

VERTRAULICH

- BI/hä

Bern, den 15. März 1967.

Die Schweiz und die EWG; staatsrecht-
liche ProblemeI. Einleitung

1) Ausgegangen wird im folgenden von der Hypothese eines Beitritts der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften. Eine blosser Assoziation würde ähnliche Fragen aufwerfen. Da der Inhalt eines Assoziationsvertrages unbekannt ist und nicht mit Sicherheit vorgesehen werden kann, wäre es nicht möglich, auf Einzelheiten einzutreten. Diese Lösung hätte nur einen Sinn, wenn damit weniger weitgehende Verpflichtungen als bei einem Beitritt übernommen werden müssten. Sie würde deshalb auch weniger schwierige Probleme aufwerfen.

2) Es wird ferner vorausgesetzt, dass der Vertrag von Rom in seiner Substanz und die Gemeinschaft in ihrer heutigen Gestalt aufrecht erhalten bleiben, die zukünftige Entwicklung sich im Rahmen des Vertrages hält und weitere Staaten, vor allem Grossbritannien, beitreten.

Angenommen wird schliesslich, dass die im Bericht vom 20. Juni 1966 verlangten Vorbehalte akzeptiert werden. Ohne die Annahme dieser Vorbehalte käme ein Beitritt kaum in Frage.

3) Der Beitritt hätte nicht nur die Uebernahme der Vertragsnormen, sondern auch des von den Organen erlassenen sekundären Gemeinschaftsrechts zur Folge. Der Bericht kann das letztere wegen seines Umfanges nur vereinzelt berücksichti-



gen, dort wo es zur Klarstellung von allgemein gehaltenen Vertragsbestimmungen zweckmässig erscheint.

4) Die folgenden Ausführungen können nur eine Uebersicht über die verschiedenen Probleme geben. Auf Details, insbesondere auf die Frage, wie im einzelnen die schweizerische Gesetzgebung berührt würde, kann hier nicht eingetreten werden. Dafür sind Spezialuntersuchungen notwendig. Der vorliegende Bericht muss sich vielfach auf Aufzählungen der verschiedenen Auswirkungen eines Beitritts beschränken.

Es wird ferner im allgemeinen das Bundesrecht berücksichtigt, jedoch nicht das kantonale Recht.

II. Bundesverfassung und auswärtige Gewalt

5) Die erste Frage, die sich stellt, ist, ob die Bundesbehörden in der Gestaltung ihrer Aussenpolitik im allgemeinen und beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen im besondern an die Bundesverfassung gebunden sind. Darf der Bund Verträge abschliessen, die inhaltlich der Verfassung widersprechen? Im Zusammenhang mit der Regelung der Militärdienstpflicht von Doppelbürgern im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten hat Prof. Walther BURCKHARDT am 26. September 1938 über die Frage allfälliger verfassungsmässiger Schranken beim Abschluss von Staatsverträgen ein Gutachten erstellt, das auch heute noch von grundlegender Bedeutung ist ¹⁾. Er führt darin u.a. folgendes aus:

1) Vgl. über die Frage auch das Gutachten des Politischen Departements vom 15. August 1957, gekürzt abgedruckt in VE 29 (1959-1960), S. 15-25.

Siehe ferner BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, S. 84.

“Die grundsätzliche Frage ist aber, ob Bundesrat und Bundesversammlung einen Staatsvertrag schliessen dürfen, der vom Grundsatz abweicht, dass jeder Schweizer wehrpflichtig ist. Oder allgemein formuliert: ob Verträge abgeschlossen werden dürfen, die inhaltlich der Verfassung widersprechen.

Es fragt sich nicht, ob ein der Verfassung widersprechender Vertrag gültig wäre. Wenn er formell korrekt abgeschlossen worden ist, ist er völkerrechtlich sicher gültig. Eben deshalb stellt sich die Frage, ob er abgeschlossen werden dürfen.

Unsere Frage darf man nicht etwa mit der einfachen Antwort erledigen: Selbstverständlich sollen sich Bundesrat und Bundesversammlung an die Verfassung halten; wie sollten sie die verfassungsrechtliche Kompetenz haben, die Verfassung zu verletzen? So einfach ist die Sache nicht.

Gewiss, die Verfassung darf niemand verletzen, am wenigsten die Bundesbehörden selbst. Das ist keine Frage. Fraglich ist nur, ob die Bundesverfassung ihren Behörden verbieten wollte, Staatsverträge abzuschliessen, deren Normen von den Normen der Verfassung abweichen. Wenn die Verfassung das nicht verbietet, wird sie natürlich nicht verletzt, dadurch, dass es geschieht. Die Frage ist also, ob die Verfassung die Bundesbehörden für die Verträge, die sie abschliessen, auf ihre Normen verpflichten will. Das ist eine Frage der Auslegung. Sie kann aber weder allgemein bejaht noch allgemein verneint werden.

Es gibt Verfassungsbestimmungen, die sicher beim Abschluss von Staatsverträgen berücksichtigt werden müssen; das sind diejenigen, welche gerade für diesen Fall aufgestellt sind. Zum Beispiel das Verbot des Art. 11, Militärkapitulationen abzuschliessen und die für die Eingangszölle zu befolgenden Grundsätze des Art. 29, Ziff. 1. Aber schon die Anerkennung der im Ausland geschlossenen Ehen (Art. 54, Abs. 3), die doch das Verhältnis zum Ausland betrifft, hat wohl nicht die Bedeutung, dass dieser autonome Grundsatz auch in einer staatsvertraglichen Regelung des Eherechts unbedingt eingehalten werden müsste; ebenso wenig wie die Grundsätze der Abs. 4 und 5 desselben Artikels. Ähnlich wäre, wie mir scheint, der Grundsatz der Unverlierbarkeit des Schweizerbürgerrechts zu beurteilen, wenn er, wie die Botschaft vom 13. Dezember 1937 meint, “in der Bundesverfassung verankert” wäre (Kommentar, S. 385). Auch dann würde es sich noch fragen, ob ihm nicht durch Staatsvertrag derogiert werden dürfte, da ein Vertrag dem Staat in der Regel doch gegen den Verzicht auf einen Anspruch eine Gegenleistung einbringt, und ohne Leistung keine Gegenleistung zu erhalten ist.

Die meisten Verfassungsnormen sollen aber vor allem für das innere, nicht für das internationale Verhältnis gelten. Sowohl die Bestimmungen über die individuellen Freiheitsrechte und über die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, wie die Bestimmungen, die dem Bund selbst die Richtlinien seiner Gesetzgebung und Verwaltung vorschreiben, sind dieser Art. Sie sind vor allem für das innere Verhältnis gemeint; ob sie auch für das Verhältnis der Schweiz zu andern Staaten massgebend sein sollen, d.h. ob sie auch eingehalten werden müssen, wenn dieses Verhältnis (im Interesse der Schweiz selbst) anders geordnet werden sollte, ist eine andere Frage. Die Schweiz wird nicht gern von ihren verfassungsmässigen Grundsätzen abgehen, und von einigen besonders ungern. Aber ich halte es nicht für richtig zu sagen: was in der Verfassung festgelegt ist, daran darf der Bund auch in seinen Beziehungen zum Ausland, auch in den Staatsverträgen, nicht abweichen (wie es einige Staaten, zum Beispiel Nordamerika anzunehmen scheinen: WILLOUGHBY, Constitutional law of the United States, 2 ed. 1929, I, S. 519). Jeder Staat muss doch der Tatsache Rechnung tragen, dass es noch andere Staaten gibt; dass mit ihnen über manche Fragen eine Verständigung nötig ist und dass man sich nicht verständigen kann, wenn jeder Staat an seinen Verfassungsgrundsätzen festhält. Dieser Einsicht ist auch unsere Praxis gefolgt.

Was die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen betrifft, so ist bekannt, dass der Bund, durch die Umstände gedrängt, auch über Gegenstände, die zur Gesetzgebungskompetenz der Kantone gehören, Staatsverträge abgeschlossen hat, obschon die Bundesverfassung das nicht ausdrücklich, jedenfalls nicht deutlich sagt (Art. 8 und 9, Kommentar S. 81, 93). In der Doktrin wird das allerdings bestritten; aber es ist unleugbar die feste Praxis seit 1848.

Die Freiheitsrechte der Bürger gelten im Verhältnis der Einwohner der Schweiz zu den schweizerischen (eidgenössischen und kantonalen) Behörden; also im inneren Verhältnis. Ob sie aber uneingeschränkt einzuhalten sind, wenn internationale Interessen der Schweiz zu wahren sind, ist eine andere Frage. Obschon sie an sich für alle Landeseinwohner, also auch für Ausländer gemeint sind, gelten sie doch für diese nur unter Vorbehalt der völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz zum Heimatstaat; und auch Inländer müssen sich Einschränkungen gefallen lassen, wenn internationale Interessen es verlangen. Es können das Interessen der Landesverteidigung sein oder auch Interessen einer vertraglichen Verständigung.

Internationale Abmachungen verlangen vielleicht, auch für Inländer, gewisse Einschränkungen der Gewerbefreiheit (zum

Beispiel zur Kontrolle des Waffenhandels, der Cocainfabrikation, oder der Kontingentierung wegen), des Rechts auf Ehe (zum Beispiel für die Schweizerin, die im Auslande heiratet), des wohnörtlichen Gerichtsstandes (zum Beispiel im Gerichtsstandsvertrag mit Frankreich), und andere mehr.

Was endlich die für den Bund aufgestellten Richtlinien der Gesetzgebung und Verwaltung betrifft, zu denen die allgemeine Wehrpflicht gehört, so bedeuten sie Anweisungen an den eidgenössischen Gesetzgeber darüber, wie er seine autonome Ordnung auszugestalten habe. Die Militärorganisation soll auf dem Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht und des Milizsystems (Art. 13) aufgebaut sein. Darüber zu entscheiden ist ja vor allem eine innere Angelegenheit jedes Staates und erschien sicher dem Verfassungsgeber auch als solche. Ueber die Frage, ob davon abgewichen werden dürfe, aus Gründen der internationalen Politik, wollte sich die Verfassung kaum aussprechen. Selbstverständlich wird der Bund auch in seinen zwischenstaatlichen Abmachungen und seiner Praxis von einem solchen Grundsatz umso weniger abweichen, als er für den inneren Aufbau unseres Staates wichtiger ist. Aber darüber wollte ihm die Verfassung meines Erachtens die Entscheidung überlassen. Mit andern Worten: die Verfassung verbietet nicht von vornherein solche Abweichungen; sie überlässt es der Bundesbehörde zu beurteilen, wann das internationale Interesse sie fordere und rechtfertige. Wenn zum Beispiel eine allgemeine Abrüstung zustande gekommen wäre, hätte sich vielleicht die Schweiz der Herabsetzung ihres Heeres nicht entziehen können, was, materiell, auch die Allgemeinheit der Wehrpflicht eingeschränkt hätte. Sie hätte doch den verfassungsmässigen Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht nicht zum Masstab einer internationalen Abrüstung machen dürfen."

BURCKHARDT schliesst sein Gutachten mit folgenden grundsätzlichen Betrachtungen:

"All das Gesagte beruht auf der grundlegenden Erwägung, dass das erste Erfordernis für einen Staat ist, zu bestehen, und dass erst in zweiter Linie seine innere Einrichtung kommt. Der Bestand eines Staates aber hängt von seinem Verhältnis zu den anderen Staaten ab. Die Sorge für den Bestand des Staates im Kreise und im Gedränge seiner Mitstaaten geht daher grundsätzlich der Sorge für die Erhaltung seiner inneren Einrichtungen vor. Zur Erhaltung seiner inneren Integrität gehören aber, mehr oder weniger, alle auswärtigen Beziehungen. Seine innere Einrichtung kann sich der Staat selbst geben wie er will: sein internationales Statut muss er sich in Auseinandersetzung mit anderen gleichberechtigten Staaten erringen und durch sorgsame Pflege erhalten."

Die neuesten Abhandlungen über das Problem kommen zu ähnlichen Schlüssen²⁾. Die Aufgaben der auswärtigen Gewalt werden einem Staate zu einem guten Teil von aussen aufgenötigt; es fehlt die Autonomie der Rechtssetzung. Das Volk ist hier nicht wahrhaft "souverän". Der Bund ist nach aussen nur an diejenigen Verfassungsnormen gebunden, die übergesetzliches Recht umformen. Eine Bindung an das nur formelle Verfassungsrecht, das seinem Inhalt nach weder zur Wertordnung der Verfassung, noch zur obersten Zuständigkeitsordnung gehört und damit dem Gesetzesrecht gleichzustellen ist, muss aus dessen Natur heraus verneint werden. Eine Bindung an die in der Verfassung aufgestellten Richtlinien für Gesetzgebung und Verwaltung besteht nicht, da es sich um Anweisungen an den Bundesgesetzgeber handelt, wie er seine autonome Ordnung auszugestalten habe. Wenn die Verfassung selber Ausnahmen von den Freiheitsrechten zulässt, so muss dies im internationalen Bereich in besonderem Masse der Fall sein; das Interesse, ein Abkommen zu treffen, ist möglicherweise grösser als die Sorge um Bewahrung des in Frage stehenden Grundrechts. Die vertragschliessende Gewalt ist zwar an die Grundrechte gebunden, doch ist der Kreis der möglichen Vorbehalte grösser als im innerstaatlichen Bereich. Erstes Erfordernis eines Staates ist, zu bestehen; erst nachher kommt seine innere Einrichtung. Den an der auswärtigen Gewalt teilhabenden Organen kommt bei der Absteckung der Grenze zwischen Bindung und Nichtbindung an die Verfassung ein weites politisches Ermessen zu.

Dem stehen allerdings strengere Auffassungen gegenüber. Nach FLEINER/GIACOMETTI müssen sich die Staatsverträge

2) K. HAURI, Die Verfassungsmässigkeit der Staatsverträge, Bern, 1962, S. 6, 10, 11, 45, 50/51, 54, 56/57, 65-67; P. GUGGENHEIM, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse, ZSR 82 (1963), II, S.292-298, vor allem S.295/296, mit formalrechtlicher Begründung.

des Bundes im Rahmen der Bundesverfassung halten, dürfen also z.B. nicht die Freiheitsrechte beeinträchtigen. Ferner darf der Bund die zur Ausführung der Staatsverträge notwendigen Gesetze nicht gestützt auf Art. 8 BV erlassen³⁾. Ähnlich ist nach RUCK ein Vorrang des Vertrages vor Vorschriften der Verfassung abzulehnen. Wenn auf Grund eines Staatsvertrages die Staatsverfassung abgeändert werden soll, so ist über diese Aenderung in dem für Verfassungsrevisionen vorgeschriebenen Verfahren zu befinden. Er gibt zwar zu, dass die Frage sich nach der Praxis im Sinne des Vorranges des Staatsvertrages vor der Bundesverfassung beantworte, was aber nichts an der grundsätzlichen Pflicht der Bundesbehörden ändere, die Bundesverfassung zu wahren⁴⁾.

