschlagenen Auslegungstest als wichtig zu betrachten sind. Das EJPD empfahl demnach, diese Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Mit Beschluss vom 10. September 2003 hat der Bundesrat vom Aussprachepapier des EJPD Kenntnis genommen und das EJPD und das EDA beauftragt, die interessierten Ämter und die Parlamentsdienste über die Praxis betreffend die Anwendung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu informieren. Zudem sei in den Botschaften zu Staatsverträgen auszuführen, ob und aus welchen Gründen ein Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist. Mit diesen Erläuterungen solle die künftige Praxis entwickelt und klar umschrieben werden., Darüber hinaus sollen Bundesversammlung gesetzliche Grundlagen in Spezialgesetzen beantragt werden, die den Bundesrat zum selbstständigen Abschluss von «Standardabkommen» ermächtigen würden. Schliesslich wurden die zuständigen Departemente beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem EDA dafür zu sorgen, dass bei Vorlagen, die im Parlament hängig sind, die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden.

2.2 Botschaft zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel und Botschaft zum Freihandelsabkommen mit Chile

In seiner Stellungnahme vom 25. Juli 2003 zur Genehmigung der Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel, das am 2. Juli 2003 abgeschlossen worden war, vertrat das Bundesamt für Justiz (BJ) die Ansicht, dass das Abkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält und somit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden muss.

¹⁸ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

In seiner Botschaft vom 19. September 2003¹⁹ über eine Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel hielt der Bundesrat zwar fest, dass das Abkommen klarerweise rechtsetzende Bestimmungen enthält. Das Abkommen entspreche jedoch der bisherigen Steuerabkommenspolitik. Der Bundesrat schloss daraus, dass das Abkommen keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV enthält. Ebenso wenig erfordere die Umsetzung den Erlass eines Bundesgesetzes.

Auch in seiner Botschaft vom 19. September 2003²⁰ zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Chile stellte der Bundesrat fest, dass die Abkommen verschiedene rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Diese Bestimmungen könnten aber im Rahmen der Verordnungskompetenzen des Bundesrates umgesetzt werden und seien nicht als derart grundlegend und damit wichtig einzustufen, dass sie dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen wären. Die vorgesehenen Abkommen gingen auch nicht über in früheren Staatsverträgen vereinbarte Verpflichtungen für die Schweiz hinaus.

In beiden Botschaften kam der Bundesrat somit zum Schluss, dass die dem Parlament zur Zustimmung unterbreiteten Bundesbeschlüsse nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt sind.

In beiden Botschaften wurde darüber hinaus Folgendes präzisiert: *«Im Sinne der Entwicklung einer gangbaren Praxis zur neuen Ziffer 3 von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV und um die wiederholte Unterstellung gleichartiger Abkommen unter das Referendum zu vermeiden, wird der Bundesrat dem Parlament Staatsverträge, die im Vergleich zu früher abgeschlossenen Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz beinhalten, auch in Zukunft mit dem Vorschlag unterbreiten, diese dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nicht zu unterstellen».*²¹

Gemäss dem Bundesrat waren die rechtsetzenden Bestimmungen somit nur dann als wichtig zu betrachten, wenn sie zusätzliche Verpflichtungen für die Schweiz schaffen, d. h. Verpflichtungen, die nicht bereits in anderen Verträgen der Schweiz mit anderen Staaten vereinbart worden sind.

Die Bundesversammlung hat diese Betrachtungsweise übernommen.²² Eine Minderheit der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates war allerdings der Meinung, dass das Abkommen mit Israel dem fakultativen Referendum unterstellt werden müsste.²³ Sie machte geltend, dass die Bestimmungen des Doppelbesteuerungsabkommens wichtig im Sinne von Artikel 164 BV seien und dass das, was nach Artikel 164 BV wichtig sei, auch nach Artikel 141 BV wichtig sei. Gemäss Bundesrat Kaspar Villiger hingegen bestand nach dem Wortlaut von Artikel 141 BV ein Ermessenspielraum, was als wichtig oder nicht wichtig zu betrachten sei.²⁴ Er hielt

¹⁹ BBl 2003 6467

²⁰ BBl 2003 7113

²¹ BBl 2003 6475 und BBl 2003 7136

²² Bundesbeschluss vom 11. Dezember 2003 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Chile sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Chile; AS 2005 787. Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2003 über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Staat Israel; AS 2004 1041.

