

# Direkte Demokratie und Staatsverträge: Die Verfassung auf dem Prüfstand\*

---

ARNOLD KOLLER

## 1. Einleitung

Die direkt-demokratischen Institutionen sind eines der Wesensmerkmale und eine zentrale Errungenschaft unseres politischen Systems; eine Errungenschaft, auf die wir - zu Recht - stolz sind und die für manche Modellcharakter hat; eine Errungenschaft aber auch, die - und ich sage dies jetzt als engagierter Befürworter des EWR-Abkommens - nicht immer nur Freude macht und an der wir vielleicht hin und wieder sogar leiden. Dies ist selbstverständlich kein Grund, diese Institutionen in Frage zu stellen. Im Gegenteil: die Abstimmung vom 6. Dezember 1992 hat mit der ausserordentlich hohen Stimmbeteiligung ja gerade die Lebendigkeit unserer direkten Demokratie manifest gemacht, wenn es um für unser Land besonders wichtige Fragen geht. Die Freude an der direkten Demokratie überwiegt übrigens auch beim Bundesrat schon rein numerisch, wenn man bedenkt, dass letztes und dieses Jahr von 19 Volksabstimmungen deren 16 gemäss den Anträgen von Bundesrat und Parlament ausgegangen sind.

Die gegenwärtige Ausgestaltung der Volksrechte ist damit allerdings nicht jeder Diskussion entzogen. Sie darf nicht tabu sein, wenn die direkte Demokratie uns auch in Zukunft optimal erhalten bleiben soll. Sie war in der heutigen Form ja auch nicht seit Beginn unseres Bundesstaates vorgegeben. Wie der Begriff "Errungenschaft" deutlich macht, wurden die Volksrechte im Laufe der Zeit entwickelt und erkämpft. Ich erinnere Sie daran, dass das Gesetzesreferendum 1874 und die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung erst 1891 eingeführt worden sind; die Bestimmun-

---

\* Vortrag gehalten am 19. März 1993 an der Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, die dem Thema "Erneuerung der direkten Demokratie" gewidmet war.

gen über das Dringlichkeitsrecht sind 1949 eingeführt worden; jene über das Staatsvertragsreferendum, das 1921 eingeführt worden ist, hat vor noch gar nicht so langer Zeit, nämlich erst 1977, seine heutige Gestalt erhalten. Die direkt-demokratischen Institutionen sind somit nicht unabänderbar. Auch sie müssen neuen Herausforderungen gewachsen sein. Sie leben und überleben, weil sie sich - dies gilt in den vergangenen Jahren für die kantonale Ebene noch mehr als für den Bund - als entwicklungs- und anpassungsfähig erwiesen haben, weil es stets gelungen ist, sie neuen Gegebenheiten, Erfordernissen und Bedürfnissen anzupassen. In diesem wie in anderen Bereichen unseres Staatswesens gilt der Grundsatz "res publica semper reformanda".

Das Nachdenken über die Weiterentwicklung der Volksrechte darf deshalb nicht als negative Kritik an einer der tragenden Säulen unseres Staates verstanden werden. Es entspringt vielmehr einer echten Sorge um die direkte Demokratie. Für dieses Nachdenken, für die Diskussion über mögliche und wünschbare Innovationen, die geeignet sind, eine gefährliche Sklerose unserer Institutionen zu verhindern und die einen Wandel unter Wahrung oder Vertiefung der Substanz ermöglichen, gibt es zur Zeit eine ganze Reihe von Impulsen.

Ich werde in der Folge zunächst kurz auf die wichtigsten Reformbestrebungen und -ansätze eingehen und die Schwerpunkte oder Leitideen nennen, die aus meiner Sicht berücksichtigt werden sollten. Dann werde ich mich einem Aspekt zuwenden, der mich im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen intensiv beschäftigt hat und mit dem ich mich bereits Mitte der siebziger Jahre als Sprecher der CVP-Fraktion im Nationalrat befasst habe, nämlich der Frage des Staatsvertragsreferendums.