6) Richtig ist wohl eine mittlere Lösung. Sicher werden sich die Bundesbehörden auch in der Handhabung der auswärtigen Gewalt immer an die Bundesverfassung zu halten haben, wo dies möglich ist⁵⁾. Sie sind ferner in erhöhtem Masse an diejenigen Verfassungsbestimmungen gebunden, die ausdrücklich das Verhältnis zum Ausland regeln. Dazu gehören die Vorschriften über das Verfahren beim Abschluss von Verträgen (BV Art. 85 Ziff. 5, 89 Abs. 3 und 102 Ziff. 8) sowie einige materielle Normen wie Art. 11 und 29 BV. Es ist schliesslich nicht angängig - von einer Notlage abgesehen -, auf dem Wege des Staatsvertrages die grundlegende Struktur des schweizerischen Staatsrechts umzu-

3) FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 813.

4) Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl., S. 241.

5) Sie haben das auch im allgemeinen getan, GUGGENHEIM, a.a.O., S. 300.

stürzen⁶⁾. Das ergibt sich auch daraus, dass der Bund derartigen vertraglichen Pflichten nachkommen kann, indem er eine Verfassungsrevision durchführt. Im weitern ist in diesem Zusammenhang der Rechtsgrundsatz der Verhältnismässigkeit anzuwenden. Abgesehen davon ist aber der Auffassung BURCKHARDTs zuzustimmen. Wo die Verfassung lediglich interne Probleme regelt und das Verhältnis nach aussen offen lässt, ist die Bahn frei für eine staatsvertragliche Normierung, desgleichen dann, wenn es sich nicht um schwerwiegende und umstürzende Eingriffe in die innere Struktur handelt. In der Tat sind die Sicherheit des Staates nach aussen und die Regelung der Beziehungen zu ausländischen Staaten die Voraussetzung der freien Gestaltung der inneren Verhältnisse. Zuerst kommt die Existenz des Staates in der zwischenstaatlichen Gesellschaft; von ihr hängt die Autonomie des Gesetzgebers nach innen ab.

Der berühmteste Präzedenzfall stellt der Niederlassungsvertrag mit Frankreich von 1864 dar, der mit dem Niederlassungsartikel der Verfassung von 1848 in Widerspruch stand. Von Bedeutung ist ferner die Tatsache, dass der Nationalrat anlässlich der Verhandlungen über die Revision der Bundesverfassung 1871/72 einen Antrag von Philipp Anton von SEGESSER, wonach der Bund Verträge mit dem Ausland nur innert der Schranken der Bundesverfassung solle abschliessen dürfen, abgelehnt hat. Ein gleiches Schicksal erlitt ein Antrag von Ständerat von PLANTA, wonach Staatsverträge, durch welche Bestimmungen der Bundesverfassung abgeändert werden, der Genehmigung des Volkes und der Stände un-

6) Aehnlich auch A. FAVRE, *Droit constitutionnel suisse*, Fribourg 1966, S. 176; D. SCHINDLER, *Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung*, SJZ 57 (1961), S. 199, 200/201.

terliegen sollten ⁷⁾. Der Verfassungsgesetzgeber von 1874 wollte also keine strikte Bindung der auswärtigen Gewalt an die Bundesverfassung.

Im folgenden ist zu prüfen, wie weit ein Beitritt zur EWG Eingriffe in die Bundesverfassung mit sich bringen würde. Die Frage ist - um ein späteres Ergebnis vorweg zu nehmen - allerdings im Hinblick auf das Verfahren von geringer praktischer Bedeutung, weil schon aus politischen Ueberlegungen der Beitritt auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung erfolgen sollte. Trotzdem erweist sich die Prüfung als notwendig, um sich über die rechtlichen Konsequenzen und das Ausmass der Abänderung des geltenden Rechts Rechenschaft abzulegen; es ist dies auch unerlässlich für die Beurteilung eines allfälligen Beitritts unter innenpolitischen Gesichtspunkten.

III. Materielles Verfassungsrecht

7) Unter diesem Begriff werden sowohl Kompetenzvorschriften (Verhältnis zwischen Bund und Kantonen) wie materielle Normen verstanden. Beides ist in der Bundesverfassung miteinander verknüpft. Wo die Verfassung dem Bund eine Kompetenz überträgt, regelt sie im allgemeinen auch die Art und Weise, wie sie ausgeübt werden soll, stellt also materielle Grundsätze auf. Eine Trennung wäre deshalb nicht zweckmässig.

8) Ein Beitritt zur EWG würde die Uebertragung von Hoheitsrechten, die bisher von schweizerischen Staatsorganen

7) Siehe hierüber HAURI, a.a.O., S. 42-44; GUGGENHEIM, a.a.O., S. 301.

ausgeübt wurden, auf die Gemeinschaft bedeuten. Es handelt sich um Kompetenzen zur Rechtssetzung im weitesten Sinn auf bestimmten Sachgebieten. Dadurch wird eine ausschliessliche oder konkurrierende Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane begründet.

Ferner enthalten die Verträge von Rom eine Reihe von materiellen Rechtsnormen, die von den Mitgliedstaaten zu befolgen sind.

Die Bundesverfassung ermächtigt die Bundesbehörden nicht ausdrücklich, Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation zu übertragen, verbietet es ihnen aber auch nicht. Ob ein solches Vorgehen verfassungsmässig ist, hängt deshalb davon ab, ob dadurch wesentliche Eingriffe in die Struktur der Eidgenossenschaft erfolgen. Wenn ohnehin eine Verfassungsrevision in Aussicht genommen wird, so bestimmen Umfang und Inhalt der zu übertragenden Kompetenzen die politische Bedeutung und geben Antwort auf die Frage, ob die Uebertragung als politisch tragbar erscheint.

Vorerst ist festzustellen, dass die Einräumung gewisser staatlicher Zuständigkeiten an eine internationale Organisation für die Schweiz keine absolute Neuigkeit darstellt. So gehört die Schweiz einer ganzen Reihe von internationalen Organisationen an, deren Statut im Mehrheitsverfahren, d.h. Mehrheitsbeschluss eines Organs und Ratifizierung durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, revidiert werden kann. Auch wenn sie den Aenderungen nicht zustimmt, gelten sie trotzdem für sie; der einzige Ausweg wäre der Austritt aus der Organisation. Es seien erwähnt Art. 36 der Verfassung der ILO, Art. XIII der Verfassung der UNESCO, Art. 73 der Verfassung der WHO, Art. XVIII C des Statuts der IAEA und Art. 108 und 109 der Charta der UN, die auch das Statut des Internationalen Gerichtshofes umfasst. Die WHO

kann für die Mitgliedstaaten obligatorische Sanitätsreglemente beschliessen (allerdings besteht innert einer bestimmten Frist ein Ablehnungsrecht). Sowohl die OECE wie auch die an ihre Stelle getretene OECD kennen in Art. 14 bzw. 5 verbindliche Beschlüsse. Vor allem aber hat die Schweiz in zahlreichen Fällen die obligatorische internationale Gerichtsbarkeit anerkannt und zwar sowohl auf Grund von Art. 36 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes wie auch besonderer obligatorischer Schieds- und Gerichtsverträge. Die Entscheide der vorgesehenen Instanzen sind für unser Land verbindlich, auch dann, wenn sie seinem Verfassungsrecht widersprechen. Eine ganze Anzahl der bilateralen Verträge kennt die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit ohne jede Einschränkung, d.h. auch für sogenannte lebenswichtige Streitigkeiten und solche, die eine Aenderung des geltenden Rechts betreffen (z.B. der Vertrag mit Frankreich vom 6. April 1925, Art. 1 und 14, derjenige mit Italien vom 20. September 1924, Art. 1, 15 und 16).

Allerdings sind diese Verpflichtungen in der Praxis teilweise ohne grosse Bedeutung geblieben und sie haben vor allem das Gebiet der eigentlichen zwischenstaatlichen Beziehungen zum Gegenstand. Ein Beitritt zur EWG würde nicht nur eine Uebertragung von Kompetenzen von viel grösserem Umfang mit sich bringen, sondern auch auf Sachgebieten, die das Innenleben der Staaten weit mehr berühren und den Rahmen der normalen diplomatischen Beziehungen sprengen. Gleichzeitig handelt es sich um Zuständigkeiten, die nicht nur latent bestehen, sondern praktisch sozusagen täglich ausgeübt werden. Man kann deshalb sehr wohl von einem Umschlagen der Quantität in die Qualität sprechen⁸⁾.

8) Aehnlich GUGGENHEIM, a.a.O., S. 309/10; SCHINDLER, a.a.O., S. 199, 203.

9) Im folgenden seien Umfang und Inhalt der zu übertragenden Hoheitsrechte kurz umrissen⁹⁾. Dabei werden nur die eigentlichen Rechtssetzungskompetenzen berücksichtigt, ohne diejenigen zur Abgabe von Empfehlungen, zu Stellungnahmen und zu Untersuchungen. Ferner werden die Zuständigkeiten, die nur während der Uebergangszeit eine Rolle spielen, weggelassen, da in erster Linie die endgültige Ausgestaltung der Gemeinschaft von Bedeutung ist.

Nach Art. 2 des Vertrages von Rom ist es Aufgabe der Gemeinschaft, einen Gemeinsamen Markt zu errichten und eine Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu erzielen. Die Kompetenzen der Gemeinschaft ergeben sich generell aus der Aufzählung in Art. 3, der wegen seiner Bedeutung im Wortlaut wiedergegeben sei:

«Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 umfasst nach Massgabe dieses Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge

- a) die Abschaffung der Zölle und mengenmässigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Massnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
- b) die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;
- c) die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten;
- d) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft;
- e) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
- f) die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt;

9) Hiezu C]. ALDER, Die Befugnisse der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegenüber Mitgliedstaaten und Privatunternehmen, Basel 1962.

- g) die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Beseitigung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen;
- h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsmässige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;
- i) die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen;
- j) die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank, um durch Erschliessung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung in der Gemeinschaft zu erleichtern;
- k) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern.“

Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 5 alle Massnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Vertrag oder aus den Handlungen der Gemeinschaftsorgane ergeben, und alle Massnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnten. In Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft haben sie nach Art. 6 ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren. Gemäss Art. 7 ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten; der Rat kann generell Regelungen für die Durchführung dieses Verbotes treffen.

Im folgenden seien einfach die Kompetenznormen des Vertrages aufgezählt, aus denen sich erst ergibt, welche einzelnen Zuständigkeiten übertragen werden:

- a. Aussenhandel (Zollwesen und quantitative Restriktionen):
Art. 25-29, 113-116.
- b. Gemeinsame Agrarpolitik:
Art. 38 Ziff. 3, 43 Ziff. 2 und 3, 44 Ziff. 3-6, 46 Abs. 2.

c. Freizügigkeit der Personen:

Arbeitnehmer: Art. 48 Ziff. 3 lit. d, 49, 51, 135.

Selbständigerwerbende (wazu auch Gesellschaften und juristische Personen gehören; das Niederlassungsrecht umfasst auch Gründung von Zweigniederlassungen und Gesellschaften):

Art. 54-57.

d. Dienstleistungen:

Art. 59 Abs. 2, 63.

e. Kapitalverkehr:

Art. 69, 70.

f. Gemeinsame Verkehrspolitik:

Art. 75, 79 Ziff. 3 und 4, 80 Ziff. 2, 84 Ziff. 2.

g. Wettbewerbsregeln:

Art. 87, 89, 90 Ziff. 3, 91, 92 Ziff. 3 lit. d, 93, 94.

h. Indirekte Steuern und ähnliche Abgaben:

Art. 97-99.

i. Angleichung der Rechtsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Funktionen des Gemeinsamen Marktes auswirken, vor allem die Wettbewerbsbedingungen verfälschen:

Art. 100-102.

j. Koordinierung der Wirtschaftspolitik

im Hinblick auf die Konjunktur: Art. 103,

im Hinblick auf die Zahlungsbilanz: Art. 106 Ziff. 3,
108, 109 Ziff. 3.

k. Angleichung der Sozialpolitik:

Art. 51, 121, 124, 126-128.

l. Aussenpolitik, soweit sie den Gemeinsamen Markt betrifft (ohne Handelspolitik):

Art. 228.

Erwähnt seien der Vollständigkeit halber hier auch die Art. 237 (Beitritt), 238 (Assoziierung), 229-231 (Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, konkurrierende Kompetenz).

m. Finanzielle Leistungen:

Sozialfonds: Art. 123 und 200 Ziff. 2 und 3;

Europäische Investitionsbank: Art. 129, Statut Art. 4, 5;

Budget: Art. 200 Ziff. 1 und 3.

10) Gemäss Art. 3 BV verbleiben den Kantonen alle Kompetenzen, die nicht dem Bunde übertragen worden sind. Es ist zu prüfen, ob ein Beitritt zur EWG das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und damit den jetzigen föderalistischen Aufbau der Eidgenossenschaft beeinflussen würde.

Nach Art. 8 BV steht dem Bund allein das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge, mit dem Auslande einzugehen. Seit 1848 ist diese Bestimmung so ausgelegt worden, dass der Bund über jeden Gegenstand im eigenen Namen internationale Verträge abschliessen kann, also auch über Gegenstände, deren innerstaatliche Regelung den Kantonen zufällt. Auch die Wissenschaft hat sich dieser Auffassung angeschlossen¹⁰⁾. Der Bund ist also in der Handhabung seiner auswärtigen Gewalt nicht an die verfassungsmässige Kompetenzzuscheidung zwischen Bund und Kantonen gebunden.

Die Kompetenzen der EWG wie auch die materiellen Normen des Vertrages von Rom erstrecken sich in den allermeisten Fällen auf Angelegenheiten, die nach Bundesverfassung in die Kompetenz des Bundes fallen, wie die Aufzählung in Ziff. 8 zeigt.

Die Kantone würden in ihren Zuständigkeiten nur am Rande berührt. Im einzelnen geht es um folgende Gebiete:

10) BURCKHARDT, Kommentar, S. 91; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O., S. 811-815; HAURI, a.a.O., S. 20; FAVRE, a.a.O., S. 176; SCHINDLER, a.a.O., S. 201.

Das Recht der Kantone nach Art. 9 BV, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft und des nachbarlichen Verkehrs mit dem Auslande abzuschliessen, würde beschränkt, insofern als diese Verträge Angelegenheiten des Gemeinsamen Marktes betreffen. Praktisch wird dem keine Bedeutung zukommen, weil gemäss Art. 9 BV solche Verträge heute schon nichts dem Bunde Zuwiderlaufendes enthalten dürfen, die Handels- und Wirtschaftspolitik aber Sache des Bundes ist. Der Vertrag von Rom würde übrigens zum Bundesrecht.