²³ AB 2003 S 1044

²⁴ AB 2003 S 1046

fest, dass das Abkommen mit Israel nicht über die Verpflichtungen hinausgehe, die die Schweiz bereits in früheren Abkommen eingegangen sei. Wenn dereinst einmal ein Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz erhebliche neue oder zusätzliche Verpflichtungen auferlegen würde, wäre nach Auffassung des Bundesrates das Kriterium der wichtigen rechtsetzenden Bestimmung erfüllt, weshalb es dem fakultativen Referendum zu unterstellen wäre.²⁵

Bundesrat und Parlament waren demnach der Ansicht, dass staatsvertragliche Bestimmungen dann nicht als wichtig einzustufen sind, wenn sie im Wesentlichen dem Verpflichtungsniveau einer grossen Zahl vergleichbarer Verträge entsprechen, welche die Schweiz bereits abgeschlossen hat. Für solche Abkommen hat sich der Begriff «Standardabkommen» etabliert.

2.3 Gutachten des BJ vom 6. Januar 2004 und Meinungsaustausch mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen

Als Folge der bundesrätlichen Auseinandersetzung mit dem Thema erstellte das BJ im Januar 2004 ein Gutachten, das sich neben anderen verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Staatsverträgen auch zur bisherigen Praxis zum Staatsvertragsreferendum äusserte.²⁶

Das BJ wies unter anderem darauf hin, was aus seiner Sicht unter dem Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» zu verstehen ist: Unter «rechtsetzenden Bestimmungen» seien gemäss Artikel 22 Absatz 4 ParlG Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen; «wichtige Bestimmungen» seien solche, die im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind. Entscheidend sei die Frage, ob ein bestimmter Regelungsinhalt eines völkerrechtlichen Vertrags auf Gesetzesstufe angesiedelt werden müsste, wenn er landesrechtlich erlassen würde. Dieser Test erlaube es, den Grundsatz der Parallelität der direktdemokratischen Mitwirkungsinstrumente bei der Rechtsetzung ungeachtet der Form (internationaler Vertrag oder landesrechtliches Gesetz) zum Tragen zu bringen. Der Test bedeute auch, dass Regelungsinhalte, welche der Bundesrat gestützt auf seine Zuständigkeit zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 182 BV) auf Verordnungsstufe erlassen könnte, keine Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum rechtfertigten oder gar verlangten.

Das BJ erinnerte daran, dass der Bundesrat zur Umsetzung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV in der Botschaft vom 19. September 2003²⁷ über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel Stellung genommen hatte (siehe Ziff. 2.2). Es hielt fest, dass die beiden Voraussetzungen der neuen Verfassungsnorm gemäss dem Bundesrat indessen im Falle des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das vereinfachte Auslie-

²⁵ AB 2003 S 1046, siehe ebenfalls AB 2003 N 2045.

²⁶ Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 6. Januar 2004 zuhanden der ausserpolitischen und staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, überarbeitet im Mai 2004, JAAC 68.83.

²⁷ BB1 2003 6467

ferungsverfahren und über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungübereinkommens vom 13. Dezember 1957 erfüllt gewesen seien. In seiner Botschaft²⁸ war der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass der Vertrag rechtsetzende Bestimmungen enthält und dass diese zudem insofern als wichtig zu erachten sind, als, wenn sie auf nationaler Ebene erlassen würden, dies aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben b und c BV in Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu geschehen hätte. Aus diesen Überlegungen hatte er gefolgert, dass der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Vertrags über die vereinfachte Auslieferung aufgrund von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist. Gemäss BJ hatte es weitere Fälle der Anwendung der Verfassungsbestimmung gegeben, in denen die Verträge zum Teil dem fakultativen Referendum unterstellt worden sind und zum Teil nicht.

Dieses Rechtsgutachten diene als Grundlage für Aussprachen, die mit den ausserpolitischen und den staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte geführt werden konnten. An diesem Meinungs austausch, der im Januar und Februar 2004 stattgefunden hat, beteiligte sich auch die Direktion für Völkerrecht des EDA. Aus diesen Gesprächen resultierte eine Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (siehe Ziff. 2.4).