## **2. Aktuelle Reformbestrebungen**

Welches sind nun die wichtigsten Reformbestrebungen und -ansätze in diesem Bereich? Es ist nicht meine Absicht, eine möglichst vollständige Übersicht über alle Vorschläge zu geben, die zur Zeit in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert oder in parlamentarischen Vorstössen verlangt werden. Gerade letztere machen aber deutlich, wie breit das Spektrum möglicher Änderungen ist. Es reicht von sehr technischen Fragen wie beispielsweise den Modalitäten der Unterschriftensammlung für Volksab-

stimmungen (Motion Petitpierre), über die Anpassung der Unterschriftenzahlen für Referenden (parlamentarische Initiative Rychen) und Volksinitiativen (parlamentarische Initiative Hanspeter Seiler) bis zum Ausbau der Referendumsmöglichkeiten beispielsweise durch die Einführung des Verwaltungsreferendums (parlamentarische Initiative Rechsteiner) oder eines "konstruktiven" Referendums (parlamentarische Initiative der staatspolitischen Kommission des Nationalrates).

Die Reformanliegen sind heute zahlreich. Und es verwundert daher nicht, dass die staatspolitische Kommission des Nationalrates jüngst zum Schluss kam, es sei eine gesamthafte Revision der Volksrechte im Sinne einer Verwesentlichung der direkten Demokratie nötig. Der Umstand, dass im Rahmen der Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung im Bereich der Volksrechte eigentlich nur ein geringer Reformbedarf ausgemacht worden ist (z.B. die sog. Einheitsinitiative), entkräftet diese aktuelle Beurteilung nicht, denn die materiellen Vorarbeiten für die Totalrevision der Bundesverfassung liegen nun schon einige Jahre zurück. Zudem sei erwähnt, dass die Ausgestaltung der Volksrechte zu den Aspekten unserer staatlichen Organisation gehört, die in einer zweiten Phase der Regierungsreform angegangen werden sollen (s. Bericht der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes [Arbeitsgruppe Eichenberger], Oktober 1992; s. auch Modell D [parlamentarisches Regierungssystem] im Zwischenbericht der gleichen Arbeitsgruppe vom 23. November 1991, BBl 1992 II, betreffend Konsequenzen für Volksrechte insb. Seite 173 f.).

Dem bestehenden Reformbedarf soll nach den Vorstellungen des Bundesrates teilweise zunächst im Rahmen der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte Rechnung getragen werden, wobei diese Revision sich auf rasch realisierbare Änderungen beschränkt. Sie betrifft deshalb vorwiegend technische Aspekte und klammert all jene Innovationen aus, die eine Änderung der Bundesverfassung voraussetzen. Letztere sollen - wie im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991-1995 ausgeführt - im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung angegangen werden, wobei verfahrensmässig noch offen ist, wie diese dann realisiert werden soll, ob als Ganzes oder in Paketen.

## 2.1 Europafähigkeit

Neues Hauptanliegen möglicher Reformen ist die Europafähigkeit unserer Volksrechte: Wie sollen das Initiativ- und das Referendumsrecht mit Blick auf eine intensivere Mitwirkung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess ausgestaltet werden? Ich glaube, dass diese Frage auch nach dem 6. Dezember 1992 nichts an Aktualität und Berechtigung eingebüsst hat. Die Europafähigkeit und Europaverträglichkeit, die der Bundesrat zur Zeit mit seinem Folgeprogramm, dem sogenannten "Swisslex", nach der Ablehnung des EWR-Abkommens anstrebt, darf sich nicht auf eine Annäherung des materiellen Rechts beschränken. Sie erfordert auch institutionelle Anpassungen, die wir nun nicht einfach auf die lange Bank schieben dürfen, wenn wir uns später nicht erneut vor kaum lösbare Probleme gestellt sehen wollen. Im Gegenteil: das Nein zum EWR gibt uns hier einen Aufschub, der in verschiedener Hinsicht zwar mit Schwierigkeiten verbunden ist, den wir gerade im institutionellen Bereich aber als Chance nutzen sollten.

