



Aktennotiz

Datum: 11. Juni 2021
An: SPK-S

Aktenzeichen: 213.1-2833/6/1

Aktennotiz z.H. SPK-S 24.06.2021 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum

1 Ausgangslage

Nachdem der Nationalrat als Zweitrat am 4. Mai 2021 mit 140 zu 50 Stimmen nicht auf die Vorlage des Bundesrates zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum (OSR) eingetreten ist, hat der Präsident der SPK-S das BJ im Hinblick auf die nächste Kommissionssitzung vom 24. Juni 2021 mit der Ausarbeitung dieser Notiz beauftragt.

2 Mögliche Ausgestaltungen des OSR (vgl. separate Tabelle)

Im Wesentlichen gibt es zwei Grundkonzepte für die Ausgestaltung des OSR, wobei Optionen 1 und 2 am Verfassungsrang anknüpfen und Optionen 3a, 3b und 4 auf die politische Bedeutung des völkerrechtlichen Vertrages fokussieren. Vgl. separate Tabelle für Details.

3 Fazit

Bei einer neuen Regelung des OSR sollten aus Sicht des BJ keine reinen Ermessenselemente in der Bundesverfassung in der Art eines «Behördenreferendums» eingeführt werden, die sich auf ausschliesslich politische Kriterien stützen würden und es im Ergebnis dem Gutdünken der Bundesversammlung anheimstellten, über welche demokratischen Mitwirkungsrechte Volk und Stände bei derart bedeutenden Staatsverträgen im Einzelfall verfügen sollen. Vielmehr ist es wichtig, dass möglichst klare verfassungsrechtliche Kriterien dafür festgelegt werden, welche ein Mindestmass an Bestimmtheit und Aussagekraft aufweisen. Die aktuelle Vorlage (Option 1), die der Bundesrat auftragsgemäss ausgearbeitet hat und vom Ständerat (mit einer kleinen Ergänzung) am 8. September 2020 mit 27 zu 12 Stimmen angenommen wurde, wird diesem Anspruch im Vergleich zu den anderen Optionen am besten gerecht. Folgende Gründe sprechen für die Vorlage:

- Es besteht nach Ansicht des Bundesrates und des Ständerates **Handlungsbedarf**: Staatsverträge sind ein wichtiger Bestandteil der Regeln, welche in der Schweiz gelten. Ihre Bedeutung nimmt in zahlenmässiger wie auch in inhaltlicher Hinsicht zu.
- Die Vorlage entspricht dem **Grundsatz der Parallelität** und optimiert das geltende Referendumsrecht: Völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen von Verfassungsrang enthalten, sollen Volk und Ständen vorgelegt werden – ohne dass dazu Unterschriften gesammelt

Bundesamt für Justiz BJ
Iringo Hockley
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 469 30 60, Fax +41 58 462 78 79
iringo.hockley@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



werden müssen. Gleiche Inhalte sollen also aus der Optik des demokratischen Genehmigungsprozesses gleich behandelt werden und zwar unabhängig davon, ob sie rein national oder international festgelegt werden.

- Die Vorlage erhöht die **Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit** durch die Formulierung rechtlicher, generell-abstrakter Voraussetzungen für die Anwendung des OSR. Die **demokratischen Mitwirkungsrechte** von Volk und Ständen sollten nicht dem Ermessen des Parlaments überlassen werden, sondern mittels möglichst klar formulierten Kriterien aus dem Verfassungstext hervorgehen.
- Solche voraussehbaren und objektivierbaren Regeln haben sich auch schon beim fakultativen Referendum bewährt und zu einer **besseren Handhabbarkeit** des Referendumsrechts beigetragen.

Beilage:

- Tabelle mögliche Ausgestaltungen des OSR



Aktenzeichen: 213.1-2833/6/1

Datum/Unser Zeichen: 11. Juni 2021 / bj-hoi

Mögliche Ausgestaltungen des obligatorischen Staatsvertragsreferendums (OSR)