2.4 Motion 04.3203 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 22. April 2004

Am 22. April 2004 reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) eine Motion ein, mit der sie den Bundesrat beauftragte, *«Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) in der Weise zu interpretieren und anzuwenden, wie dies in den Materialien bei der Ausarbeitung dieser Verfassungsbestimmung definiert worden ist:*

1. *«Wichtige rechtsetzende Bestimmungen» in Staatsverträgen gemäss Artikel 141 BV sind diejenigen Bestimmungen, die im Falle innerstaatlicher Rechtsetzung gemäss Artikel 164 BV als wichtig eingestuft werden müssen.*
2. *Die für die innerstaatliche Rechtsetzung geltenden Grundsätze der Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat sind auch bei Staatsverträgen anzuwenden.»*²⁹

Gemäss der SPK-N machen der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV deutlich, dass für innerstaatliche Gesetze und für internationale Verträge dieselben Regeln gelten sollen. Sie stellt allerdings fest, dass die Bundesversammlung in der Wintersession 2003 den Anträgen des Bundesrates gefolgt war und zwei Staatsverträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen – das Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel, das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile sowie das Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Chile – nicht dem Referendum unterstellt hatte:

²⁸ Botschaft vom 19. September 2003 zum Vertrag zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das vereinfachte Auslieferungsverfahren und über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungübereinkommens vom 13. Dezember 1957, BBl **2003** 7089.

²⁹ Motion 04.3203 «FakultatIVES Staatsvertragsreferendum. Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung» der SPK-N.

*«Der Bundesrat begründete den Verzicht auf die Unterstellung unter das Referendum im Wesentlichen damit, es seien früher eine ganze Reihe gleichartiger Verträge auch nicht dem Referendum unterstellt worden. Für die Zustimmung der Bundesversammlung zu diesem Vorgehen dürfte massgebend gewesen sein, dass es sich um politisch unbestrittene <Routinegeschäfte> handelte. Dieses Vorgehen ist zwar auf den ersten Blick verständlich; bei näherer Betrachtung wurde damit aber ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen, der dem schweizerischen Verständnis der Volksrechte in einem zentralen Punkt widerspricht: Die Ausübung der Volksrechte unterliegt eindeutigen Regeln und darf nicht abhängig sein von einem fallweisen Ermessen der Behörden. Die Beurteilung, ob eine Vorlage in einer allfälligen zukünftigen Volksabstimmung umstritten sein könnte oder nicht, ist naturgemäss eine Ermessensfrage».*³⁰ Die SPK-N wollte mit ihrer Motion den Bundesrat dazu bewegen, in seinen Botschaften zu Staatsverträgen die genannten eindeutigen Regeln konsequent zu handhaben.

In seiner Stellungnahme vom 1. September 2004 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Er erklärte, dass er sich grundsätzlich der Interpretation der SPK-N anschliesse, präziserte jedoch, dass er unter Berücksichtigung der Ergebnisse der parlamentarischen Beratung der beiden erwähnten Abkommen mit Israel und Chile *«auch zukünftig keine Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum vorschlagen [wird], wenn die fraglichen Abkommen den gleichen Gegenstand beschlagen, inhaltlich gleichwertig ausgestaltet und von vergleichbarem politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Gewicht sind wie eine Mehrzahl von Abkommen, welche die Schweiz bereits abgeschlossen hat, ohne sie dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen»*. Laut Bundesrat erfüllten solche Abkommen das Wichtigkeitskriterium gemäss Artikel 164 BV nicht.

Der Nationalrat hat die Motion am 8. Oktober 2004 ohne Gegenstimmen und ohne Diskussion angenommen.

Der Ständerat hat die Motion am 15. Juni 2005 angenommen, dabei aber Ziff.1 geändert, um ihre Zustimmung zur bundesrätlichen Auslegung deutlich zu machen: *«Wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Staatsverträgen gemäss Artikel 141 BV sind diejenigen Bestimmungen, die im Falle innerstaatlicher Rechtsetzung gemäss Artikel 164 BV als wichtig eingestuft werden müssen. Nicht als wichtig gelten Bestimmungen, welche im Vergleich zum Inhalt von früher abgeschlossenen Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen vorsehen»*.³¹

Der Nationalrat hat dieser Änderung des Motionstextes am 6. Oktober 2005 zugestimmt. Er folgte damit seiner Kommission, welche die vom Ständerat vorgenommene Präzisierung der Motion als gerechtfertigt erachtete. Die damit vorgenommene Auslegung von Artikel 141 BV entspreche der Praxis seit Inkrafttreten dieser Verfassungsbestimmung. Die SPK-N erklärte, dass diese Änderung zwar anders als von ihr ursprünglich beabsichtigt ausfalle, dass dies aber auch unabhängig von der Beurteilung dieses Nebenpunktes kein hinreichender Grund dafür sei, die Motion abzulehnen und damit auf die durch die Motion erreichte Klarstellung insgesamt zu

³⁰ Ebd.