Die Erhebung direkter Steuern kommt in erster Linie den Kantonen zu. Sollten die verschiedenen Steuerrechte die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen, könnten die Gemeinschaftsorgane gestützt auf Art. 101 RV eine Angleichung der nationalen Steuerrechte verlangen. Es ist durchaus möglich, dass es in Zukunft dazu kommen wird¹¹⁾. Die Kantone müssten dann ihre Steuergesetze entsprechend ändern. Unerwünscht wäre das wohl nicht.

Die kantonale Justizhoheit wird insofern tangiert, als in letzter Instanz entscheidende Gerichte Fragen über die Auslegung des Vertrages und der Erlasse der Gemeinschaftsorgane dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen müssen (Art. 177 RV). Diese Bestimmung ist im Interesse der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts jedoch gerechtfertigt.

Die gemeinsame Verkehrspolitik berührt die Kantone insofern, als dem Bund die Kompetenz zu Massnahmen der Verkehrskoordination fehlt, so dass sie theoretisch bei den Kan-

11) Vorbereitungen hiezu sind von der Kommission an die Hand genommen worden; so liegt ein Bericht von von der GROEBEN vor. Vgl. "Europe" Nr. 1717 vom 16. Januar und Nr. 1718 vom 17. Januar 1967.

tonen liegt. Diese sind aber praktisch nicht in der Lage, die Zuständigkeit auch auszuüben. Die Frage ist deshalb ohne Bedeutung.

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik werden sich Einschränkungen der den Kantonen verbliebenen Zuständigkeiten ergeben. Es seien die mit - falschen! - polizeilichen Ueberlegungen motivierten Ferienordnungen, Krankenkassenregelungen und Familienzulagen erwähnt. Art. 51, 120 und 121, ev. auch 119 RV sowie die hierauf gestützten Erlasse der Gemeinschaft werden in diese kantonalen Regelungen eingreifen.

Die kantonalen Salzmonopole könnten in Widerspruch zu Art. 37 und 90 RV geraten.

Das Entscheidungsrecht der Kantone über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Art. 69ter BV) würde beschnitten.

Schliesslich würde das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 7 RV in kantonale Belange eingreifen. Als Beispiele seien die Regelungen über Liegenschaftshandel, Privatdetektive, Gastwirtschaftsgewerbe (Art. 31ter und 32quater BV), Submissionswesen, sowie die Bergbaugesetze erwähnt ¹²⁾. Immerhin kann hier in zahlreichen Fällen die Ausnahmebestimmung von Art. 56 RV angerufen werden.

Die wichtigsten Zuständigkeiten der Kantone, die eigentlichen kantonalen Kerndomänen, nämlich Unterricht, Kultur und Polizei, werden durch die EWG nicht berührt. Sie verbleiben uneingeschränkt bei den Kantonen.

12) Der Rat hat im Dezember 1966 eine Richtlinie über Liberalisierung des Niederlassungsrechts und des Dienstleistungsverkehrs für selbständige Berufstätigkeit auf dem Gebiete des Immobilienverkehrs und der Dienste für das Geschäftsleben erlassen, NZZ Nr. 5561 vom 23. Dezember 1966.

Wie gesagt erweist sich rechtlich gesehen die Frage des Eingreifens in die kantonale Hoheit durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge als irrelevant. Aber auch materiell stellt sich kein besonderes Problem. Es ist vor allem der Bund, der durch Kompetenzeinschränkungen und Uebertragung von Hoheitsrechten betroffen wird. Die föderalistische Struktur würde bestehen bleiben.

11) Im folgenden ist zu untersuchen, welche Verfassungsbestimmungen durch einen Beitritt zur EWG berührt würden, sei es durch Kompetenzübertragungen, sei es durch materielle Rechtsnormen (Verhaltensrecht). Wo das letztere der Fall ist, wird es besonders erwähnt werden ¹³⁾.

Art. 8 BV:

Staatsvertragskompetenz in Bezug auf den Aussenhandel und andere im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Markt stehende Angelegenheiten.

Art. 23bis:

Getreideordnung (und statistische Gebühr).

Art. 24ter:

Binnenschifffahrt (die Hochseeschifffahrt ist gemäss Art. 84 EWG-Vertrag vorläufig ausgenommen).

Art. 24quinquies:

Atomenergie.

Die Atomgesetzgebung hat die Vorschriften des Gemeinsamen Marktes, insbesondere das Diskriminierungsverbot (Art. 7 RV) zu beachten.

Art. 26:

Eisenbahnhoheit, zum Teil, vor allem die Kompetenz zur Tarifgesetzgebung.

13) Vgl. auch den Zweiten Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 2 mit Beilage vom 6. Oktober 1962.

Art. 27ter Abs. 1:

Förderung der einheimischen Filmproduktion und Regelung der Filmeinfuhr.

Art. 28-29:

Zollhoheit.

Die in Art. 29 Abs. 1 enthaltenen Grundsätze über die Zollerhebung stellen keine absoluten Pflichten dar, da der Bund, wenn zwingende Gründe das verlangen, bei Abschluss von Handelsverträgen von ihrer Befolgung abweichen kann. Diese Regelung entspricht dem grundsätzlichen Gedanken, dass dem Bund für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen keine verbindlichen Vorschriften gegeben werden können, da er hier nicht selbständig handeln kann und für ihn höchste Vorschrift stets das Wohl des Landes sein soll ¹⁴⁾. Art. 28 und 29 enthalten keine zwingenden Verfassungsvorschriften, sondern Ermächtigungen. Die Abschaffung der Zölle gegenüber gewissen Staaten würde übrigens eine folgerichtige Weiterentwicklung des in Art. 29 Ziff. 1 ausgesprochenen Gedankens darstellen. Es wäre im übrigen noch im einzelnen zu prüfen, ob und wie weit der gemeinsame Tarif diesen Grundsätzen entspricht. Für besonders wichtige Fälle ermöglicht Art. 25 RV übrigens die Einräumung von Zollkontingenten. Die Schweiz hätte darauf hinzuwirken, dass der gemeinsame Tarif noch weiter herabgesetzt wird und auch in Zukunft möglichst niedrig bleibt. Art. 18, 29 und 110 RV verpflichten die Staaten, zur Entwicklung des Welthandels beizutragen und die bestehenden Handelshindernisse herabzusetzen.

Ein besonderer Nachteil würde sich für uns in finanzieller Hinsicht ergeben. Nach dem Vertrag von Rom verbleiben

14) BURCKHARDT, Kommentar, S. 217.

die Zolleinnahmen den Mitgliedstaaten. Da die Schweiz vom Gebiet der EWG umschlossen ist - sofern Oesterreich in die Zollunion ebenfalls einbezogen wird, rundum -, wird sie als Binnenstaat überhaupt keine oder nur verhältnismässig weniger Zölle einnehmen als die andern Mitgliedstaaten, sofern die Zölle an der Grenze erhoben werden. Während die andern Staaten nur einen Teil des Zollausfalls durch interne Abgaben zu ersetzen hätten, müssten wir das für alle oder die meisten Zölle tun. Denkbar wären auch entsprechende zolltechnische Vorkehrungen (Verzollung im Landesinnern) oder eine Beteiligung an den Einnahmen aus dem gemeinsamen Tarif (Finanzausgleich). Art. 201 sieht übrigens für die Zukunft vor, dass die Zölle aus dem gemeinsamen Tarif für die Finanzierung der Gemeinschaft herangezogen werden sollen.

Art. 31bis und 32:

Wirtschaftspolitische Schutz- und Förderungsmassnahmen.

Neben der Aussenhandelspolitik handelt es sich hier wohl um eine der wichtigsten Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaft. Soweit dem Bund eine Zuständigkeit zu Erhaltungsmassnahmen bleibt, müssen sich diese innerhalb der materiellen Schranken des Gemeinsamen Marktes halten. Vor allem ist das Diskriminierungsverbot zu beachten. Die Förderung der Landwirtschaft wird weitgehend durch die gemeinsame Agrarpolitik ersetzt werden.

Die Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiete der Sicherung des Wettbewerbs gehen weiter als die Zuständigkeiten des Bundes gemäss Art. 31bis Abs. 3 lit. d. Während Art. 85 ff. RV die meisten Kartelle grundsätzlich verbieten, wie auch den Missbrauch einer beherrschenden Stellung auf dem Markt durch ein oder mehrere Unternehmen, richtet sich die Kartellbestimmung der BV nur gegen schädliche Auswirkungen sowie nur gegen Kartelle und ähnliche Organisationen.

Schweizerische Unternehmungen, die mit der EWG Handel treiben, werden sich aber ohnehin an deren Wettbewerbsrecht anpassen müssen, auch wenn dieses für die Schweiz formell nicht gilt. Kartelle, die lediglich den Inlandmarkt regeln, bleiben übrigens unberührt.

Vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten, insbesondere eine Vorratspolitik, werden durch den Vertrag von Rom wohl nicht ausgeschlossen. Im übrigen wäre hier ein Vorbehalt anzustreben.

Art. 31quinquies:

Krisenmassnahmen.

Sie haben sich innerhalb der Schranken des Gemeinsamen Marktes zu halten, wobei wiederum das Diskriminierungsverbot von Bedeutung ist. Konjunkturpolitik und Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz sind unter den Mitgliedstaaten zu koordinieren. Es bestehen konkurrierende Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane (Art. 103-105 RV).

Art. 32bis:

Alkoholmonopol.

Diese Bestimmung kann nur innerhalb der Vorschriften von Art. 37 RV über die staatlichen Handelsmonopole und derjenigen über die gemeinsame Agrarpolitik gehandhabt werden.

Art. 34 - 34quinquies:

Sozialgesetzgebung.

Neben der Kompetenzübertragung hat sich der Bund bei der Ausübung der ihm verbleibenden Zuständigkeiten an die materiellen Regeln von Art. 119 und 120 RV zu halten (gleiche Entlohnung für Männer und Frauen, Gleichwertigkeit der Frei-

zeitordnungen). Ferner ist auch hier das allgemeine Diskriminierungsverbot von Bedeutung.

Art. 36:

Postregal in Bezug auf regelmässige Personenbeförderung, dessen Ausübung der gemeinsamen Verkehrspolitik untersteht.

Art. 36ter:

Die Finanzierung des Strassenbaus muss auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Art. 37bis:

Strassenpolizei.

Hier sind die Vorschriften der Gemeinschaftsorgane über die gemeinsame Verkehrspolitik zu befolgen.

Art. 37ter:

Luftschiffahrtshoheit.

Vorläufig kein Eingriff; durch einstimmigen Ratsbeschluss können in der Zukunft Kompetenzen der Gemeinschaft geschaffen und materielle Gemeinschaftsnormen aufgestellt werden (Art. 84 Ziff. 2 RV).

Art. 41:

Pulverregal und Kriegsmaterial.

Diese Bestimmungen sind weitgehend durch Art. 223 RV gedeckt. Die Diskriminierungsverbote gemäss Art. 7 und 37 RV gelten wohl für Kriegsmaterial nicht. Der Rat bestimmt aber, was Kriegsmaterial ist.

Art. 41bis Abs. 1 lit. d:

Sondersteuern zu Lasten in Mitgliedstaaten der EWG wohnhafter Personen als Retorsionsmassnahmen sind mit dem Diskriminierungsverbot kaum vereinbar. Die Frage bedarf aller-

dings genauerer Abklärung, weil der Vertrag von Rom die direkten Steuern nicht regelt.

Art. 41ter:

insofern er die Warenumsatzsteuer betrifft. Von Anfang an gilt das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 95 RV. Die Gemeinschaft bereitet die Vereinheitlichung der verschiedenen Umsatzsteuern vor (Mehrwertsteuer); die Schweiz hätte das neue System zu übernehmen ¹⁵⁾.

Aehnliches gilt für die Tabaksteuer gemäss Art. 41bis Abs. 1 BV.

Art. 64 und 64bis:

Zivil- und Strafrecht, soweit es in die Kompetenzen des Gemeinsamen Marktes fällt. Im Vordergrund stehen die Vorschriften über Kartelle und Missbrauch von wirtschaftlichen Machtpositionen. Unvereinbar sind ferner schweizerische Vorschriften, die Angehörige der Mitgliedstaaten benachteiligen (z.B. Art. 711 und 895 OR über die Zusammensetzung der Verwaltung von Aktiengesellschaften und Genossenschaften, die wohl mit Art. 52 RV und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 7 unvereinbar sind; die Ausnahmebestimmung von Art. 56 kann hier nicht angerufen werden).

Art. 69ter:

Rechtssetzung über Fremdenpolizei.

Neben der Kompetenzübertragung gilt für Arbeitnehmer die Freizügigkeit gemäss Art. 48 RV und für Selbständigerwerbende die Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 52 und 58 RV.

15) Der Rat hat am 9. Februar 1967 die ersten beiden Richtlinien über die Harmonisierung der Umsatzsteuern angenommen, "Europe" Nr. 2618 vom 9. Februar 1967 und Dokumente Nr. 413 vom 14. Februar 1967.

12) Die von der Bundesverfassung wie auch von den Kantonsverfassungen gewährleisteten Freiheitsrechte werden im allgemeinen durch einen Beitritt zur EWG nicht berührt. Die Kompetenzen der Gemeinschaft erstrecken sich weder auf Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit (BV Art. 45), das Doppelbesteuerungsverbot (Art. 46), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 49), die Kulturfreiheit (Art. 50), die Ehefreiheit (Art. 54), die Pressefreiheit (Art. 55), die Vereinsfreiheit (Art. 56), die Garantie des verfassungsmässigen Gerichtsstandes (Art. 58 und 59) noch auf die Rechtsgleichheit (Art. 4 und 60). Auch die ungeschriebenen Freiheitsrechte wie die Versammlungsfreiheit oder die Meinungsfreiheit im weitern Sinne werden nicht tangiert ¹⁶⁾.

Aehnliches gilt für die Eigentumsfreiheit. Die Gemeinschaft verfügt über kein Expropriationsrecht. Art. 222 RV überlässt die Regelung der Eigentumsordnung ausdrücklich den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Auch die Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne von Art. 31 BV bleibt grundsätzlich gewahrt. Als Ziel der Gemeinschaft muss eine freie Wettbewerbswirtschaft angenommen werden, wie sich aus Art. 3 lit. a, c und f, Art. 29 lit. b und dem Kapitel über die Wettbewerbsregeln (Art. 85-94) ergibt. Eine völlig verstaatlichte Wirtschaft nach kommunistischem Muster wäre trotz der Freiheit der Staaten, die Eigentumsordnung zu regeln (RV Art. 222), mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Der ganze Vertrag ist auf ein System der Marktwirtschaft und der Konkurrenz ausgerichtet ¹⁷⁾.