## 2.2 Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit

Ein zweites wichtiges Reformanliegen ist die Gewährleistung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Behörden. Dies gilt nicht nur für die Innenpolitik, sondern, wie wir noch sehen werden, in besonderer Weise auch für die Aussenpolitik.

Der schweizerische Gesetzgebungsprozess hat auf der einen Seite die Vorteile der Integration der politischen Auffassungen und der demokratischen Legitimation der Entscheide, auf der anderen Seite vor allem den Nachteil der Langsamkeit. Es fragt sich daher, ob in dieser Zeit des raschen Wandels das Gesetzesreferendum in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung - ich denke hier etwa an die relativ bescheidene Unterschriftenzahl und die Veto-Funktion - nicht eine übermässige Bremswirkung entfaltet, die zeitgerechtes gesetzgeberisches Handeln erschwert und in einzelnen Fällen gar verunmöglicht. Insbesondere im Zusammenhang mit der Anpassung unseres Rechts an das europäische Recht - sei dies autonom oder als Mitglied des EWR oder der EG - werden wir uns an ein anderes Tempo gewöhnen müssen.

### **2.3 "Missbrauch" der Volksrechte**

Namentlich im Zusammenhang mit der in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Nutzung der Volksrechte (mehr Referenden und vor allem mehr Initiativen) hat sich die Diskussion über den sogenannten "Missbrauch" der Volksrechte entwickelt. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Sammlung von Unterschriften gegen Entgelt.

In der vermehrten Nutzung der Volksrechte erblicken manche nicht nur eine Erschwerung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Behörden, sondern befürchten auch negative Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse verfolgen deshalb das Ziel, solche "Missbräuche" auszuschliessen oder mindestens einzuschränken. Besonders erwähnt sei hier auch die Frage der Ungültigkeit von Volksinitiativen, die rückwirkende Bestimmungen enthalten (s. dazu die parlamentarische Initiative Zwingli, die - mit Zustimmung der Kommissionmehrheit - ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen erreichen will), und auch das Problem der undurchführbaren Volksinitiativen sowie der raschen Wiederholung von Volksinitiativen gleichen oder ähnlichen Inhaltes trotz eindeutig negativem Volksverdikt. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der materiellen Ungültigkeit von Volksinitiativen wegen krassen Widerspruchs zu Völkerrecht und vor allem zu Völkerwohnheitsrecht. Ein aktuelles Beispiel dazu ist die hängige Initiative der Schweizer Demokraten "für eine vernünftige Asylpolitik", welche in einem Kernpunkt das gewohnheitsrechtlich anerkannte Prinzip des "non refoulement" beseitigen will. Weiter kann man sich auch fragen, ob auch auf Bundesstufe - wie in einigen Kantonen - eine Teilungültigkeit von Volksinitiativen möglich ist.

### **2.4 Ausbau der direkten Demokratie**

Es ist allerdings keineswegs so, dass man eine generelle oder dominierende Tendenz zur Einschränkung der Volksrechte feststellen könnte. Denn es gibt mindestens ebenso viele Vorschläge, die in eine andere Richtung zielen und die im Gegenteil einen Ausbau der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten anstreben.

Dazu gehört z.B. die Einführung des Verwaltungsreferendums, d.h. der Möglichkeit, Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite dem Referendum zu unterstellen. Diesbezüglich stellt sich ja die interessante Frage, ob es dazu überhaupt einer Verfassungsrevision bedarf bzw. ob die im Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 enthaltene Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung verfassungskonform ist. Das neue Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 hat zwar eine alte Kontroverse in der Lehre zumindest vorläufig zum Abschluss gebracht, hat aber auch eine Einschränkung der Volksrechte bewirkt, die gerade heute nicht mehr unbestritten ist, gibt es doch verschiedene Bestrebungen, den verfassungsrechtlichen Begriff der "allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse" ("arrêtés fédéraux de portée générale") wieder breiter zu verstehen und auf diesem Weg das Verwaltungsreferendum zu ermöglichen.