³¹ 04.3203 – Mo. Nationalrat (SPK-NR). Fakultatives Staatsvertragsreferendum. Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 28. April 2005.

verzichten.³² In der nationalrätlichen Plenardebatte wurde aber darauf hingewiesen, dass die Frage, was wichtig ist, offen bleibe.³³

2.5 Bericht des BJ vom 11. Januar 2005

Anlässlich der Behandlung der Motion 04.3203 der SPK-N wurde das BJ vom Bundesrat beauftragt, die Praxis, die sich im Umgang mit der neuen Verfassungsbestimmung entwickelt hatte, zu überprüfen. Es veröffentlichte seine Ergebnisse in einem Bericht vom 11. Januar 2005³⁴.

Darin hielt das BJ fest, dass sich die Räte bis dahin dem Bundesrat bei der Frage, ob ein Staatsvertrag dem Referendum zu unterstellen sei, angeschlossen hätten; vereinzelt sei aber die bisherige Praxis des Bundesrates als inkonsistent kritisiert und mindestens implizit eine gesetzgeberische Konkretisierung der Verfassungsnorm gefordert worden.

Das BJ wies darüber hinaus auf Folgendes hin:

- Es könne als innerhalb der Bundesverwaltung etablierte Auffassung gelten, dass sich die Anwendung des Staatsvertragsreferendums an den Bestimmungen von Artikel 22 Absatz 4 ParlG und Artikel 164 Absatz 1 BV zu orientieren hat.
- Die Frage, ob für die Umsetzung eines Staatsvertrages der Erlass bzw. die Änderung von Bundesgesetzen erforderlich sei, habe bisher zu keinen nennenswerten Problemen geführt.
- Vielfach verträten die federführenden Ämter und Departemente bzw. der Bundesrat allerdings eine tendenziell defensive Haltung und schienen versucht zu sein, eine Unterstellung unter das Referendum vermeiden zu wollen. Demgegenüber deuteten einzelne Aussagen in den parlamentarischen Beratungen darauf hin, dass man den Grundsatz *in dubio pro Referendum* bevorzugen würde.
- Begründungsdichte und Argumentationstiefe der bundesrätlichen Botschaften gingen vereinzelt weit auseinander.
- Weniger klar habe sich der Bundesrat gegenüber dem Parlament zur Frage geäußert, ob für die Beurteilung der Wichtigkeit jeweils nur einzelne Bestimmungen oder aber der gesamte Vertrag massgeblich sein sollen. Mit Blick auf die von der Bundesversammlung entwickelte Praxis zur multilateralen Rechtsvereinheitlichung werde man aber im Zweifelsfall davon ausgehen müssen, dass eine einzige (wichtige und rechtsetzende) Bestimmung eines Staatsvertrages genügen könne, um die Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum auszulösen.
- Verwaltungsintern sei nicht restlos geklärt, ob Verträge auch dann wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, wenn sie Regelungen vornehmen,

³² 04.3203 – Mo. Nationalrat (SPK-NR). Fakultatives Staatsvertragsreferendum. Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung – Differenzbereinigung. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 9. September 2005.

³³ AB 2005 N 1462

³⁴ Bericht des Bundesamtes für Justiz, Stand 11. Januar 2005, JAAC 69.75.

der Ansicht, dass diese praktisch immer die Souveränität und die Unabhängigkeit des Landes tangieren bzw. einschränken sowie die Rechte des Volkes schmälern.