	Option 1: Verfassungsorientierte Generalklausel mit Katalog (BR und SR 2020)	Option 2: Verfassungsorientierte Generalklausel (BR und NR 2010)	Option 3a: Politische Generalklausel	Option 3b: Politische Generalklausel	Option 4: Status Quo (OSR sui generis)
Wortlaut: Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet...	... bbis. völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen von Verfassungsrang enthalten oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert; Bestimmungen von Verfassungsrang sind namentlich Bestimmungen über: 1. den Bestand der Grundrechte, die Bürgerrechte und die politischen Rechte, 2. das Verhältnis von Bund und Kantonen und die Zuständigkeiten des Bundes, 3. die Grundzüge der Organisation und des Verfahrens der Bundesbehörden.	... völkerrechtliche Verträge die Bestimmungen enthalten, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen; (vgl. BBl 2010 6963).	... völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite, (evtl. durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte*). <i>*auf diesen Aspekt wird hier nicht eingegangen.</i>	... völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen von ausserordentlicher Bedeutung, namentlich solche von Verfassungsrang, enthalten oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erfordert.	-
Verfassungsrevision	erforderlich	erforderlich	erforderlich	erforderlich	nicht erforderlich
Anknüpfung	Verfassungsrecht	Verfassungsrecht	Politische Bedeutung	Fokus auf politischer Bedeutung von völkerrechtlichen Verträgen, wobei auch verfassungsrechtliche Aspekte erfasst werden.	
Parlament entscheidet über	rechtliche Qualifikation als «von Verfassungsrang»	rechtliche Qualifikation als «von Verfassungsrang»	Rein politische Einschätzung. Gemäss Vertreter der Option 3a handelt es sich um einen politischen Entscheid, der auch als solcher diskutiert werden sollte.	Vorwiegend politische Einschätzung, kann aber auch verfassungsrechtliche Elemente beinhalten.	
Ausgestaltung	In der Bundesverfassung kodifizierte Generalklausel mit Kataloglösung, welche nicht abschliessende, rechtliche Kriterien zur Bestimmung des Verfassungsrangs vorgibt.	In der Bundesverfassung kodifizierte Generalklausel	In der Bundesverfassung kodifizierte Generalklausel	In der Bundesverfassung kodifizierte Generalklausel	Ungeschriebenes Verfassungsrecht (h.L.)



	Option 1: Verfassungsorientierte Generalklausel mit Katalog (BR und SR 2020)	Option 2: Verfassungsorientierte Generalklausel (BR und NR 2010)	Option 3a: Politische Generalklausel	Option 3b: Politische Generalklausel	Option 4: Status Quo (OSR sui generis)
Bestimmtheitsgrad bzw. Stärkung der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit durch die Festsetzung von generell-abstrakten, rechtlichen Kriterien	Hoch: Nicht abschliessender Katalog bietet hohen Bestimmtheitsgrad und präzise Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung zwischen dem fakultativen und dem obligatorischen Referendum.	Mittel	Bestimmtheitsgrad tief/gering, da "ausserordentliche Bedeutung" bzw. "ausserordentliche Tragweite" keine objektivierbaren Begriffe sind. Nur geringfügige Stärkung der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit gegenüber dem Status quo, nämlich durch die Pflicht, gewisse Verträge dem OSR zu unterstellen. Entsprechend grosser politischer Spielraum.		Keine Stärkung der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Unterstellung unter das OSR bleibt dem Gutdünken des Parlaments überlassen. Die Ergreifung des fakultativen Referendums bleibt aber in einem solchen Fall möglich (Schengen-Dublin). Entsprechend grosser politischer Spielraum.
Verwirklichung des Parallelismus	Ja: Völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter sollen dem obl. Referendum unterliegen. Gleiche Inhalte sollen also aus demokratischer Optik gleich behandelt werden und zwar unabhängig davon, ob sie rein national oder international festgelegt werden. Dadurch wird das geltende Referendumsrecht optimiert und die demokratische Legitimierung des Völkerrechts gestärkt.	nein	teilweise	nein	
Stärkung der politischen Rechte	Ja, indem die Kriterien für die Unterstellung von völkerrechtlichen Verträgen unter das OSR Volk und Ständen in einer Verfassungsrevision vorgelegt werden. Ansonsten durch den Umstand, dass sich in gewissen Fällen eine Unterschriftensammlung erübrigen wird (dies in der Korrelation zur voraussichtlichen Zunahme der Anzahl der Abstimmungsgegenstände).				nein bzw. nur in den absoluten Ausnahmefällen, in denen das OSR aufgrund des Beschlusses des Parlaments auch zur Anwendung gelangt.
	Nein, denn die Anwendung des OSR anstelle des fakultativen Referendums hat eine Stärkung der Stände zur Folge. Verschiedene kritische Stimmen, u.a. aus dem Nationalrat machen im Rahmen der Diskussion zur aktuellen Vorlage geltend, dies komme gerade einer Schwächung der demokratischen Mitwirkungsrechte gleich.		Ja: Durch die Festschreibung einer rechtlichen klar fassbaren Vorlagepflicht wird die Vorhersehbarkeit der demokratischen Mitwirkungsrechte gestärkt.		
Grad der Überführung der Praxis zum OSR sui generis	partiell: Differenzierte Überführung des OSV sui generis ins geschriebene Recht. Völkerrechtliche Verträge, welche keinen Verfassungscharakter haben, aber trotzdem von herausragender politischer Bedeutung sind, werden gemäss Botschaft explizit nicht dem OSR unterstellt.	partiell: im Ergebnis ähnlich wie bei Option 1	hoch: Überführung des Hauptaspekts des OSR sui generis in das geschriebene Recht, nämlich die überragende politische Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages.	mittel: einerseits wird hier an den hybriden Charakter des OSR sui generis angelehnt (Fokus auf die ausserordentliche Bedeutung von völkerrechtlichen Verträgen unter gleichzeitiger Berücksichtigung von verfassungsrechtlichen Aspekten). Andererseits werden - im Gegensatz zum OSR sui generis - auch völkerrechtliche Verträge miterfasst, welche eine Änderung der Bundesverfassung erfordern.	-
Voraussichtliche Auswirkung auf die Anzahl der Abstimmungsgegenstände	geringfügige Zunahme	Geringfügige Zunahme, aber eventuel etwas höher als bei Option 1: Die in der Botschaft von 2010 genannten Beispiele (völkerrechtliche Normen, welche die Grundrechte garantieren, die föderale Staatsstruktur sichern und die Behördenorganisation regeln)	keine Aussage möglich, da im Ermessen des Parlaments	keine Aussage möglich, da vorwiegend im Ermessen des Parlaments	keine Zunahme: Gemäss Praxis der Bundesversammlung hat das OSR sui generis absoluten Ausnahmeharakter.