Zu erwähnen sind hier aber auch weitere Vorschläge, wie die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer (parlamentarische Initiative Zisyadis) oder des sogenannten "konstruktiven Referendums" (parlamentarische Initiative der staatspolitischen Kommission des Nationalrates), von dem an dieser Tagung ja noch eingehend gesprochen werden wird. Zum Teil entspringen diese Vorschläge einem radikaldemokratischen Ansatz, aus dessen Sicht eine möglichst breite, intensive politische Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger nicht nur ein institutionelles Anliegen, sondern auch Voraussetzung und Ausdruck der persönlichen Entfaltung jedes einzelnen Individuums ist.

### **3. Leitideen künftiger Reformen**

Sie sehen, dass diese wichtigsten aktuellen Reformanliegen keineswegs alle in die gleiche Richtung weisen. Zumindest vordergründig besteht zwischen den beiden letztgenannten (Verhinderung sogenannter "Missbräuche" und Ausbau der demokratischen Mitwirkungsrechte) teilweise sogar ein Gegensatz, was die Wahl von Reformansätzen nicht erleichtert. Es stellt sich daher zwangsläufig die Frage nach den Leitideen künftiger Reformen. Aus meiner Sicht erscheinen mir die folgenden vier Leitideen besonders wichtig:

### **3.1 "Internationalisierung" der Volksrechte**

Die Reform der Volksrechte muss vorab der zunehmenden Bedeutung der internationalen Interdependenzen und des internationalen Rechts Rechnung tragen. Hier drängt sich insbesondere die Prüfung der Frage auf, ob die - in der heutigen Gestalt noch recht junge - verfassungsrechtliche Regelung des Staatsvertragsreferendums den aktuellen und zukünftigen Anforderungen und Bedürfnissen entspricht. Auf diese Frage werde ich in der Folge näher eingehen. Ich bin mir dabei durchaus bewusst, dass diese Leitidee auch Bedenken auslösen muss und nicht unbegrenzt zum Tragen kommen kann. Erinnert sei hier etwa an die traditionelle Vorstellung, wonach die Aussenpolitik eine Prerogative der Regierung sei und bleiben müsse. Erinnert sei sodann vor allem auch an die breite und dauerhafte Diskussion über die Frage, ob demokratische Partizipationsmöglichkeiten die internationale Handlungs- und Vertragsfähigkeit nicht übermässig einschränken. Dem steht entgegen, dass überall Aussenpolitik immer mehr auch zur Innenpolitik wird und sich dies in einem Land der direkten Demokratie in vermehrten Mitsprachemöglichkeiten des Volkes niederschlagen muss, wenn diese nicht ausgehöhlt werden soll.

### **3.2 "Verwesentlichung" der Volksrechte im Sinne einer Konzentration auf Wichtiges und Grundsätzliches**

Anzustreben ist nicht einfach ein Ausbau direkt-demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in alle Richtungen, sondern eine qualitative, zukunftsgerichtete Weiterentwicklung; die Volksrechte sollen vor allem dort zum Tragen kommen, wo es gilt, Grundsatzentscheide zu treffen. Dies war schon immer und muss auch heute das zentrale Anliegen der sogenannten Reform der Volksrechte sein. Die Wichtigkeit des Entscheids muss zum massgebenden Kriterium für die Ausgestaltung der Referendumsmöglichkeiten werden. Dies nicht nur im innenpolitischen Bereich, sondern auch in jenem der internationalen Beziehungen.

### 3.3 Differenzierung der Volksrechte

Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung wirken die direkt-demokratischen Mechanismen wenig selektiv. Gesetzesvorlagen werden als Ganzes abgelehnt, auch wenn vielleicht nur einzelne Bestimmungen angefochten werden; damit wird häufig auch die Realisierung völlig unbestrittener rechtspolitischer Anliegen verhindert oder verzögert. Es erscheint mir deshalb sehr nützlich, Differenzierungsmöglichkeiten zu prüfen. Solche Differenzierungsmöglichkeiten sind heute vor allem in den neueren kantonalen Verfassungen zu finden. Es wird zu prüfen sein, inwieweit beispielsweise die Institute der Grundsatzentscheidung oder der Variantenabstimmung auch für den Bund sinnvoll sein könnten.