16) Aehnlich von der GROEBEN, Ueber das Problem der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, Festschrift Hallstein, Frankfurt a.M. 1966, S. 229, 234.

17) Darüber P. BADURA in VVdStL 23 (1966), S. 77-83, 102, mit Nachweisen; von der GROEBEN, a.a.O., S. 240-242.

Eine Ausnahme bildet die gemeinsame Agrarpolitik, die ein interventionistisches und dirigistisches System vorsieht. Der Bund ist jedoch nach Art. 31bis Abs. 3 lit. b befugt, auf diesem Gebiet Vorschriften in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zu erlassen. Es findet also lediglich eine Kompetenzübertragung statt. Die Zielsetzung dieser Massnahmen nach der Bundesverfassung deckt sich weitgehend mit derjenigen von Art. 39 RV.

Eingeschränkt werden die Kompetenzen des Bundes für Massnahmen zu Gunsten gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe und zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile durch den Vertrag von Rom (Art. 31bis Abs. 3 lit. a und c). Hier wären in Zukunft die Verbote der Diskriminierung und der Verfälschung des Wettbewerbs zu berücksichtigen. Allerdings enthält der Vertrag Ausnahmestimmungen, die bis zu einem gewissen Grade die Verfolgung dieser Ziele ermöglichen; es wird weiter unten darauf eingetreten werden.

Die gemeinsame Verkehrspolitik, soweit sie Strassenverkehr und Binnenschifffahrt betrifft, könnte mit der Gewerbefreiheit in Widerspruch geraten.

Art. 85-94 RV gehen über die Vorschriften der Bundesverfassung hinaus. Während Art. 31bis Abs. 3 lit. d sich nur gegen Kartelle und ähnliche Organisationen und gegen deren schädlichen Auswirkungen richtet, verbieten die Wettbewerbsregeln des Gemeinsamen Marktes grundsätzlich Kartelle und fassen auch den Missbrauch beherrschender Stellungen auf dem Markt ins Auge.

"Die Aufgaben und Befugnisse der europäischen Wirtschaftsverwaltung gehen somit nicht über das hinaus, was der moderne Staat für seine Wirtschaftspolitik in Anspruch nimmt und nehmen darf." ¹⁸⁾

18) BADURA, a.a.O., S. 80.

Zwar ist die EWG nicht an die Freiheitsrechte der nationalen Verfassungengebunden. Sie kann jedoch nur innerhalb ihrer Befugnisse tätig werden; in der Einhaltung der Zuständigkeitsordnung liegt somit die erste Garantie der Freiheit nach Landesrecht. Der Vertrag selbst enthält Bindungen in freiheitlichem Sinne. Die Mitgliedstaaten sind in Bezug auf die Grundrechte denselben Wertvorstellungen verpflichtet. Auch für die Gemeinschaften gelten die allgemeinen Rechtsgrundsätze, zu denen Rechtsgleichheit, Willkürverbot und Verhältnismässigkeit der Mittel gehören (ungeschriebenes Gemeinschaftsrecht). Ein ausgebautes Rechtsschutzsystem hat die Innehaltung dieser Schranken sicherzustellen¹⁹⁾.

Den Erfordernissen des Rechtsstaates trägt der Vertrag von Rom weitgehend Rechnung. Gewiss gelten Verordnungen und Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane direkt auch für die Einzelmenschen (Art. 189 Abs. 2 und 4). Doch wird der Schutz des Bürgers gegen Massnahmen der Gemeinschaft durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet. Der Gerichtshof überwacht die Rechtmässigkeit des Handelns des Rates und der Kommission. Jede natürliche oder juristische Person kann gegen an sie ergangene Entscheidungen sowie gegen Erlasse, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen, Anfechtungsklage erheben und zwar wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei dessen Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs (Art. 173 RV). Der Gerichtshof hat in seiner Praxis die Umschreibung der Aktivlegitimation von Einzelpersonen eher ausdehnend interpretiert.

19) Siehe hiezu im einzelnen von der GROEBEN, a.a.O., S. 232-247; BADURA, a.a.O., S. 83-86, 102.

Neu im Vergleich zum Staatsrecht ist die Untätigkeitsklage, indem jede natürliche oder juristische Person vor dem Gerichtshof Beschwerde darüber führen kann, dass ein Organ der Gemeinschaft es unterlassen hat, einen andern Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten (Art. 175 RV). Damit kann eine Person verlangen, dass ihr ein Entscheid zugestellt wird, gegen den Anfechtungsklage erhoben werden kann. Nach Art. 215 Abs. 2 haftet die Gemeinschaft für den durch ihre Organe oder ihre Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind; zuständig für Streitigkeiten hierüber ist der Europäische Gerichtshof (Art. 178 RV). Die vertragliche Haftung der Gemeinschaft bestimmt sich nach dem auf den betreffenden Vertrag anwendbaren Recht (Art. 215 RV). Zuständig bleiben die nationalen Gerichte (Art. 183 RV) ²⁰⁾.

Der Gerichtshof erfüllt damit die Rolle eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts der Gemeinschaft. Die Gerichtsbarkeit des Vertrages von Rom entspricht durchaus unseren eigenen Grundsätzen und ist deshalb zu begrüßen.

Die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zeichnet sich durch Objektivität, Gründlichkeit und das Streben nach Gerechtigkeit aus.

13) Der Vertrag von Rom kennt eine grössere Zahl von Ausnahmebestimmungen, die es den Staaten ermöglichen sollen, in Abweichung von den sonst geltenden Rechtsvorschriften besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Ihre Anrufung hängt

20) Ueber den Rechtsschutz in den Gemeinschaften SCHLOCHAUER, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Festschrift Ophüls, Karlsruhe 1965, S. 167-191; BADURA, a.a.O., S. 87-91.

entweder von einer Genehmigung oder Kontrolle der Gemeinschaftsorgane ab oder kann selbständig erfolgen.

Es handelt sich um folgendes:

a. Ausnahmebestimmungen mit Genehmigung oder Kontrolle der Gemeinschaftsorgane.

Art. 25 (und 29 lit. d):

Zollkontingente für die Behebung von Versorgungsschwierigkeiten.

Art. 42:

Beihilfen zum Schutze landwirtschaftlicher Betriebe, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, sowie im Rahmen von Entwicklungsprogrammen.

Art. 70 Ziff. 2 und 73 Ziff. 2:

Massnahmen gegen Umgehung von Vorschriften über den Kapitalverkehr und zur Einschränkung desselben bei Störungen des Kapitalmarktes.

Art. 80:

Frachten- und Beförderungsbedingungen zur Unterstützung von Unternehmungen oder Industrien mit Rücksicht auf die Standortpolitik oder die Bedürfnisse unterentwickelter Gebiete.

Art. 92-94:

Staatliche Beihilfen sozialer Art an Verbraucher zur Beseitigung von Schäden aus Naturkatastrophen, zur Förderung der Entwicklung von Gebieten mit niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung, zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben, zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete und zu andern Zwecken, sofern der Rat dies bestimmt.

Art. 108 Ziff. 3:

Schutzmassnahmen bei Zahlungsbilanzstörungen.

Art. 109:

Schutzmassnahmen bei plötzlichen Zahlungsbilanzkrisen.

Art. 223 Ziff. 1 lit. b, Ziff. 2 und 3:

Produktion und Handel mit Kriegsmaterial.

Art. 224 und 225:

Massnahmen bei Störungen der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall und bei ernster, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung.

Art. 226:

Schutzmassnahmen bei Schwierigkeiten, die einen Wirtschaftszweig erheblich treffen oder die wirtschaftliche Lage eines Gebietes beträchtlich verschlechtern. Diese Ausnahmebestimmung gilt nur während der Uebergangszeit.

- b. Ausnahmebestimmungen, die die Staaten nach eigenem Ermessen anrufen können:

Art. 36:

Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz von Gesundheit und Leben, des Kulturgutes oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums.

Art. 48 Ziff. 3:

Einschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.

Art. 48 Ziff. 4 und Art. 55:

Keine Freizügigkeit bei Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung und für Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind.

Art. 56:

Vorbehalt einer Sonderregelung für Ausländer aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit. Der Rat kann für die Koordinierung der entsprechenden Vorschriften Richtlinien erlassen.

Art. 77:

Beihilfen für die Verkehrskoordination oder die Abgeltung öffentlicher Dienstleistungen an Verkehrsunternehmungen.

Art. 80 Ziff. 3:

Freiheit der Wettbewerbstarifizierung in der Verkehrspolitik.

Art. 104 und 105:

Freiheit der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Rahmen der durch den Vertrag gesetzten Ziele und in Koordination mit den andern Mitgliedstaaten. Für das letztere kann der Rat Empfehlungen erteilen.

Art. 107:

Freiheit der Währungspolitik. Die Kommission kann jedoch andere Mitgliedstaaten ermächtigen, bei Aenderung des Wechselkurses Schutzmassnahmen zu treffen.

Art. 222:

Freiheit zur Regelung der Eigentumsordnung.

Art. 223 Ziff. 1 lit. a:

Keine Pflicht zur Erteilung von Auskünften, deren Preisgabe wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht.

14) Um die Auswirkungen eines Beitritts auf das nationale Recht beurteilen zu können, dürfen nicht nur die Uebertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft und die neu zu übernehmenden materiellen Verpflichtungen berücksichtigt werden;

vielmehr müssen ihnen die den Mitgliedstaaten verbleibenden Zuständigkeiten gegenübergestellt werden.

Vorerst ist festzustellen, dass Aussenpolitik und Landesverteidigung, die Kerndomänen jedes Staates, bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Diese sind frei, über ihre aussenpolitische Haltung und ihre Verteidigungspolitik zu entscheiden. Die bisherige Praxis seit dem Beginn der Tätigkeit der EWG und die zum Teil grundlegenden Differenzen in der Aussenpolitik der Mitgliedstaaten haben das zur Genüge gezeigt.

In der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben ferner die Gebiete der Polizei, der Justiz, des Unterrichts, der Kultur, des Zivilrechts und des Strafrechts in vollem Umfange oder höchstens mit Ausklammerung von Randgebieten. Dazu kommt, dass die allgemeine Wirtschaftspolitik und vor allem die Währungspolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, wie sich aus den Art. 6, 103, 104 und 107 RV ergibt. Der Vertrag enthält nur eine allgemeine Zielsetzung. Konjunktur und Währungspolitik gelten zwar als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Verfahrensmässig sind lediglich Konsultation und Koordination und im Falle der Konjunkturpolitik einstimmige Ratsbeschlüsse vorgesehen. Nach Art. 6 besteht eine Pflicht zur Koordination der Wirtschaftspolitik, soweit dies zur Erreichung der Ziele des Vertrages erforderlich ist. So hat der Rat in seinem Beschluss vom 15. April 1964 über die Einsetzung eines Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten nicht angetastet ²¹⁾.

21) Vgl. hierüber U. EVERLING, Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsproblem, Tübingen 1964, sowie die Besprechung von Prof. FUSS in "Juristenzeitung", Nr. 17, vom 2. September 1966, S. 583. Auch nach HAGEMANN ruht das wirtschaftspolitische Schwergewicht bei den Mitgliedstaaten und nicht bei der Gemeinschaft, Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz, Basel 1957, S. 62-68. Ferner GUGGENHEIM, a.a.O., S. 246.

Auf dem Gebiet der Verkehrs- und der Sozialpolitik bleibt eine konkurrierende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bestehen.

Die Staaten sind weiterhin zuständig zur Regelung fremdenpolizeilicher Angelegenheiten, soweit es sich um Staatsangehörige von Nichtmitgliedstaaten handelt (Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Niederlassungsrecht), sowie zur Ordnung des Dienstleistungsverkehrs mit Nichtmitgliedstaaten (Art. 59-66 RV sprechen immer von Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft). Ähnliches gilt für den Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern; immerhin kann der Rat einstimmig Richtlinien zur schrittweisen Koordinierung der Devisenpolitik erlassen, wobei ein Höchstmass an Liberalisierung zu erstreben ist (Art. 70 Abs. 1; diese Zielsetzung entspricht durchaus der Politik und den Interessen der Schweiz).

Den Staaten verbleibt nach Art. 222 RV die Regelung der Eigentumsordnung. Die Nationalisierung eines Wirtschaftszweiges würde dem Vertrag nicht widersprechen, wie die Kommission anerkannt hat ²²⁾.

Dazu kommt, dass zahlreiche Kompetenzen der Gemeinschaft nur für die Uebergangszeit gelten, d.h. bis zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes. Es handelt sich um diejenigen Massnahmen, die schrittweise die bestehenden Restriktionen abbauen. Sind die vorgesehenen Freiheiten erreicht, beschränkt sich die Tätigkeit der Gemeinschaft auf die Ueberwachung und Kontrolle und das Einschreiten gegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts. Den Staaten ist es allerdings verwehrt, die Liberalisierung wieder rückgängig zu machen.

22) In ihrer Stellungnahme im Verfahren Costa gegen ENEL. Urteil des Europäischen Gerichtshofes 6-64 vom 15. Juli 1964, Recueil X (1964), S. 1155, 1157. So auch Generalanwalt LAGRANGE, S. 1187.

Ein Vergleich der den Staaten verbliebenen Kompetenzen mit den auf die Gemeinschaft übertragenen ergibt, dass weitaus der grösste Teil nach wie vor den Mitgliedstaaten gehört. In gleicher Weise bleibt der grösste Teil des Landesrechts in Kraft. Eine Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft kann nur auf dem Wege der Vertragsrevision erfolgen, wozu die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften notwendig ist (Art. 236 RV).

15) Art. 2 BV setzt dem Bund in erster Linie zum Zweck die Behauptung der Unabhängigkeit. Zwar handelt es sich nicht um eine eigentliche Rechtsnorm, vor allem nicht um einen Kompetenzartikel, ansonsten der Bund allmächtig wäre ²³⁾. Hingegen gilt die Zielsetzung für alle Massnahmen der Bundesbehörden auf Grund ihrer besondern Zuständigkeit.

Mit der Unabhängigkeit ist diejenige von ausländischen Staaten gemeint und nicht die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen, die zur Zeit der Ausarbeitung dieser Verfassungsbestimmung unbekannt waren ²⁴⁾.

Wie im Bericht vom 20. Juni 1966 (S. 2/3) gezeigt wurde, handelt es sich bei der Unabhängigkeit in gewissem Sinne um einen relativen Begriff. Einschränkungen der staatlichen Handlungsfreiheit sind unter bestimmten Bedingungen tragbar, vor allem wenn ihnen eine adäquate Gegenleistung gegenübersteht.

23) "Il est une indication de caractère politique, non juridique", FAVRE, a.a.O., S. 101.