Die SPK-N beantragte, der Initiative keine Folge zu geben. Der Nationalrat ist seiner Kommission am 6. März 2007 gefolgt. Die Mehrheit des Nationalrats war der Ansicht, dass es nicht nötig ist, die Bestimmungen zum Staatsvertragsreferendum erneut zu ändern, dass die Initiative dem Grundsatz des Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung, der eben erst umgesetzt worden war, zuwiderläuft und dass sie jedes Jahr zu einem Dutzend zusätzlicher Abstimmungen über kaum umstrittene Themen führen würde.³⁵

2.7 **Beibehaltung der Praxis für das Abkommen zwischen der Schweiz und Australien über Soziale Sicherheit**

Im Jahr 2007 hat der Bundesrat seine Praxis in der Botschaft zur Genehmigung des Bundesbeschlusses über das Abkommen zwischen der Schweiz und Australien über Soziale Sicherheit³⁶ bestätigt: *«Im Sinne der Entwicklung einer gangbaren Praxis zur neuen Ziffer 3 von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV und um die wiederholte Unterstellung gleichartiger Abkommen unter das Referendum zu vermeiden, hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. September 2003 zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel festgehalten, dass er dem Parlament Staatsverträge, die im Vergleich zu früher abgeschlossenen Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz beinhalten, auch in Zukunft mit dem Vorschlag unterbreiten werde, diese dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nicht zu unterstellen»*³⁷. In der Botschaft wurde erläutert, dass die Schweiz in den vorherigen zehn Jahren mit zahlreichen Ländern *«weitgehend gleichartige Abkommen»* abgeschlossen habe und dass es sich beim Abkommen zwischen der Schweiz und Australien über Soziale Sicherheit um einen Vertrag mit *«standardisiertem Inhalt»* handle: Er habe *«den gleichen Gegenstand und die gleiche Tragweite wie mehrere andere von der Schweiz abgeschlossene Abkommen»*. Der Bundesrat vertrat also die Meinung, dass das Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz beinhaltet und dass es *«hinsichtlich seiner Tragweite und in Bezug auf die Wahl des vertragsschliessenden Staates von ähnlichem rechtlichem und politischem Gewicht wie bereits früher abgeschlossene Sozialversicherungsabkommen»* sei. In der Botschaft wurde dementsprechend vorgeschlagen, den Bundesbeschluss nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Die Bundesversammlung ist diesem Antrag gefolgt.³⁸

³⁵ AB 2007 N 54

³⁶ Botschaft vom 28. Februar 2007 über das Abkommen zwischen der Schweiz und Australien über Soziale Sicherheit, BBl 2007 1787.

³⁷ BBl 2007 1787, hier 1693.

³⁸ Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2007 über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Australien über Soziale Sicherheit, AS 2007 7181.

2.8

Parlamentarische Initiativen zur Änderung des Referendumssystems

Zwei parlamentarische Initiativen, die 2009 von Nationalrat Lukas Reimann eingebracht wurden, forderten eine allgemeine Änderung des Referendumssystems. Gemäss der ersten Initiative sollte eine qualifizierte Minderheit (z. B. ein Drittel eines Rates) verlangen können, dass ein nicht dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass oder Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt wird;³⁹ in der zweiten wurde vorgeschlagen, dass das Parlament die Möglichkeit bekommt, ein sogenanntes Ratsreferendum zu beschliessen: Eine qualifizierte Minderheit (z. B. ein Drittel eines Rates) sollte verlangen können, dass ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass der Volksabstimmung zu unterstellen ist⁴⁰. Entsprechend dem Antrag der SPK-N, die für die Vorprüfung der parlamentarischen Initiativen zuständig war, hat der Nationalrat am 15. März 2010 entschieden, den Initiativen keine Folge zu geben.⁴¹

3

Teilweise Abkehr von der Praxis

3.1

Abkehr von der Praxis bei Doppelbesteuerungsabkommen

Im Jahr 2009 erinnerte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 27. November 2009⁴² zur Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Dänemark an seine Praxis im Zusammenhang mit Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Er anerkannte jedoch, dass im vorliegenden Fall eine Bestimmung des Protokolls eine Neuerung in der schweizerischen Abkommenspraxis darstellt und dass das neue Abkommen damit gegenüber den bisher mit anderen Staaten vereinbarten Verpflichtungen eine wichtige neue Bestimmung im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV enthält.⁴³ Der Bundesrat schlug deshalb vor, das Abkommen dem Referendum zu unterstellen. Die Bundesversammlung ist diesem Antrag gefolgt.⁴⁴

³⁹ 09.443 «Stärkung der Demokratie. Einführung eines ausserordentlichen fakultativen Referendums»

⁴⁰ 09.444 «Stärkung der Demokratie. Einführung eines Ratsreferendums». Die Bestimmungen zum Ratsreferendum sind 2003 mit Inkrafttreten der neuen Verfassung aufgehoben worden (Art. 89 Abs. 4 aBV hatte wie folgt gelaute: «Durch Beschluss beider Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden»).