### 3.4 Verstärkung der Impuls- oder Initiativfunktion der Volksrechte

In der gegenwärtigen Form entfaltet das Referendum eine starke Bremswirkung. Eine Reform der Volksrechte müsste auch darauf ausgerichtet sein, diese Bremswirkung zu mindern, die Vetofunktion der Volksrechte etwas abzubauen und dafür die Initiativfunktion zu verstärken sowie die Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern.

Damit sei auch klar gesagt - und dies gilt generell für die Reformen in diesem Bereich -, dass die Weiterentwicklung der Volksrechte insgesamt nicht zu einem Demokratie-Abbau führen soll. Gewisse Einschränkungen, welche diesen vier Leitideen entsprechend vorgenommen werden sollten, wären durch Erweiterungen der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten zu kompensieren. Die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am Prozess der staatlichen Willensbildung soll insgesamt nicht eingeschränkt, sondern qualitativ verbessert werden.



#### **4. Fragen im Zusammenhang mit dem Staatsvertragsreferendum; Verhältnis zwischen dem Staatsvertrags- und dem Gesetzesreferendum**

Ich möchte nun auf ein paar Fragen eingehen, die in engem Zusammenhang insbesondere mit der ersten der vier genannten Leitideen, nämlich der "Internationalisierung" der Volksrechte, stehen. Diese Fragen betreffen vor allem das Staatsvertragsreferendum, aber auch das Verhältnis zwischen dem Staatsvertrags- und dem Gesetzesreferendum. Damit soll selbstverständlich nicht gesagt werden, dass aus meiner Sicht nur hier Reformbedarf besteht. Der Grund dafür ist vielmehr die besondere Aktualität, welche die Fragen in diesem Bereich haben.

Die gegenwärtige verfassungsrechtliche Regelung des Staatsvertragsreferendums ist, wie Sie wissen, noch recht jung. Sie entstand Mitte der siebziger Jahre, d.h. zu einem Zeitpunkt, als man sich der zunehmenden Bedeutung zwischen- oder überstaatlicher Problemlösungen bewusst wurde. Eines der zentralen Anliegen der damaligen Verfassungsrevision war, zu vermeiden, dass die Mitwirkungsrechte des Volkes bei der innerstaatlichen Gesetzgebung über den Abschluss rechtsetzender internationaler Abkommen unterlaufen werden können. Es galt vor allem sicherzustellen, dass über die internationale Rechtsetzung ähnlich wie über die innerstaatliche Gesetzgebung vom Volk entschieden werden kann. Dies entspricht dem eigentlichen Kerngehalt des nicht ganz unproblematischen Begriffs der "Verwesentlichung" der Volksrechte.

Hat sich die Neuregelung des Staatsvertragsreferendums von 1977 bewährt? Ist sie ausreichend klar? Ist sie zukunftsorientiert, d.h. insbesondere ist sie europatauglich? Sichert sie die demokratischen Mitwirkungsrechte ohne die aussenpolitische Handlungsfreiheit und die internationale Vertragsfähigkeit und damit auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz zu beeinträchtigen?

Nach 15 Jahren und vor allem auch nach unseren jüngsten Erfahrungen bei der Genehmigung des EWR-Abkommens ist der Zeitpunkt gekommen, um einerseits Bilanz zu ziehen und andererseits Ausblick zu halten. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass im Zusammenhang mit der Intensivierung und Akzeleration des europäischen Integrationsprozesses im Vergleich zu den siebziger Jahren, die noch stark von bilateralen Konzeptionen geprägt waren, heute multilaterale Lösungen immer mehr Bedeutung gewinnen.