24) So GUGGENHEIM, a.a.O., S. 289.

Die Souveränität der Mitgliedstaaten im Rechtssinne bleibt gewahrt, weil die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die Kompetenzen der Gemeinschaft auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen. Die Mitgliedstaaten sind nach wie vor völkerrechtsunmittelbar. Das Gemeinschaftsrecht (Verordnungen und Entscheidungen von Rat und Kommission) bleibt Völkerrecht, wenn auch ein solches besonderer Art. Es handelt sich um eine Weiterentwicklung des Rechts internationaler Organisationen, um einen grossen Schritt zwar, aber nicht um etwas essentiell anderes. Das Gemeinschaftsrecht beruht auf dem Vertrag von Rom, ist von ihm delegiert. Anders würde es sich nur dann verhalten, wenn die EWG ein Staat wäre. Dass das nicht der Fall ist, wird von niemandem bestritten; es fehlen der EWG die Merkmale des Staates²⁵⁾.

Ebenso bleibt die Souveränität im politischen Sinne der Mitgliedstaaten aufrecht erhalten. Diese sind nach wie vor frei, ihre innere und äussere Sicherheit zu wahren, für ihre Selbsterhaltung zu sorgen. Der unreduzierbare Kern staatlicher Freiheit und Kompetenzen, den der politische Souveränitätsbegriff meint, wird nicht angetastet. Das zeigt auch der Vergleich zwischen den Kompetenzen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in Ziff. 11 - 14 oben. Zurzeit und noch auf längere Dauer kann von einer Beeinträchtigung der Souveränität zu Gunsten der Gemeinschaft nicht gesprochen werden²⁶⁾.

25) Dazu und zum Folgenden die ausgezeichnete Darstellung von REUTER, der weitgehend zu gleichen Ergebnissen kommt, *Organisations européennes*, Paris 1965, S. 194-206. "Il est raisonnable de considérer les Communautés comme des Organisations internationales à caractères spécifiques", S. 195. Siehe über die Entwicklung auch GUGGENHEIM, a.a.O., S. 249-264.

26) "Die nationale Souveränität der westeuropäischen Kontinentalstaaten mag noch so abgetakelt sein, sie ist immer noch die unbestrittene völkerrechtliche Kapazität, aus eigenem

Es ist falsch, von einer Aufgabe oder Uebertragung der Souveränität zu sprechen. Der Vertrag von Rom stattet die Gemeinschaft mit einzelnen - weitgehenden - Kompetenzen aus und beschränkt auf gewissen Gebieten die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Die originären und gegenüber allen Mitgliedern gleichen Kompetenzen gehen übrigens weniger weit als der Kompetenzverlust der Staaten; beides deckt sich nicht ²⁷⁾. Die Ge-

Ermessen jede, auch die unsinnigste Entscheidung zu treffen; und dass ihnen die materiellen Mittel fehlen, die Nachbarn mit Krieg zu überziehen oder die Welt herauszufordern, heisst nicht, dass es ihnen untersagt wäre, Unheil anzurichten, sich ins Chaos zu stürzen oder aus einem welt-politischen Lager ins andere hinüberzukippen; so souverän wie eine mittelamerikanische Republik sind sie noch lange. Ihre nationale Souveränität bedeutet immer noch, dass ein innerer Umsturz oder ein legaler Regimewechsel, der aller europäischen Integration den Garaus machen würde - ein gesamtdeutsches Konföderationsexperiment, ein französischer Militärputsch, eine italienische Volksfront - eine innere Angelegenheit wäre, in die kein Europarat und keine Hallstein-Kommission einzugreifen hätte. Und es ist eine lächerliche Annahme, dass gegen die in einer solchen Krise im Handumdrehen wieder geschlossenen Grenzen dann die empörten Handelsreisenden, die europäischen Verwaltungsräte, die an pass- und zollfreies Reisen gewöhnten Ferienbummler und Reiseagenturen anstürmen würden, um der europäischen Einheit eine Gasse zu brechen: Allons, enfants du marché commun ... Nationale Souveränität ist nicht durch den Zollkordon definiert, sondern durch die Legitimität letzter, keiner höheren Instanz untergeordneter politischer Entscheidung." H. LUETHY, Als Zeus Europaen lieb gewann, Der Monat, Nr. 145 (Oktober 1960), S. 41. Anderer Auffassung wohl GUGGENHEIM, a.a.O., S. 277-280, 284.

- 27) So richtig HALLSTEIN, Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften, in Festschrift Ophüls, Karlsruhe 1965, S. 15. Vgl. auch CATALANO, Manuel de Droit des Communautés européennes, Paris 1962, S. 19; KOPPENSTEINER, Die Europäische Integration und das Souveränitätsproblem, Baden-Baden 1963, S. 70; allgemein BINDSCHEDLER, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 74/75.

Souveränität kann nicht geteilt werden. Man könnte von einem Bundesstaat sprechen, bei dem die Souveränität bei den Gliedstaaten und nicht beim Bund liegt - aber eben, dann liegt kein Staat vor.

meinschaft beruht auf dem Grundsatz der Reziprozität; Gleichheit der Rechte und Pflichten bleiben im wesentlichen gewahrt 28).

16) Die Neutralität stellt keinen verpflichtenden Grundsatz des schweizerischen Staatsrechts dar. Die Bundesverfassung erwähnt sie lediglich nebenbei in den Bestimmungen über die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat (Art. 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9) als Mittel für die Erhaltung der Unabhängigkeit. Die Tagsatzung lehnte es seinerzeit ab, die Neutralität in Art. 2 als Zweck des Bundes zu erwähnen. Neben der Neutralität spricht die Bundesverfassung auch von Kriegserklärungen und Friedensschlüssen sowie von Bündnissen mit dem Ausland (Art. 8 und 85 Ziff. 5 und 6) 29).

Im übrigen ist die Frage in diesem Zusammenhang irrelevant, da die Schweiz nur unter Aufrechterhaltung der Neutralität der EWG beitreten würde. Es wären entsprechende Vorbehalte in den Vertrag aufzunehmen, die den Beitritt mit der zuständigen Neutralität vereinbar zu machen hätten 30).

28) Um Wiederholungen zu vermeiden sei auf den Bericht vom 20. Juni 1966, vor allem auch auf die dortigen Ausführungen über das Verhältnis von Einstimmigkeit und Mehrheit und deren - relative - Bedeutung, S. 3/4, 5/6, 7/8, 9/10, 13/14 und 19, verwiesen sowie auf BINDSCHEDLER, Betrachtungen über die Souveränität, Festschrift für Paul Guggenheim (erscheint im Laufe des Jahres).

29) Siehe hierüber GUGGENHEIM, a.a.O., S. 315, BURCKHARDT, Kommentar, S. 9 und 679.

30) Siehe hierüber den Bericht vom 20. Juni 1966, S. 18/19.

IV. Formelles, organisatorisches Verfassungsrecht

17) Die auf die Gemeinschaft übertragenen Hoheitsrechte umfassen verschiedene Arten und Formen der Rechtssetzung, sowie der Verwaltung. Sie sind vor allem in den Art. 189 und 228 RV umschrieben.

In die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen folgende Rechtsakte:

- a. Verordnungen, "règlements". Sie gelten nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch direkt innerhalb derselben für den einzelnen Bürger, analog wie in einem Bundesstaat das Bundesgesetz. Es sind generell-abstrakte Normen. Sie entsprechen den Gesetzen und Verordnungen des Landesrechts. Ein Teil der gesetzgebenden Gewalt des Staates wird also auf die Gemeinschaft übertragen.
- b. Richtlinien, "directives". Es handelt sich hier um einen eigenartigen Rechtsakt, der im Staatsrecht im allgemeinen unbekannt ist. Die Richtlinie richtet sich an die Mitgliedstaaten. Sie ist für diese hinsichtlich des zu erreichenden Zieles - besser Ergebnisses - verbindlich, überlässt ihnen jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Die von der Gemeinschaft gesetzten Ziele werden in Form des Landesrechts geltendes Recht. Nach der Praxis der Gemeinschaft kann jedoch die Richtlinie die erstrebte materielle Regelung bis in jedes Detail enthalten. Der Staat ist dann nur noch frei in der Wahl der Rechtsform, jedoch nicht mehr in der Gestaltung des Inhalts, den er tel quel zu übernehmen hat 31).

31) REUTER, a.a.O., S. 248/249; H.P. IPSEN, Richtlinien - Ergebnisse, Festschrift Ophüls, S. 71-75.

- c. Entscheidungen, "décisions". Sie richten sich entweder an die Mitgliedstaaten oder an einzelne Individuen. Sie stellen konkret-individuelle Normen dar und entsprechen den Verfügungen des Landesrechts.
- d. Empfehlungen und Stellungnahmen, "recommandations et avis". Sie sind nicht verbindlich. Immerhin haben die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Prüfung und Stellungnahme; ihre Freiheit liegt darin, die Empfehlung abzulehnen oder anzunehmen. Wenn auch die Empfehlungen nicht obligatorisch sind, kann ihnen ein erhebliches politisches Gewicht zukommen, so dass tatsächlich die staatliche Freiheit durch sie ebenfalls beschränkt wird.
- e. Verträge. Es sei auf die Art. 113, 114 und 228 RV verwiesen, die die Gemeinschaft ermächtigen, im eigenen Namen völkerrechtliche Verträge abzuschliessen innerhalb ihres materiellen Kompetenzbereiches. Gemäss Art. 228 Ziff. 2 sind diese Abkommen nicht nur für die Gemeinschaft, sondern auch für die Mitgliedstaaten verbindlich. Ein Teil der vertragsschliessenden Gewalt geht auf die Gemeinschaft über.
- f. Schliesslich seien noch Ratsbeschlüsse erwähnt, die nicht unter die Reihe der formellen Kategorien des Vertrages fallen. Sie richten sich an die Mitgliedstaaten und stellen im allgemeinen politische Grundsätze und Programme dar. Von Bedeutung sind ferner Beschlüsse der Minister der Mitgliedstaaten (nicht des Rates, Konferenz der Regierungsvertreter), wie z.B. über die Ernennung der Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofes (Art. 158 und 167 RV). 32)

32) J.H. KAISER, Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Festschrift Ophüls, S. 107-124.

18) Ohne auf die wissenschaftliche Diskussion über das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und Landesrecht einzutreten, steht fest, dass das Gemeinschaftsrecht, sofern es sich innerhalb des materiellen und formellen Kompetenzbereiches der Gemeinschaft hält, im Innern der Staaten gleichberechtigt mit dem Landesrecht in Geltung steht. Es findet keine Transformation in das Landesrecht durch einen Rechtsakt des Mitgliedstaates statt (mit Ausnahme der Richtlinien, die der Ergänzung durch das Landesrecht bedürfen). Das gilt sowohl für diejenigen Teile des Vertrages von Rom, die "self-executing" sind, wie auch für das abgeleitete Gemeinschaftsrecht, die Erlasse der Organe der Gemeinschaft. Für die Verordnungen und die Entscheidungen geht das aus Art. 189 Abs. 2 und 4 RV hervor. Die Verordnungen treten nach Art. 191 zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinschaft in Kraft. Richtlinien und Entscheidungen werden durch die Bekanntgabe an die Adressaten wirksam. Gemeinschaftsrecht und Landesrecht stehen somit selbständig nebeneinander; keines kann das andere beeinträchtigen. Früheres Landesrecht wird durch ihm entgegenstehendes späteres Gemeinschaftsrecht aufgehoben; späteres dem Gemeinschaftsrecht widersprechendes Landesrecht kann jenes jedoch nicht aufheben³³⁾.

33) Vgl. hierüber DEHOUSSE, Bericht über den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten, Dokument 43 des Europäischen Parlaments vom 25. Mai 1965; H.J. SCHLOCHAUER, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, Archiv des Völkerrechts 11 (1963/64), S. 1-34; derselbe, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, Festschrift für Hallstein, Frankfurt a.M. 1966, S. 435-438, und dort zitierte Literatur.

Der Europäische Gerichtshof hat dies mehrmals festgestellt, zuletzt in seinem Urteil vom 15. Juli 1964 im Falle Costa gegen ENEL³⁴⁾:

"3. A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leur juridiction.

En instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Cette intégration, au droit de chaque pays membre, de dispositions qui proviennent de sources communautaires et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaires l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable, le droit né du traité issu d'une source autonome ne pouvant, en raison de sa nature spécifique originale se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même." 35)

Die Sicherstellung der Durchführung und der richtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts erfolgt durch den Europäischen Gerichtshof auf dem Wege der Vorabentscheidungen gemäss Art.177.

34) Fall 6-64, Recueil de la Jurisprudence de la Cour, X (1964), S. 1146, 1158-1166, sowie die grundlegenden Ausführungen von Generalanwalt LAGRANGE, S. 1173-1182. Dazu E. STEIN, Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case, Michigan Law Review 63 (1965), S. 491-518.

35) Recueil, a.a.O., S. 1146.

In der Schweiz gelten völkerrechtliche Verträge ohne besondere Transformation in das Landesrecht seit jeher gleichberechtigt neben dem übrigen Bundesrecht. Nach Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV sind die Staatsverträge neben den Gesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen für das Bundesgericht massgebend. Das gilt auch für die übrigen Gerichte. Dieser Grundsatz ist ohne weiteres gültig für den Vertrag von Rom, aber auch für die Erlasse der Gemeinschaft, die abgeleitetes Vertragsrecht auf Grund delegierter Kompetenzen darstellen. Durch den Beitritt zur EWG sind die entsprechenden Zuständigkeiten auf die Gemeinschaftsorgane übertragen worden. Da völkerrechtliche Verträge zum Bundesrecht im weiteren Sinne gehören und - wie gezeigt wurde - der Bund Verträge auch über Angelegenheiten, die in die kantonalen Kompetenzen fallen, abschliessen kann, gilt wohl auch der Grundsatz "Bundesrecht bricht kantonales Recht" nach Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, obwohl der Vertrag von Rom diesen Grundsatz selbst nicht aufstellt. Jedenfalls geht das Gemeinschaftsrecht, ähnlich wie die bisherigen Staatsverträge, dem Landesrecht als *lex specialis* vor.

Der Beitritt hätte also zur Folge, dass neben das bestehende eidgenössische und kantonale Recht und die früheren völkerrechtlichen Verträge ein neuer Komplex von Rechtsnormen tritt, das Gemeinschaftsrecht. Es ist direkt verbindlich für den Bürger und von allen Behörden, den eidgenössischen und den kantonalen, auch von den Gerichten, anzuwenden.

19) Zuständig für den Erlass von Gemeinschaftsrecht sind nach Art. 189 RV der Rat und die Kommission, entweder selbständig oder im Zusammenwirken.