⁴¹ AB 2010 N 397. Nationalrätin Ruth Humbel legte zu beiden Initiativen Folgendes für die Kommission dar: «Die Kommissionsmehrheit sieht in beiden Initiativen nicht eine Stärkung der Demokratie, der Volksrechte, wie es die Titel versprechen, sondern eine Änderung des bestehenden Gleichgewichts zwischen Volk und Parlament, eine Stärkung von Minderheiten gegenüber Mehrheiten. In unserem bewährten demokratischen System, das auf Mehrheitsbeschlüssen basiert, wäre es heikel, wenn Mehrheiten von Minderheiten majorisiert würden. Zudem würde das Parlament mit beiden Initiativen geschwächt, denn auch das Parlament ist Teil unserer direkten Demokratie: Das Parlament ist vom Volk gewählt und nimmt die unterschiedlichen Interessen des Volkes wahr.»

⁴² BBl 2010 89

⁴³ BBl 2010 89, hier 100.

⁴⁴ Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010 über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Dänemark, AS 2010 5937.

In der Folge argumentierte der Bundesrat in Bezug auf derartige Abkommen gleich, obwohl es sich um «standardisierte» Abkommen handelte, und schlug der Bundesversammlung vor, die Doppelbesteuerungsabkommen dem Referendum zu unterstellen⁴⁵. Die Bundesversammlung ist diesen Vorschlägen gefolgt.⁴⁶

3.2 Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik»

Die am 11. August 2009 eingereichte Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» schlug vor, das obligatorische Referendum im Bereich der Staatsverträge deutlich auszuweiten. Der Wortlaut der Initiative lautete wie folgt:

«Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 140 Abs. 1 Bst. d (neu)

¹ Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

d. die völkerrechtlichen Verträge, die:

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

In seiner Botschaft vom 1. Oktober 2010⁴⁷ beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Volksinitiative. Er war der Ansicht, dass sie zu weit geht. Die Einbeziehung des Volkes und der Kantone in die Aussenpolitik solle auf völkerrechtliche Verträge mit verfassungsrechtlicher Tragweite beschränkt bleiben. Zahlreiche Verträge hätten für die Öffentlichkeit weniger bedeutende Inhalte zum Gegenstand. Zudem lasse der Initiativtext aufgrund seiner Unbestimmtheit einen derart weiten Interpretationsspielraum offen, dass nur eine lange Praxis mit der Zeit Rechtssicherheit herbeiführen könnte. Auch würde die schweizerische Aussenpolitik nicht an Legitimität gewinnen. Eine zwingende Beteiligung von Volk und Ständen sei dagegen nur in jenen seltenen Fällen angezeigt, in welchen der Bund eine Selbstbindung seiner politischen Handlungs- oder Entscheidungsfreiheit hinnehmen wolle, aus der Überzeugung heraus, dass die Unterwerfung unter ein staatsvertragliches Regime den Interessen des Landes und seiner Bevölkerung entspreche. Gemäss dem Bundesrat

⁴⁵ So verhielt es sich namentlich bei den Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich (BB1 2009 1631), Norwegen (BB1 2010 1151), Luxemburg (BB1 2010 1189), Österreich (BB1 2010 1303), dem Vereinigten Königreich (BB1 2010 259), Mexiko (BB1 2010 171), Katar (BB1 2010 3221), den Vereinigten Staaten (BB1 2010 235) und Finnland (BB1 2010 1171).

⁴⁶ BB1 2010 4343 ff.

⁴⁷ BB1 2010 6963

drängte sich nicht auf, den Kantonen ein Vetorecht in der Aussenpolitik zu erteilen, da diese bereits über ausreichende Mittel verfügen, um sich Gehör zu verschaffen. Schliesslich würde der aussenpolitische Handlungsspielraum des Bundes unnötig beschränkt, was dem Ruf und der Glaubwürdigkeit der Schweiz auf der internationalen Bühne schaden würde.

Auch wenn der Bundesrat die Ablehnung der Volksinitiative beantragte, anerkannte er das berechtigte Anliegen, dass die direktdemokratischen Instrumente in der Aussenpolitik zu optimieren sind. Mit seinem direkten Gegenentwurf beantragte er daher die Verankerung eines obligatorischen Referendums für Staatsverträge, die von derartiger Bedeutung sind, dass ihnen Verfassungsrang zukommt.