Im Zusammenhang mit der Genehmigung des EWR-Abkommens und der damit verbundenen Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht sowie im Hinblick auf die Entscheidungsmechanismen, welche im EWR-Abkommen für die Weiterentwicklung des EWR-Rechts vorgesehen waren, sind eine ganze Reihe von Fragen und Problemen deutlich geworden, für welche die geltende Verfassung nicht unbedingt eine klare Antwort bereithält oder für welche die verfassungsrechtliche Antwort nicht unbedingt adäquat erscheint. Ich denke hier etwa an den Begriff der supranationalen Gemeinschaften oder der direkten Anwendbarkeit in Zusammenhang mit der multilateralen Rechtsvereinheitlichung, an die mögliche Kumulation von Staatsvertrags- und Gesetzesreferenden, an die beschränkte praktische Tragweite des Gesetzesreferendums im Lichte des Vorrangs des Völkerrechts und an die Schwierigkeiten, die aufgrund des sehr engen zeitlichen Rahmens für die innerstaatlichen Entscheidungsverfahren bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts hätten entstehen können. Ich beschränke mich dabei auf eine schweizerische Sicht dieser Probleme und klammere somit beispielsweise bewusst die Frage aus, ob die EG überhaupt gewillt wäre, einen Mitgliedstaat zu akzeptieren, dessen verfassungsrechtliche Entscheidungsmechanismen eine erhebliche Belastung für die Entscheidungsprozesse in der Gemeinschaft sein könnten.

Unter Berücksichtigung der eingangs genannten Leitideen für eine Erneuerung der Volksrechte erachte ich insbesondere aufgrund meiner Erfahrungen und Erkenntnisse im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen und mit der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht hauptsächlich die folgenden Reformelemente als prüfenswert:

#### **4.1 Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums**

Nach Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV unterstehen völkerrechtliche Verträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen, dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Diese Formulierung ist eine der wesentlichen Neuerungen von 1977. Die dazu in den letzten Jahren entwickelte Praxis ist relativ grosszügig in bezug auf den notwendigen Umfang der Rechtsvereinheitlichung (s. dazu z.B. den Entscheid bezüglich das Verbot der Todesstrafe). Einschränkend ist hingegen der zwar nicht explizit enthaltene, zur Zeit aber allgemein anerkannte Grundsatz, wonach dem Referendum nur Verträge mit unmittelbar anwendbaren Bestimmungen unterstehen. Dieses Kriterium ist nicht unproblematisch; gerade bei

EG-Richtlinien, die häufig sehr detaillierte und präzise Bestimmungen enthalten, grundsätzlich sich aber nur an die Mitgliedstaaten richten und nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, kann es mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sein. Vor allem aber führt es dazu, dass die demokratische Mitwirkung beim Grundsatzentscheid darüber, ob eine internationale Verpflichtung eingegangen werden soll oder nicht, ausgeschlossen ist. Diese Mitwirkung ist erst bei der Umsetzung bzw. Konkretisierung der internationalen Verpflichtung im Landesrecht möglich. Bei der Umsetzung von EG-Richtlinien ist diese Situation wenig befriedigend und widerspricht eigentlich der Leitidee der Konzentration auf Wichtiges und Grundsätzliches. Diese Leitidee, die bei innerstaatlichen Entscheiden immer stärker hervorgehoben wird, muss auch beim Staatsvertragsreferendum zum Durchbruch kommen. Sie rechtfertigt, ja verlangt sogar eine gewisse Verlagerung zum Staatsvertragsreferendum, weil sonst unsere internationale Vertragsfähigkeit und Glaubwürdigkeit Schaden nimmt.

#### **4.2 Vermeidung "doppelter" Referendumsmöglichkeiten**

Die eben genannte Praxis ist namentlich mit dem Argument begründet worden, dass bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen das Gesetzesreferendum zum Zuge kommt und damit die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten gewahrt sind. Sie will damit auch eine doppelte Referendumsmöglichkeit vermeiden, allerdings mit dem Nachteil, dass dies möglicherweise am falschen Ort und zur falschen Zeit geschieht.