Erlasse des Rates werden entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Dabei ist die Mitwirkung aller Mitgliedstaaten gesichert, da sie im Rate vertre-

ten sind. Das gleiche gilt für den Ausschuss der Stellvertreter (représentants permanents, Art. 151), dem die Vorbereitung der Ratsbeschlüsse und die Prüfung der Kommissionsanträge obliegt. Dessen Bedeutung ist durch die Praxis immer grösser geworden.

Hingegen besteht bei Rechtsakten der Kommission kein Mitwirkungsrecht der Mitgliedstaaten, da diese ein supranationales Organ darstellt. In der Praxis konsultiert die Kommission in wichtigen Angelegenheiten jedoch die Staaten oder aus ihren Vertretern zusammengesetzte besondere Expertenkommissionen, so dass diese auch hier über gewissen Einfluss verfügen.

Das Schwergewicht der Kompetenzen sowohl rechtlich wie politisch gesehen liegt beim Rat, d.h. beim Staatenorgan. Dieser beschliesst auch nach Ablauf der Uebergangszeit in den wichtigen Angelegenheiten einstimmig sowie immer dann, wenn er Vorschläge der Kommission abändern will (Art. 149). Auch dort wo das Mehrheitsverfahren vorgesehen ist - als Regel gilt die qualifizierte Mehrheit -, bleiben die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten weitgehend gewahrt³⁶⁾. Sie sind wohl umso grösser, je mehr Staaten der Gemeinschaft angehören, weil dadurch die Manövrierfreiheit des einzelnen erhöht wird und sich mehr Möglichkeiten zu verschiedenen Gruppierungen ergeben.

36) Vgl. über diese Fragen Bericht vom 20. Juni 1966, S. 8 und 9. - Auch ALDER stellt in seinen Schlussfolgerungen die Tendenz zur Einstimmigkeit fest, sowie die Tatsache, dass die Gemeinschaftsorgane faktisch mehr als Koordinationszentrale denn als weisunggebende Behörden in Erscheinung treten, a.a.O., S. 183.

Erwähnt sei noch das Europäische Parlament - im Vertrag "Versammlung" genannt -, das vom Rat in wichtigen Angelegenheiten konsultiert werden muss. Dieser ist jedoch nicht an die Stellungnahmen der Versammlung gebunden, so dass deren Einfluss im allgemeinen gering ist. Die Versammlung würde im Falle eines Beitritts auch schweizerische Parlamentarier umfassen (Art. 137 und 138 RV).

20) Insoweit die Gemeinschaft für bestimmte Rechtsakte zuständig wird, fallen nicht nur die entsprechenden Kompetenzen der Eidgenossenschaft weg, sondern auch die Verfahren zu ihrer Ausübung. Der Beitritt hätte eine Einschränkung des Ausmasses der demokratischen Rechtssetzung zur Folge.

Was die Verfassungsgesetzgebung und das hiefür notwendige obligatorische Referendum anbelangt, so ist vorerst festzustellen, dass die Eingriffe in die Bundesverfassung im Vertrag von Rom selbst liegen, sowohl in den darin enthaltenen Uebertragungen von Hoheitsrechten wie in den von ihm aufgestellten materiellen Rechtsnormen. Wenn für den Beitritt das Verfahren der Verfassungsgesetzgebung gewählt wird, bleiben die Rechte von Volk und Ständen gewahrt. Der Erlass des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts erfolgt auf Grund einer von ihnen sanktionierten Kompetenzübertragung. Im übrigen berührt das Gemeinschaftsrecht materiell im allgemeinen nur Angelegenheiten der einfachen Gesetzgebung und der Verordnungsgewalt, jedoch nicht der Verfassungsstufe. Der Eingriff in die Bundesverfassung würde *uno actu* erfolgen. Eine Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und die Uebernahme weiterer Verpflichtungen durch die Schweiz würde von deren ausdrücklicher Zustimmung abhängen, so dass allenfalls wiederum das Verfahren der Verfassungsrevision Anwendung finden könnte. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass nach einem Beitritt praktisch keine Verfassungsrevision mehr möglich wäre in Angelegenheiten des Gemeinsamen Marktes und die im Widerspruch zum

Vertrag von Rom und zum Gemeinschaftsrecht stehen würde. Gleiches gälte für eine derartige Verfassungsinitiative. Ob eine solche Revision als rechtlich unwirksam angesehen oder eine derartige Initiative als von vorneherein ungültig erklärt³⁷⁾ werden müsste angesichts des besondern Charakters des Gemeinschaftsrechts und in Uebereinstimmung mit der Praxis des Europäischen Gerichtshofes, bleibe dahin gestellt. Allenfalls müsste eine solche Revision oder Initiative, sofern sie von Volk und Ständen angenommen würde, als Aufforderung an den Bundesrat zum Austritt aus der Gemeinschaft angesehen werden. Wie im Bericht vom 20. Juni 1966 ausgeführt, sollte ein solches Austrittsrecht angestrebt werden³⁸⁾. Ob dies verwirklicht werden kann, bleibt offen. Nach heutiger Lehre ist eine völkerrechtswidrige Verfassungsrevision zulässig und gültig, macht jedoch die Schweiz völkerrechtlich verantwortlich³⁹⁾. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen bleiben bestehen. Der Widerspruch zwischen Völkerrecht und Landesrecht muss deshalb behoben werden entweder durch Anpassung des Landesrechts oder durch Lösung der völkerrechtlichen Verpflichtung. Das letztere wird vielleicht kaum möglich sein, vor allem nicht bei einer derartig engen Integration wie der EWG. Der "pouvoir constituant" wäre somit nicht mehr allmächtig. Insofern werden die Möglichkeiten der Verfassungsrevision und die damit verbundenen demokratischen Rechte im Sinne von Art. 118-123 BV eingeschränkt.

37) So SCHINDLER, a.a.O., S. 200.

38) S. 18.

39) Vgl. hierüber den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau vom 4. Mai 1954, S. 18-20, 30, 42.

Das Verordnungsrecht der Gemeinschaft schaltet das normale landesrechtliche Gesetzgebungsverfahren aus. In den in die Zuständigkeit des Gemeinsamen Marktes fallenden Angelegenheiten erlöschen die Befugnisse der Bundesversammlung und des Volkes in Form des fakultativen Referendums (Art. 85 Ziff. 2, 89, 89bis BV). Ein Initiativrecht wird nicht berührt, da der Bund die Gesetzesinitiative nicht kennt. Sofern das Verordnungsrecht der Gemeinschaft Materien betrifft, deren Regelung in die Zuständigkeit des Bundesrates oder der Verwaltung fällt, werden deren Befugnisse eingeschränkt. Bei konkurrierender Zuständigkeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bleibt die Gesetzgebungs- und Verordnungshoheit der letzteren gewahrt, jedoch innerhalb der Schranken des Gemeinschaftsrechts.

Die kantonale Rechtssetzung wird durch Verordnungen der Gemeinschaft kaum berührt, da diese fast ausschliesslich für Gegenstände zuständig ist, die in den Bereich des Bundes fallen.

Die Richtlinien lassen das formelle Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren der Mitgliedstaaten intakt. Nur die Freiheit der Initiative, ein Gesetz oder eine Verordnung zu erlassen, fällt weg, weil die Richtlinie hierfür eine Pflicht aufstellt. Die Ziele derselben sind mit Mitteln des Landesrechts zu verwirklichen. Welches gewählt wird, richtet sich nach dem Staatsrecht der Mitgliedstaaten. Je nach dem Inhalt der Richtlinien besteht ein Spielraum in der inhaltlichen Ausgestaltung der Durchführungserlasse. Wie oben gezeigt, können die Richtlinien jedoch alle Einzelheiten regeln, so dass der Spielraum auf die Wahl der Form des landesrechtlichen Erlasses und des Verfahrens zu dessen Zustandekommen beschränkt wird. In diesem Falle wird das demokratische Gesetzgebungsverfahren zur reinen Formalität. Die Richtlinien können auch zu praktischen Schwierigkeiten führen, wenn die zuständigen Organe des Mitgliedstaates ihnen nicht oder nur teilweise nach-

kommen oder sogar widersprechende Normen aufstellen. Für die Schweiz kann das wegen des fakultativen Referendums besonders ins Gewicht fallen. Es würde dann zu Verletzungen des Gemeinschaftsrechts und damit völkerrechtlicher Verpflichtungen kommen, mit den entsprechenden Folgen.

Die Entscheidungen schränken die Kompetenzen des Bundesrates, der Bundesverwaltung, eventuell auch der kantonalen Regierungen und der kantonalen Verwaltungen ein, sofern diese Bundesrecht zu vollziehen haben. Die demokratischen Grundsätze werden dadurch jedoch nicht berührt. Immerhin werden wohl das parlamentarische Obergerichtsrecht eingeschränkt und politische Sanktionen in Form von Nichtwiederwahl bestimmter Behördenmitglieder oder Beamter irrelevant.

Die Vertragskompetenz schaltet Befugnisse des Bundesrates (Art. 108 Ziff. 8 BV), der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 5) und eventuell des Volkes (Art. 89 Abs. 3) aus. Das fakultative Staatsvertragsreferendum wird jedoch kaum berührt werden, da die Gemeinschaft schwerlich unbefristete Verträge oder solche für eine Dauer von mehr als 15 Jahren oder ohne Kündigungsklausel abschliessen wird. Es geht ja vor allem um Handels- und Zollverträge, die der Natur der Sache nach kurzfristig sind oder jedenfalls die Kündigung vorbehalten.

Die Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft berührt die schweizerische Justizhoheit nur am Rande. Es handelt sich hier nicht um die Uebertragung bestehender Jurisdiktionsgewalt, sondern um die Schaffung von neuer. Die schweizerischen Gerichte haben lediglich das Vorabentscheidungsrecht des Europäischen Gerichtshofes gemäss Art. 177 RV zu berücksichtigen.

Stellt sich die Frage eines Widerspruchs zwischen den beiden Rechtsordnungen der Gemeinschaft und der Schweiz, so hat hierüber der Europäische Gerichtshof zu entscheiden (Art. 169-171, 177 RV). Derartige Streitigkeiten sind also den

politischen Instanzen entzogen. Zuständig ist ein unabhängiger Gerichtshof, dessen bisherige Praxis Gewähr für eine objektive, sachliche und rechtliche Beurteilung bietet. Die im Vertrag von Rom vorgesehene Lösung entspricht durchaus unserem traditionellen Grundsatz, internationale Streitigkeiten, zu denen auch solche mit einer internationalen Organisation gehören, durch eine unabhängige gerichtliche Instanz entscheiden zu lassen, den politischen durch den Rechtsweg zu ersetzen.

21) Die Rechtssetzungsgewalt in der Gemeinschaft steht vor allem dem Rat, in zweiter Linie der Kommission zu. Eine Mitwirkung eines parlamentarischen Organs - abgesehen von der nur konsultativen Rolle der Versammlung in gewissen wichtigen Fällen - oder sogar des Volkes ist nicht vorgesehen. Die Gemeinschaft ist deshalb nicht demokratisch aufgebaut. Das entspricht ihrem Wesen. Sie stellt ja keinen Staat dar, sondern trotz ihres supranationalen Charakters und der engen Verbindung der Mitgliedstaaten eine internationale zwischenstaatliche Organisation, wenn auch eine solche sui generis. Der Einbau eines Parlaments mit eigentlichen Kompetenzen oder sogar einer Mitwirkung der Bevölkerung würde die Gemeinschaft in einen Bundesstaat umwandeln oder wenigstens einem solchen annähern. Auch wenn an der materiellen Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in einem solchen Falle nichts geändert würde, hätte das zur Folge, dass die Einwirkungsmöglichkeiten der letzteren noch mehr eingeschränkt würden. Der Einbau demokratischer Grundsätze würde auf Kosten der Handlungsfreiheit und des Einflusses der Mitgliedstaaten gehen. In der heutigen Situation wäre das zweifellos unerwünscht. Der Abbau an Demokratie, der sich für die Mitgliedstaaten ergibt, erscheint deshalb als das kleinere Uebel.

Die Mitwirkung der Schweiz an der Willensbildung der Gemeinschaft im allgemeinen und der Rechtssetzung im be-

sondern würde vor allem im Rat erfolgen. Ein Mitglied des Bundesrates, in der Regel der Chef des Politischen Departements, würde die Eidgenossenschaft in diesem Organ vertreten. Ein Diplomat wird in das "Comité des représentants permanents" Einsitz nehmen. Sie werden auf Weisungen des Bundesrates handeln. Dieser ist nach der Bundesverfassung (Art. 102 Ziff. 8 und 9) für die Führung der Aussenpolitik zuständig. Zur Aussenpolitik gehört aber ohne Zweifel auch die Mitwirkung im Gemeinsamen Markt, auch wenn es sich nicht um Materien im engern politischen Sinne handelt. Insofern ergibt sich aus dem Beitritt zwar nicht formell aber materiell ein erhöhtes Gewicht der Landesregierung im Verhältnis zum Parlament und Volk. Es stellt sich die Frage, ob dem durch institutionelle Vorkehrungen entgegengewirkt werden könnte oder sollte. Denkbar wäre ein Weisungsrecht der Bundesversammlung in Angelegenheiten der EWG, dem der Bundesrat Folge zu leisten hätte. Dies erscheint jedoch praktisch als kaum durchführbar. Die Entscheide der Gemeinschaft müssen oft sehr kurzfristig gefasst werden. Ihre Tätigkeit erstreckt sich kontinuierlich über das ganze Jahr, während die eidgenössischen Räte nur zu periodischen Sessionen zusammentreten. Der Willensbildungsprozess in den Gemeinschaften stellt ein andauerndes Handeln dar, wobei die Konstellationen und Gruppierungen rasch wechseln können. Möglich wäre lediglich das heute schon der Bundesversammlung zustehende unverbindliche Recht auf Aeusserung von Wünschen und Anregungen. Wünschenswert erschiene eine regelmässige Konsultation der Kommissionen für Auswärtiges der beiden Räte und ein häufiger Meinungs-austausch in diesen. Die Schaffung besonderer ständiger Kommissionen für Gemeinschaftsprobleme ist eher abzulehnen, weil die Europapolitik einen Ausschnitt aus der gesamten Aussenpolitik darstellt. Allerdings bestehen heute schon besondere Kommissionen für Aussenwirtschaft; die Politik in den Europäischen Gemeinschaften steht jedoch in engerem Zusammenhang mit eigentlichen aussen-

politischen Fragen als dies bei der bisherigen gewöhnlichen Handelspolitik der Fall war.