Der Gegenentwurf des Bundesrates lautete wie folgt:

«Art. 140 Abs. 1 Bst. b

¹ Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

b. völkerrechtliche Verträge, die:

- 1. den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen;*
- 2. Bestimmungen enthalten, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen;»*

Darüber hinaus wies der Bundesrat bei der Gelegenheit darauf hin, dass die neue Praxis, Doppelbesteuerungsabkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, aus Kohärenzgründen auf die anderen Abkommen ausgedehnt werden sollte: «Davon ist allerdings die Diskussion um die sogenannten *«Standardabkommen»* auszunehmen, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit im Zusammenhang vor allem mit den neu verhandelten Doppelbesteuerungsabkommen in Zweifel gezogen wurde. Der Bundesrat ist bekanntlich von seiner ursprünglich geäusserten Meinung abgerückt und hat für alle neu verhandelten Doppelbesteuerungsabkommen die Unterstellung unter das fakultative Referendum beantragt; die Räte sind ihm in diesem Punkt gefolgt. Es scheint dem Bundesrat aus Kohärenzgründen angezeigt, diese neue Praxis auch in den übrigen Bereichen zum Tragen zu bringen.»⁴⁸

Die Bundesversammlung beschloss, die Ablehnung der Initiative zu empfehlen und ihr keinen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen.⁴⁹ Gemäss dem Ständerat war der Gegenentwurf zwar präziser als die Initiative, brachte jedoch auch das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept, wonach Staatsverträge mit Verfassungscharakter dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollten, keine hinreichend klare Definition. Die Bundesversammlung hätte ausserdem von Fall zu Fall entscheiden müssen, ob dem Staatsvertrag Verfassungscharakter zukommt. Der Nationalrat schloss sich dieser Auffassung an und verzichtete auf den direkten Gegenentwurf.⁵⁰

Die Initiative wurde am 17. Juni 2012 von Volk und Ständen abgelehnt.

⁴⁸ BBl 2010 6963, hier 6970.

⁴⁹ Bundesbeschluss vom 23. Februar 2011 über die Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», BBl 2012 51.

⁵⁰ Zusammenfassung, 10.090 Volksinitiative: «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/legislatuerrueckblick.aspx?rb_id=20100090.

Obwohl der Bundesrat bei den Doppelbesteuerungsabkommen von seiner Praxis abgerückt ist, bestand er darauf, dass bestimmte Verträge vom fakultativen Staatsvertragsreferendum ausgenommen bleiben sollen, wenn sie zwar rechtsetzende Bestimmungen enthalten, die aber nicht als wichtig gelten müssten, weil sie inhaltlich vergleichbar sind mit früher abgeschlossenen Abkommen und im Vergleich zu diesen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz bewirken würden. Gegenwärtig betrifft die Praxis der «Standardabkommen» somit weiterhin die Freihandelsabkommen⁵¹, die Investitionsschutzabkommen⁵² und die Abkommen über die soziale Sicherheit⁵³.

Der Bundesrat schlug dem Parlament hingegen vor, den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens und des Landwirtschaftsabkommens mit Hongkong dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen. Dies deshalb, weil erstmals bei einem Freihandelsabkommen ein Parallelabkommen über Arbeitsstandards abgeschlossen worden war.⁵⁴

Mit Beschluss vom 11. Januar 2012⁵⁵ beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei, eine Übersicht über die gegenwärtige Praxis des Bundesrates in Bezug auf die Unterstellung bestimmter Staatsverträge unter das fakultative Referendum zu verfassen. Gleichzeitig beauftragte er das EVD, ihm in Zusammenarbeit mit dem EJPD (BJ) bis zum 1. Juli 2012 die Gesetzesgrundlagen zu unterbreiten, auf deren Grundlage die Bundesversammlung oder der Bundesrat Freihandelsabkommen in eigener Kompetenz abschliessen kann.

In ihrem Bericht vom 25. Juni 2012 hat die Bundeskanzlei das Kapitel «Verfassungsmässigkeit» mehrerer vom Bundesrat ab August 2003 verabschiedeter Botschaften betreffend die Genehmigung von Abkommen zwischen der Schweiz und Drittstaaten auf verschiedenen Gebieten untersucht. Sie hat die Botschaften nach Themen gruppiert und zu jedem Thema die Gründe aufgelistet, weswegen der Bundesversammlung die Unterstellung des Bundesbeschlusses zur Genehmigung der Abkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum beantragt worden war oder weshalb darauf verzichtet worden war.