	Option 1: Verfassungsorientierte Generalklausel mit Katalog (BR und SR 2020)	Option 2: Verfassungsorientierte Generalklausel (BR und NR 2010)	Option 3a: Politische Generalklausel	Option 3b: Politische Generalklausel	Option 4: Status Quo (OSR sui generis)
		sind weniger differenziert und inhaltlich weiter gefasst als in der Botschaft zu Option 1.			
Sind völkerrechtliche Verträge, deren Umsetzung eine formelle Änderung der BV erfordert, miterfasst?	ja	ja	nein (gemäss Vertreter der Option 3a erübrigt sich in einem solchen Fall das OSR, da über die Verfassungsänderung obligatorisch abgestimmt werden muss).	ja	wohl nein. Jedenfalls rechtfertigt das allein keine Anwendung des OSV sui generis.
Mehrwert im Vergleich zum Status quo	mittel: Verwirklichung des Parallelismus und Erhöhung der demokratischen Legitimation von Staatsverträgen. Erhöhung der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit.	gering bis mittel: ähnlich wie bei Option 1, hier jedoch eine geringerer Mehrwert betreffend die Erhöhung der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit.	gering: Verankerung der Pflicht zum OSR bei völkerrechtlichen Verträgen von ausserordentlicher Tragweite.	gering bis mittel	kein Mehrwert. Aber: Die Praxis hat sich bis anhin bewährt und führt zu praktischen Lösungen.
Kurzbeurteilung	Option 1 orientiert sich am Verfassungsrang und weist durch den nicht abschliessenden Beispielkatalog mit generell-abstrakten, rechtlichen Kriterien einen hohen Bestimmtheitsgrad auf. Diese Klarheit stärkt die Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Ausserdem wird der Parallelismus verwirklicht und die demokratische Legitimation von Staatsverträgen erhöht. Dieser Mehrwert rechtfertigt eine Verfassungsrevision.	Die Option 2 hat ihren Anknüpfungspunkt wie die Option 1 in der Bedeutung eines Staatsvertrags als von Verfassungsrang und trägt zur Verwirklichung des Parallelismus und zur Verbesserung der direkt-demokratischen Mitgestaltung der Aussenpolitik bei. Im Vergleich zu Option 1 hat sie aber den Nachteil eines weniger hohen Bestimmtheitsgrads.	Die Option 3a orientiert sich in inhaltlicher Hinsicht am OSR sui generis. Sie knüpft einzig an der Einschätzung der politischen Bedeutung eines Staatsvertrags durch die Bundesversammlung an. Damit stellt sie den Entscheid darüber, ob ein Staatsvertrag Volk und Ständen vorgelegt werden soll, dem freien Ermessen des Parlaments anheim. Die Einführung solcher Bestimmungen in die Bundesverfassung, die sich jeglicher Objektivierbarkeit entziehen, ist abzulehnen. Sie bietet aber einen hohen, verfassungsrechtlich abgesicherten politischen Spielraum für das Parlament.	Die Option 3b versucht, die Vorteile der Optionen 1 bzw. 2 und 3a miteinander zu verbinden. Wie bei Option 3a steht auch hier die politische Bedeutung im Vordergrund. Damit bleibt der Entscheid über die Anwendung des OSR im Grundsatz dem politischen Ermessen der Bundesversammlung überlassen, auch wenn Staatsverträge von Verfassungsrang als vorrangiges Beispiel für einen Staatsvertrag von ausserordentlicher Bedeutung angeführt werden. Somit fällt der Bestimmtheitsgrad der Option 3b im Vergleich zu den generell-abstrakten Kriterien der Optionen 1 und 2 tief aus.	Die Option 4 schliesslich ist unbefriedigend, weil sie eine grundsätzliche Regelung im Bereich der demokratischen Mitwirkungsrechte bei Verträgen von Verfassungsrang ungeregt lässt. Die Unterstellung von derart wichtigen Staatsverträgen sollte nicht dem Gutdünken des Parlaments überlassen bleiben. Die Option 4 hat allerdings gegenüber den Optionen 3a und 3b den Vorteil, dass sie vermeidet, den heutigen realpolitischen Ermessensspielraum in ausserordentlichen Fällen verfassungsrechtlich zu legitimieren, obwohl dafür keine verfassungsrechtlich greifbaren Kriterien bestehen und diesen Zustand damit auch auf lange Sicht «einfrieren» zu wollen.