22) Es ergibt sich, dass durch einen Beitritt und die damit verbundenen Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaft eine Einschränkung des innerstaatlichen Rechtssetzungsverfahrens und damit auch der Demokratie erfolgt. Doch darf diese Tatsache auch nicht überschätzt werden. Es handelt sich um einen beschränkten materiellen Sachbereich. Die meisten Sachgebiete verbleiben den Mitgliedstaaten. Deren Staatsqualität wird nicht berührt. In dem sehr viel umfangreicheren verbliebenen Kompetenzbereich gelten nach wie vor die innerstaatlichen Verfassungsnormen. Insofern bleibt die innere Struktur der Staaten gewahrt. Die Kompetenzübertragungen dürfen nicht überschätzt werden. Die Kompliziertheit der zu regelnden Angelegenheiten führt auch im Innern der Staaten zu einer Gewichtsverlagerung auf die Regierungen. Der Grund dieser Entwicklung ist nicht im Machtstreben der Regierungen und Verwaltungen zu suchen, sondern hat sich zwangsläufig aus den Tatsachen ergeben. Wie jeder politische Grundsatz kann auch derjenige der Demokratie übertrieben werden und damit die Erhaltung von Volk und Staat gefährden. Trotz der Bedeutung, die heute der Wirtschaftspolitik zukommt, berühren die Kompetenzen der Gemeinschaft und die in den Verträgen enthaltenen Verpflichtungen kaum die eigentlichen ideellen Grundlagen des schweizerischen Staates. Seine Struktur und sein Wesen bleiben erhalten. Auch das Wirtschaftssystem wird nicht geändert; die Gemeinschaft schliesst höchstens eine totale Zwangswirtschaft aus.

V. Gesetzesrecht

23) Der Beitritt zu einer Europäischen Gemeinschaft bedeutet rechtlich den Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag. Es verhält sich gleich wie bei allen zwischenstaatlichen Organisationen, deren Statut in einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag verkörpert ist.

Ob ein Vertrag bestehendem Gesetzesrecht eines Staates widerspricht oder in dasselbe eingreift, wirft für die Schweiz in formeller Hinsicht keine Probleme auf. Staatsverträge stehen auf der gleichen Stufe wie Bundesgesetze. Sofern sie "self-executing" sind, bedürfen sie keiner Transformation in Landesrecht und ändern entgegenstehendes Gesetzesrecht ohne weiteres ab. Sie sind gemäss Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV für das Bundesgericht und damit auch für die andern Gerichte verbindlich. Eine grosse Zahl von völkerrechtlichen Verträgen, die die Schweiz abgeschlossen hat, ändert deren Landesrecht ab und geht ihm als lex posterior oder als lex specialis vor. Es bedarf keiner besondern Gesetzesrevision. Eine Tätigkeit des Bundesgesetzgebers ist nur für diejenigen Teile des Vertrages von Rom notwendig, die nicht "self-executing", nicht direkt vollziehbar sind und deshalb eines Ausführungserlasses bedürfen.

Das gleiche gilt für das von den Gemeinschaftsorganen erlassene Gemeinschaftsrecht. Es handelt sich ebenfalls um Völkerrecht, wenn auch um abgeleitetes. Durch den Beitritt zum grundlegenden Vertrag stimmt die Schweiz der darin vorgesehenen Kompetenzübertragung auf die gemeinsamen Organe zu. Es verhält sich gleich wie bei der Delegation von Rechtssetzungskompetenzen durch den Bundesgesetzgeber auf den Bundesrat. Die schweizerische staatsrechtliche Praxis hat die Kompetenzdelegation innerhalb bestimmter vom Gesetzgeber umschriebener Schranken anerkannt, wobei diese Schranken weit

gezogen sein können ⁴⁰⁾. Wie ein Rahmengesetz des Bundes (z.B. das Lebensmittelpolizeigesetz) ist der Vertrag von Rom in diesem Sinne ein Rahmenvertrag.

Der Vollständigkeit halber ist noch festzustellen, dass nicht nur das bestehende Vertrags- und Gemeinschaftsrecht an Stelle des widersprechenden Landesrechts tritt, sondern dass in den in die Kompetenz der Gemeinschaft fallenden Materien eine vertragliche Bindung eintritt, die keine autonome Aenderung dieses Rechts in Zukunft mehr erlaubt.

24) Die Beantwortung der Frage, welche einzelnen schweizerischen Gesetze abgeändert oder aufgehoben würden, bedarf einer in die Einzelheiten gehenden Untersuchung. Hier kann nur ein summarischer Ueberblick gegeben werden ⁴¹⁾.

Die andere Frage, ob diese Eingriffe in die Gesetzgebung materiell annehmbar sind, wird hier ebenfalls nur gestreift. Ihre Beantwortung hängt nicht nur von rechtlichen, sondern auch von innenpolitischen, wirtschaftlichen und finanziellen Ueberlegungen ab. Hiefür sind besondere Untersuchungen durch die zuständigen Verwaltungen oder durch Experten notwendig.

Bei der Prüfung dieser Probleme dürfen nicht nur die Auswirkungen der neuen Verpflichtungen nach innen berücksichtigt werden, was allzu oft geschieht und zu einem einseitigen Bild führt. Es sind auch die Rechte, die der Beitritt unserem Land gegenüber den andern Mitgliedstaaten gewährt, in

40) FAVRE, a.a.O., S. 432; BURCKHARDT, Kommentar, S. 666. Nach GIACOMETTI ist die Gesetzesdelegation verfassungswidrig, sofern es sich nicht um Vollziehungsverordnungen handelt, a.a.O., S. 794-804.

41) Mehr ins Einzelne geht der Zweite Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 2 vom 6. Oktober 1962, auf den hier verwiesen sei.

Rechnung zu stellen. Dem Nachteil der grösseren Bindung nach innen und der Einschränkung der Handlungsfreiheit stehen nämlich die Vorteile der gleichen Bindungen der andern Staaten gegenüber. Zwischen Rechten und Pflichten besteht ein Gleichgewicht; es kann dies generell festgestellt werden, weil ansonst die Gemeinschaft überhaupt nicht zustande gekommen wäre.

a. Direkt berührt werden das Zollgesetz, der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, das Zolltarifgesetz und das AHV-Gesetz (Tabakzölle). Sie werden weitgehend ersetzt durch den gemeinsamen Zolltarif und die Massnahmen der gemeinsamen Handelspolitik gemäss Art. 113 und 114 RV. Vorbehalten bleiben vor allem polizeiliche Verbote und Beschränkungen im Sinne von Art. 36 RV.

Ob die Uebernahme des gemeinsamen Tarifs sich vorteilhaft oder nachteilig auswirken wird, ist von den zuständigen Instanzen abzuklären. Immerhin sei bemerkt, dass wir uns hier wohl in einer ähnlichen Lage wie die Benelux-Staaten befinden, die ebenfalls weitgehend vom Export abhängen und deshalb auf billige Rohstoff- und Lebensmittelfuhren angewiesen sind. Art. 25 ermöglicht übrigens die Einräumung von Zollkontingenten. Die Schweiz hätte im Zusammenwirken mit gleichgesinnten Staaten darauf hinzuwirken, dass der gemeinsame Tarif noch weiter herabgesetzt wird und in Zukunft möglichst niedrig bleibt. Art. 18, 29 und 110 RV verpflichten die Staaten, zur Entwicklung des Welthandels beizutragen und die bestehenden Handelshindernisse herabzusetzen ⁴²⁾.

42) Ueber den neutralitätspolitischen Vorbehalt vgl. Bericht vom 20. Juni 1966, S. 18 und 19, über das Verhältnis zur Unabhängigkeit S. 13/14 und 15/16.

- b. Die Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik werden weitgehend das Landwirtschaftsgesetz, seine Durchführungsverordnungen und das Getreidegesetz ersetzen ⁴³⁾. Es wird hier zu erheblichen rechtstechnischen Schwierigkeiten kommen; doch unterscheidet sich das schweizerische Agrarschutzsystem wohl nicht grundsätzlich von demjenigen der EWG, im Gegensatz zum britischen. Die in Art. 39 RV aufgestellten Ziele der Agrarpolitik entsprechen weitgehend den unsern. Die in Art. 40-42 vorgesehenen Mittel zur Verwirklichung sind teilweise unserem Interventionismus ähnlich; allerdings wären die Einfuhrbeschränkungen durch das Abschöpfungs-system zu ersetzen. Schwierigkeiten werden sich vor allem bei den Preisen ergeben. Von Bedeutung für uns ist Art. 42 Abs. 2 lit. a, der mit Genehmigung des Rates besondere Hilfsmassnahmen für benachteiligte Betriebe (Bergbauern) ermöglicht. Ausnahmeregelungen zu Gunsten der Schweiz könnten wenigstens für eine Uebergangszeit erwirkt werden ⁴⁴⁾.
- c. Die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und das Niederlassungsrecht greifen in das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer und seine Durchführungsverordnungen ein, insoweit es sich um Staatsantehörige der Mitgliedstaaten handelt. Es

43) Teilweise berührt werden auch das Alkoholgesetz und die Bundesgesetze über Investitionskredite und Betriebshilfe, Tierseuchen und eventuell Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes.

44) So ist Luxemburg berechtigt, gewisse mengenmässige Einfuhrbeschränkungen beizubehalten. Nach Ablauf der Uebergangszeit entscheidet über deren weitere Beibehaltung, Aenderung oder Aufhebung der Rat oder eine Schiedsstelle (Art.1 des Protokolls betreffend das Grossherzogtum Luxemburg). Vgl. auch Art. 33 Abs. 2 des Assoziationsabkommens mit Griechenland, nach dem die besondere Lage der griechischen Landwirtschaft zu berücksichtigen ist.

würde eine wesentliche Aenderung der schweizerischen Fremdenpolitik eintreten. Massnahmen gegen die Ueberfremdung wären nicht mehr möglich. Die polizeilichen Vorbehalte von Art. 43 Abs. 3 und 56 RV genügen hier in keiner Weise. Die Schweiz ist angesichts der Kleinheit ihres Gebietes und ihrer Attraktionskraft der Gefahr, ihre nationale Identität einzubüssen, besonders ausgesetzt. Es drängt sich deshalb eine Sonderlösung auf. Man könnte an ein absolutes zahlenmässiges Maximum der in der Schweiz wohnhaften Ausländer oder an einen Prozentsatz der Ausländer im Verhältnis zu den Schweizerbürgern denken, Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Das Gemeinschaftsrecht würde nur soweit gelten, als diese zahlenmässigen Begrenzungen nicht erreicht werden⁴⁵⁾.

Aufgehoben werden müsste der Bundesbeschluss vom 23. März 1961/30. September 1965 betreffend die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken in der Schweiz durch Personen im Ausland. Soweit er Angehörige der Mitgliedstaaten betrifft, steht er in Widerspruch zu Art. 54 Ziff. 3 lit. e RV (ausgenommen sind Einschränkungen aus Gründen der gemeinsamen Agrarpolitik, in Ausführung der Grundsätze von Art. 39 Ziff. 2).

- d. Die Befreiung der Dienstleistungen (Art. 59) und des Kapitalverkehrs (Art. 67 und 68) ist wohl ohne weiteres annehmbar. Angepasst werden müsste wahrscheinlich das Versiche-

45) Luxemburg stellt einen Präzedenzfall dar. Es hat allerdings einen nicht so weit gehenden Vorbehalt erwirkt. Gemäss Art. 2 des Protokolls betreffend das Grossherzogtum Luxemburg hat die Kommission bei der Festlegung der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer der besondern demographischen Lage dieses Staates Rechnung zu tragen. Diese Verpflichtung gilt wohl auch für den für die Beschlussfassung zuständigen Rat (die Kommission hat das Vorschlagsrecht).

rungsaufsichtsgesetz. Art. 73 gestattet Schutzmassnahmen bei Störungen des Kapitalmarktes. Das Erfordernis einer Bewilligung der Nationalbank für Auslandsanleihen müsste im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten fallen gelassen werden (Art. 67 und 68 Ziff. 2 RV), sofern es sich nicht um Anleihen des Staates oder öffentlicher Körperschaften handelt (Art. 68 Ziff. 3 RV). In diesem Sinne würde Art. 8 des Bankengesetzes abgeändert (auch Art. 9, der zu Art. 72 RV über die Pflicht zur Orientierung der Kommission über Kapitalbewegungen in Widerspruch steht). Das Bankgeheimnis würde erhalten bleiben; es ist nicht einzusehen, dass Art. 213 RV der Kommission die Zuständigkeit gibt, in dasselbe einzugreifen,⁴⁶⁾ oder dass es die Wettbewerbsbedingungen verfälschen würde, was zur Anwendung von Art. 101 RV führen könnte.

- e. Auf dem Gebiet des Verkehrs sind eine gemeinsame Politik, die Abschaffung aller Diskriminierungen und Hilfs- und Schutzmassnahmen zu Gunsten bestimmter Wirtschaftszweige vorgesehen. Massnahmen, die Lebenshaltung oder Beschäftigungslage in bestimmten Gebieten oder den Betrieb der Verkehrseinrichtungen erheblich beeinträchtigen könnten, bedürfen aber der Einstimmigkeit des Rates (Art. 75 Ziff. 3). Zugelassen sind Beihilfen im Zusammenhang mit der Verkehrs-koordination oder der Abgeltung öffentlicher Aufgaben sowie ausnahmsweise Schutzmassnahmen zu Gunsten gewisser Wirtschaftszweige (Art. 77 und 80). Das Eisenbahngesetz wird grundsätzlich nicht berührt. Gewisse Anpassungen werden bei den Tarifgesetzen notwendig sein. Im übrigen handelt es

46) Vgl. hierzu WOHLFAHRT-EVERLING-GLAESNER-SPRUNG, Die Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin und Frankfurt a.M. 1960, S. 559 in Verbindung mit S. 460/461.

sich beim Gemeinschaftsrecht für die Schweiz weniger um Eingriffe in Bestehendes als um die Schaffung von neuen Rechtsnormen. Eine zweckmässigere Ordnung des Verkehrs in unserem Land wäre übrigens durchaus wünschbar.

- f. Das Kartellgesetz würde durch die Wettbewerbsregeln des Gemeinsamen Marktes (Art. 85-90 RV und Durchführungsverordnungen des Rates und der Kommission) ersetzt. An Stelle des Missbrauchsprinzips würde das grundsätzliche Verbot mit Ausnahmevorbehalt treten. Zugleich würde die missbräuchliche Ausnützung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt verboten. Hier ist wohl eine starke Opposition der interessierten Kreise zu erwarten. Das Kartellgesetz in seiner heutigen Form stellt jedoch keinen essentiellen Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung dar. Unternehmungen, die mit der EWG Handel treiben oder in deren Gebiet tätig sind, werden sich ohnehin an das Gemeinschaftsrecht anpassen müssen, wie die Erfahrungen mit dem amerikanischen Antitrustrecht gezeigt haben. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Kartelle, die sich nur innerhalb der Schweiz auswirken, unberührt bleiben.
- g. Das Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 92 RV wird wahrscheinlich im Widerspruch zu gewissen Subventionserlassen stehen. Es sei die Verbilligung einiger Lebensmittel erwähnt. Allgemein wird hier das Diskriminierungsverbot gegenüber Angehörigen der Mitgliedstaaten nach Art. 7 zu berücksichtigen sein. Im übrigen bleiben Hilfsmassnahmen zu Gunsten gewisser Konsumenten aus sozialen Gründen und der Opfer von Naturkatastrophen zugelassen, wie auch solche, um die Entwicklung zurückgebliebener Gebiete (Berggegenden) zu fördern.
- h. Die schweizerische Umsatzsteuer wird an die Vorschriften von Art. 95-99 RV angepasst und durch die von der Gemeinschaft geplante neue Mehrwertsteuer ersetzt werden müssen.