Bei völkerrechtlichen Verträgen, welche die Kriterien von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c erfüllen, ist hingegen die doppelte Referendumsmöglichkeit nicht ausgeschlossen. Eine solche Möglichkeit hätte im Rahmen des EWR (aber voraussichtlich nicht im Falle eines EG-Beitritts) bestanden. Soweit solche Verträge Anpassungen auf Gesetzesstufe nach sich ziehen, z.B. um landesrechtliche Bestimmungen aufzuheben, die den völkerrechtlichen Normen widersprechen, kann bei diesen Anpassungen das Gesetzesreferendum zur Anwendung gelangen. Es gilt hier der Grundsatz des Parallelismus der Rechtsetzungsformen.

Diese doppelte Referendumsmöglichkeit ist nicht sinnvoll. Es wäre deshalb zu überlegen, ob in solchen Situationen nicht eine Abkehr vom Grundsatz des Parallelismus bzw. der Ausschluss des fakultativen Referendums für

inhaltlich völlig oder ausreichend vorbestimmte Gesetzesanpassungen gerechtfertigt wäre, wie der Bundesrat dies im Zusammenhang mit der Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht vorgeschlagen hatte. Praktisch könnte dies geschehen, indem im Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Abkommens eine Delegationsnorm aufgenommen würde, welche es dem Parlament ermöglichte, die erforderlichen, klar vorgegebenen Anpassungen des Bundesrechts vorzunehmen. Sonst müsste mindestens die gleichzeitige Durchführung des Staatsvertragsreferendums und des Gesetzesreferendums angestrebt werden.

### 4.3 Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten

Das Referendumsrecht ermöglicht einen undifferenzierten Veto-Entscheid. Dies ist in vielen Fällen nicht befriedigend. Wünschbar erscheint eine Verbesserung der Differenzierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Diskussion über den Abbau der Volksrechte, die durch den Vorschlag des Bundesrates für das gesetzgeberische Vorgehen bei der Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht ausgelöst worden ist, hat wenigstens die positive Wirkung gehabt, dass sie eine ganze Reihe innovativer Ideen hervorgebracht oder solchen Ideen zumindest mehr Gehör verschafft hat. Ich denke hier insbesondere an das sogenannte "konstruktive Referendum" und an den Vorschlag von Prof. J.-F. Aubert für die Einführung einer besonderen Form der Gesetzesinitiative. Beide Vorschläge erscheinen mir im Zusammenhang mit der landesrechtlichen Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen prüfenswert. Ich habe Prof. Aubert den Auftrag erteilt, unsere Volksrechte auf ihre Europafähigkeit hin zu überprüfen und neue Vorschläge zu unterbreiten. Sein Bericht, der auf den Frühsommer versprochen ist, wird für den weiteren Fortgang der Diskussion zweifellos von grossem Interesse sein.

### 4.4 Erweiterung des Behördenreferendums

Das Behördenreferendum nach Art. 89 Abs. 4 BV war eine der Neuerungen der 77er Revision des Staatsvertragsreferendums. Nach diesem Artikel können durch Beschluss beider Räte auch völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden, welche die in Artikel 89 Ab-

satz 3 aufgeführten Kriterien nicht erfüllen. Damals bildete diese Referendumsmöglichkeit eine zentrale und vieldiskutierte Neuerung. In der Praxis hat dieser Absatz seither nur in einem einzigen Fall Anwendung gefunden, nämlich bei der Umwandlung zweier Darlehensverträge mit der IDA im Jahre 1980. Es ist argumentiert worden, diese Unterstellung rechtfertige sich, weil die IDA-Kredit-Vorlage des Jahres 1976 vom Volk verworfen worden ist und sich nun aus Gründen der Glaubwürdigkeit eine erneute Volksabstimmung aufdränge.