In der Ämterkonsultation zu diesem Bericht wurde deutlich, dass verschiedene Fragen vertieft untersucht werden sollten. Die Bundeskanzlei beantragte dem Bun-

⁵¹ Siehe z. B. Botschaft vom 12. Januar 2011 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Ukraine sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der Ukraine, BBl **2011** 1517.

⁵² Siehe z.B. Botschaft vom 9. Januar 2013 zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Tunesien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen, BBl **2013** 1393.

⁵³ Siehe z. B. Botschaft vom 4. März 2011 über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Japan über soziale Sicherheit, BBl **2011** 2575.

⁵⁴ Botschaft vom 16. September 2011 über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Hongkong, China, des Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und Hongkong, China, sowie des Abkommens über Arbeitsstandards zwischen den EFTA-Staaten und Hongkong, China, BBl **2011** 7865.

⁵⁵ Beschluss im Rahmen der Genehmigung des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik 2011 und der Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie des Berichts über zolltarifrische Massnahmen im Jahr 2011, BBl **2012** 827.

desrat daher, dass das BJ beauftragt werden solle, diese Fragen gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Ämter zu prüfen.

In Erwartung der Ergebnisse dieser Untersuchung erläuterte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 15. Mai 2013 zur Genehmigung des revidierten Abkommens zwischen der Schweiz und USA über soziale Sicherheit, dass die geltende Praxis, wonach internationale «Standard»-Abkommen nicht dem fakultativen Referendum unterliegen, derzeit vom Bundesrat auf ihre Konformität mit Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV geprüft werde. Es stelle sich unter anderem die Frage, ob die im Bereich der Doppelbesteuerungsabkommen neu eingeführte Praxis des Bundesrats, diese Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, übernommen werden solle.⁵⁶ Der Bundesrat wiederholte in mehreren Botschaften seinen Hinweis auf die laufenden Abklärungen⁵⁷.

4. Jüngste Entwicklungen

Während der parlamentarischen Beratung des Bundesbeschlusses zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China wurde von verschiedener Seite gefordert, das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat wurde ein entsprechender Antrag gestellt. Beide Anträge wurden jedoch abgelehnt. In seinem Rechtsgutachten vom 15. Februar 2014⁵⁸ kam Oliver Diggelmann im Übrigen zum Schluss, dass die Nichtunterstellung dieses Abkommens unter das fakultative Referendum Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV verletzt. Er hat ausserdem die Verfassungsmässigkeit der Praxis mit den Standardabkommen in Frage gestellt. Infolge dieses Rechtsgutachtens wurde in einem von Rechtsprofessorinnen und -professoren verschiedener Schweizer Universitäten unterzeichneten Appell in der Presse dazu aufgerufen, das betroffene Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Bundesversammlung hat indessen darauf verzichtet, das Abkommen dem Referendum zu unterstellen⁵⁹.

⁵⁶ Botschaft vom 15. Mai 2013 zur Genehmigung des revidierten Abkommens zwischen der Schweiz und USA über soziale Sicherheit, BB1 2013 3377, hier 3390.

⁵⁷ BB1 2013 8165, hier 8216; BB1 2013 8057, hier 8097; BB1 2014 1309, hier 1339; BB1 2014 1733, hier 1744; BB1 2014 4037, hier 4046.

⁵⁸ Oliver Diggelmann, «Muss das Freihandelsabkommen der Schweiz mit der Volksrepublik China dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden?», Rechtsgutachten vom 15. Februar 2014, erstellt im Auftrag von Prof. Dr. h.c. Paolo Bernasconi, Via Lucchini 1, 6901 Lugano. Siehe auch Oliver Diggelmann, Verletzt die "Standardabkommen-Praxis" der Bundesversammlung die Bundesverfassung? ZBl 2014 S. 291 ff.

⁵⁹ Im Ständerat unterlag ein Antrag, der die Unterstellung unter das fakultative Referendum verlangte, mit 16 zu 23 Stimmen bei einer Enthaltung (AB S 2014 362). Ein ähnlicher Antrag unterlag im Nationalrat mit 52 zu 109 Stimmen bei 21 Enthaltungen (AB N 2013 2084).