Diese Zurückhaltung ist im Lichte des Verfassungswortlautes sowie der damaligen Diskussionen in den Räten nicht zwingend. Der eigentliche Sinn dieser Bestimmung ist, dass alle Verträge von grosser Tragweite der Volksabstimmung zugeführt werden können. Sie hat insofern eine wichtige politische Auffangfunktion, von der in Zweifels- oder Grenzfällen mehr Gebrauch gemacht werden könnte.

Auch beim EWR-Abkommen hat sich gezeigt, dass die bestehende verfassungsrechtliche Regelung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums nicht in jeder Hinsicht befriedigt: Der Bundesrat hat es als politisch unumgänglich und rechtlich vertretbar erachtet, die Genehmigung des EWR-Abkommens dem obligatorischen Referendum und damit dem doppelten Mehr von Volk und Ständen zu unterstellen. Das Parlament hat diese Meinung vollumfänglich geteilt. In der Wissenschaft sind hingegen zum Teil andere Auffassungen vertreten worden.

Beim Neuüberdenken des Behördenreferendums müsste man sich auch fragen, ob das Behördenreferendum nicht in ein obligatorisches Referendum mit einfachem Volksmehr umgewandelt werden sollte. Denn es ist eigentlich nicht recht einzusehen, weshalb für Staatsverträge von grosser politischer Tragweite, deren Genehmigung das Parlament der Volksabstimmung unterstellt, zunächst noch 50'000 Unterschriften gesammelt werden müssen.

## 5. Schlussbemerkungen

Die Diskussion über die Weiterentwicklung unserer Volksrechte ist zu deren Erhaltung notwendig; im internationalen Bereich ist sie sogar unabweichlich, wenn wir vermeiden wollen, - früher als wir denken - in höchst unerfreuliche Zwangslagen zu geraten.

In diesem Zusammenhang dürfte es Sie interessieren, dass der Bundesrat an seiner Sitzung vom 15. März 1993 das Thema "Europäisierung von staats- und gesellschaftspolitischen Stärken der Schweiz und die Auswirkung der europäischen Integration auf die politische und soziale Entwicklung der Schweiz" in die Vorauswahl für die 7. Serie der Nationalen Forschungsprogramme (NFP) aufgenommen hat. Dieses NFP soll insbesondere auch aufzeigen, wie der europäische Integrationsprozess sich auf gewisse zentrale Einrichtungen unseres Staates wie direkte Demokratie und Föderalismus auswirkt. Es würde auch einen nützlichen Rahmen liefern für die weitere wissenschaftliche Vertiefung des Themas Ihrer Tagung. Der Bundesrat wird im Sommer über die definitive Auswahl der NFP dieser Serie entscheiden.

Mit der Wahl dieses Themas hat die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung einen wichtigen Anstoss für die wissenschaftliche Vertiefung und auch für die notwendige politische Diskussion über die Erneuerung unserer direkt-demokratischen Institutionen gegeben. Dafür danke ich Ihnen. Diese direkt-demokratischen Institutionen bilden die hervorragende Eigenart des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses. Sie haben zweifellos auch Auswirkungen in bezug auf die methodischen und sprachlichen Aspekte der Gesetzgebungsarbeit, für die sich Ihre Gesellschaft besonderes interessiert. Ich denke hier z.B. daran, dass der Verständlichkeit der Gesetzestexte in der Schweiz gerade auch im Vergleich zu den Rechtsakten der EG sehr grosse Bedeutung beigemessen wird.

Besonders betonen möchte ich zum Abschluss nochmals, dass aus meiner Sicht Neuerungen im Bereich der Volksrechte nur unter Wahrung der Substanz möglich sind. Die direkt-demokratischen Institutionen sind ein Teil unserer nationalen Identität. Sie stehen nicht zur Disposition. Der Weg nach Europa ist nur mit dem Volk, nicht gegen oder ohne unser Volk möglich. Dieser Weg erfordert aber auch, dass wir nicht einfach im Bestehenden verharren, sondern bereit sind für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung unserer Institutionen.