- i. Die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften (Art. 100-102 RV) erstreckt sich auf diejenigen Erlasse, die eine direkte Auswirkung auf Errichtung oder Funktion des Gemeinsamen Marktes haben oder die Wettbewerbsbedingungen verfälschen. Es ist schwierig, die praktischen Auswirkungen dieser Bestimmungen auf das geltende Landesrecht heute schon zu überblicken. Denkbar ist, dass eines Tages die Gesetzgebungen über die direkten Steuern harmonisiert werden müssen, was angesichts der kantonalen Hoheit auf diesem Gebiete zu Schwierigkeiten führen könnte.
- j. Im Zivilrecht sind Bestimmungen, die Angehörige der Mitgliedstaaten diskriminieren, zu beseitigen.
- k. In die Sozialgesetzgebung greifen vor allem Art. 51 RV und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen ein, deren Zweck in der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit liegt. Ferner enthalten Art. 119 und 120 RV die Verpflichtung des gleichen Lohnes für männliche und weibliche Arbeitskräfte bei gleicher Arbeit und der Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit. Gegen den ersten Grundsatz besteht eine gewisse Opposition, wie sich bei der Behandlung des Abkommens Nr. 100 der ILO gezeigt hat, die jedoch kaum berechtigt ist. Die vom Rat gemäss Art. 128 RV aufgestellten allgemeinen Grundsätze über die Berufsausbildung werden die entsprechende eidgenössische und kantonale Gesetzgebung berühren. Auf allen andern Gebieten der Sozialpolitik verlangt Art. 118 nur eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die Organe der Gemeinschaft haben keine Befugnis zu bindenden Beschlüssen (mit Ausnahme der Uebertragung von Verwaltungsaufgaben auf die Kommission, wozu Einstimmigkeit des Rates notwendig ist und die vor allem die

soziale Freizügigkeit der Arbeitskräfte betreffen (Art. 121 RV) ⁴⁷⁾.

1. Schliesslich sieht Art. 220 Verhandlungen über den Schutz der Personen, die Beseitigung der Doppelbesteuerung, die gegenseitige Anerkennung der Gesellschaften und deren Sitzverlegung und die Vereinfachung der Formalitäten für die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen und Schiedssprüche vor. Es handelt sich um ein pactum de contrahendo. Die Vorbereitungen in Arbeitsgruppen sind aufgenommen worden; sie betreffen Einführung einer europäischen Gesellschaft, gegenseitige Anerkennung der Gesellschaften, internationale Fusion und Angleichung der nationalen Gesellschaftsrechte ⁴⁸⁾. Die Regelung soll durch Verträge, nicht durch Gemeinschaftsakte erfolgen (mit Ausnahme der Harmonisierung der Gesellschaftsrechte, wo Richtlinien vorgesehen sind). Diese Bestrebungen können wir nur begrüssen.

25) Bei den von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen ist zu unterscheiden zwischen denjenigen mit den Mitgliedstaaten und denjenigen mit Drittstaaten.

- a. Verträge mit den Mitgliedstaaten werden ersetzt oder abgeändert durch das Gemeinschaftsrecht, sofern sie im Widerspruch zu denselben stehen.

Das gilt vor allem für die Handels-, Zoll- und Niederlassungsverträge. Ähnliches würde auf allfällige Zahlungsabkommen zutreffen, da die sich auf den Waren-, Dienst-

47) Der Vollständigkeit halber sei noch auf Ziff. II des Protokolls über bestimmte Vorschriften betreffend Frankreich über Entgelt für Ueberstunden hingewiesen.

48) "Europe" Nr. 2621 vom 14. Februar 1967.

leistungs- und Kapitalverkehr beziehenden Zahlungen nach Art. 106 RV zu liberalisieren sind. Die Sozialversicherungsabkommen würden teilweise durch das Gemeinschaftsrecht ersetzt, zum Teil wären sie an die neuen Verhältnisse anzupassen. Zu überprüfen wären ferner die Verträge über die nachbarschaftlichen Verhältnisse und den kleinen Grenzverkehr. Hingegen bleiben Doppelbesteuerungsabkommen vorläufig unberührt. Diese Materie muss durch Verträge unter den Mitgliedstaaten direkt neu geregelt werden (Art. 220 RV).

- b. Verträge mit Drittstaaten stehen auf gleicher Stufe wie der Vertrag von Rom. Sie bleiben in Kraft, auch wenn sie letzterem widersprechen. Das entspricht den Regeln des allgemeinen Völkerrechts über sich widersprechende Verträge zwischen verschiedenen Parteien. Eine Behebung des Widerspruchs ist nur möglich durch Auflösung oder Anpassung des einen Vertrages an den andern.

Die gleiche Lösung setzt Art. 234 Abs. 1 und 2 RV fest. Er verpflichtet aber die Mitgliedstaaten, alle geeigneten Mittel anzuwenden, um Unvereinbarkeiten zu beheben. Die Mitgliedstaaten haben sich zu diesem Zweck Hilfe zu leisten und eine gemeinsame Haltung einzunehmen. Dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Verträge müssen also entweder gekündigt oder durch Verhandlungen an die neue Rechtslage angepasst werden.

Art. 234 Abs. 3 schränkt die Inanspruchnahme von Meistbegünstigungsklauseln durch Drittstaaten ein. Dies entspricht wohl dem geltenden Völkerrecht. Die meisten Handelsverträge schliessen die Anwendung der Meistbegünstigung bei Zollunionen ausdrücklich aus (so auch das GATT Art. XXIV). Diese Klausel ist zum Gewohnheitsrecht geworden. Drittstaaten werden im übrigen die Meistbegünstigung in den Handelsverträgen der Gemeinschaft an Stelle derjenigen in bilateralen Abkommen erhalten. Hingegen erscheint es fraglich, ob

sie sich Einschränkungen der Meistbegünstigung auf andern Gebieten als demjenigen des Aussenhandels gefallen lassen müssen. Es seien das Niederlassungsrecht, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Liberalisierung der Dienstleistungen und die Nichtdiskriminierung in steuerlicher Hinsicht erwähnt. Zahlreiche Verträge enthalten auch hier Meistbegünstigungsklauseln. Ueber diese Materie wird mit den Vertragsparteien verhandelt werden müssen ⁴⁹⁾.

Eine besondere Frage stellt sich in Bezug auf die Zollunion zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Der Vertrag von Rom geht über eine blosse Zollunion hinaus. Soll Liechtenstein in den Beitritt eingeschlossen werden, ist einmal die besondere Zustimmung der Fürstlichen Regierung notwendig. Ferner bedarf es des Einverständnisses der Gemeinschaft. Zweifellos wird eine Sonderbestimmung analog zu Art. 233, der die Zusammenschlüsse der Benelux-Staaten regelt, ohne weiteres erhältlich sein. Die Zollunion mit Liechtenstein geht übrigens weniger weit als die Abkommen zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden.

Die bestehenden Handels- und Zollverträge fallen weg oder sind zu kündigen, insoweit sie Materien regeln, die zur gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 113 Ziff. 1 gehören. Sie werden ersetzt durch die Verträge der Gemeinschaft. Art. 113 sieht allerdings nur einheitliche Grundsätze vor. Es bleibt deshalb ein gewisser Spielraum für Handelsabmachungen mit Drittstaaten. Die bestehenden Verträge können deshalb in Teilen weiter in Kraft bleiben oder die nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Materien sind in neuen Abkommen zu regeln ⁵⁰⁾.

49) Vgl. hierüber WOHLFAHRT, a.a.O., S. 607/608.

50) Siehe hierüber WOHLFAHRT, a.a.O., S. 353/354.

Da der Zahlungsverkehr grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt, werden bestehende Zahlungsabkommen mit Drittstaaten nicht berührt. Das ergibt sich aus Art. 70 und dem Kapitel über die Zahlungsbilanz, negativ auch aus Art. 113, der den Zahlungsverkehr nicht erwähnt ⁵¹⁾. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Zahlungsverkehr und Aussenhandel erscheint es aber fraglich, ob diese Trennung der Kompetenzen auf die Dauer aufrechterhalten werden kann und ob Art. 113 über die gemeinsame Handelspolitik nicht doch auch eine Zuständigkeit der Gemeinschaft wenigstens zur Aufstellung der notwendigsten Regeln über die Zahlungen begründet. Art. 70 Ziff. 1 ermächtigt jedenfalls den Rat, Richtlinien zur schrittweisen Koordinierung der Devisenpolitik für den Kapitalverkehr zu erlassen. Hingegen wird man annehmen können, dass das Bankgeheimnis trotz Art. 213 von der Gemeinschaft nicht erfasst wird.

Nicht beeinträchtigt werden bestehende Niederlassungs-, Konsular-, Sozialversicherungs- und Doppelbesteuerungsabkommen mit Drittstaaten. Lediglich die Frage der Meistbegünstigung ist - wie oben erwähnt - unter Umständen neu zu regeln.

VI. Assoziation

26) Art. 238 RV enthält keine genauen Hinweise auf den Inhalt und die Ausgestaltung einer Assoziierung. Die Präzedenzfälle Griechenland und Türkei sind für die Schweiz kaum massgebend, weil es sich um Entwicklungsländer handelt, denen sehr lange Anpassungsfristen eingeräumt wurden, und weil die Abkom-

51) So auch WOHLFAHRT, a.a.O., S. 352, 354.

men als Vorstufe zu einem späteren Beitritt gedacht sind. Noch weniger können die Abmachungen mit zahlreichen afrikanischen Staaten herangezogen werden; es handelt sich um Sonderfälle, sowohl unter politischen wie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Die Verhandlungen mit Oesterreich sind noch nicht abgeschlossen; es kann deshalb über ihr allfälliges Ergebnis nichts gesagt werden. Insbesondere wurden die institutionellen Probleme noch nicht behandelt.

Immerhin steht fest, dass eine Assoziation mehr als ein gewöhnlicher Vertrag wäre. Art. 238 spricht nicht nur von gegenseitigen Rechten und Pflichten, sondern auch von einem gemeinsamen Vorgehen und besondern Verfahren⁵²⁾.

27) Die Rückwirkungen einer Assoziation auf die schweizerische Rechtsordnung hängen natürlich vom Inhalt des Abkommens ab. Darüber ist nichts Sicheres zu sagen. Die Schweiz wird als Minimum den Freihandel mit den Gemeinschaftsstaaten verlangen, die letzteren eine Zollunion mit gewissen Harmonisierungsverpflichtungen. Soweit überhaupt feststellbar, geht die Tendenz der EWG gegenüber einem zu assoziierenden Industriestaat dahin, die Assoziierung der Wirtschaftsunion der Gemeinschaft möglichst ähnlich zu gestalten. Eine Freihandelszone wurde bis jetzt strikte abgelehnt. Die an der Landwirtschaft interessierten Staaten werden den Einbezug der Agrarpolitik verlangen, wie das Beispiel Italien in den Verhandlungen mit Oesterreich zeigt. Die Schweiz wird auch weitgehend die Wettbewerbsregeln übernehmen und sich zu andern Harmonisierungsmassnahmen verpflichten müssen. Damit werden ähnliche Probleme aufgeworfen wie bei einem Beitritt; sie werden lediglich weniger weittra-

52) GUGGENHEIM spricht von "accords institutionnels, traités de collaboration", a.a.O., S. 274.

gend sein. Es ist deshalb nicht notwendig, im einzelnen die Auswirkungen auf die schweizerische Rechtsordnung zu untersuchen; sie werden im Maximum denen eines Beitritts gleichkommen. Anhand des Berichtes über den Beitritt wird es jederzeit möglich sein, die Folgen einer Assoziation zu beurteilen. Anders verhält es sich in Bezug auf die Institutionen, worauf im folgenden kurz eingetreten werden soll.

Die Assoziierung erfordert ebenfalls Kompetenzübertragungen, die materiell allerdings weniger weit gehen müssen als bei einem Beitritt. An Stelle der Gemeinschaftsorgane wird eine gemeinsame paritätische Instanz treten, die naturgemäss einstimmig entscheiden würde. Die Schweiz würde wenigstens eine solche Regelung verlangen. Anzunehmen ist, dass dieses Organ Beschlüsse fassen kann, die die Staaten verpflichten, ev. auch solche, die direkt anwendbar sind. Der Charakter eines solchen Assoziationsrates, wie auch das ausnahmslose Erfordernis der Einstimmigkeit würden die Unabhängigkeit beider Teile formell wahren. Aber eben nur formell; der wahre Tatbestand wird verschleiert. Die Politik der Gemeinschaft wird von ihren eigenen Organen festgelegt und nicht im Assoziationsrat. Dem assoziierten Staat wird keine Mitwirkung innerhalb der Gemeinschaft oder auch nur ein Beeinflussungsrecht zukommen. Die EWG lehnt ein solches Mitspracherecht des Assoziierten ab. Es würde das an und für sich schon schwerfällige Verfahren noch mehr komplizieren, die Handlungsfähigkeit der Organisation beeinträchtigen und konsequenterweise zu einer neuen, den beiden Partnern übergeordneten Gemeinschaft führen. Die entscheidende Willensbildung wird deshalb innerhalb der Gemeinschaft erfolgen. Im Assoziationsrat hätte der Assoziierte deren Entscheidungen einfach zu übernehmen, vielleicht mit gewissen Anpassungs- und Ausnahmeregelungen. Wesentliche Änderungen der Gemeinschaftsbeschlüsse im Verhältnis zum Assoziierten würden das Gemeinschaftsrecht selbst abändern, was

für die Gemeinschaft wohl untragbar wäre. Gewisse Entscheide auf dem Gebiet der Agrarpolitik müssen von Tag zu Tag gefällt und sofort vollzogen werden ⁵³⁾. Schliesslich wäre die Gemeinschaft der politisch und wirtschaftlich stärkere Partner; sie verfügt auch über den Vorteil, als Einheit aufzutreten.

Der von Oesterreich geprägte Begriff des "autonomen Nachvollzugs" erweist sich damit als eine Täuschung. Ein Assoziationsabkommen wäre, wie GUGGENHEIM richtig feststellt, ein "foedus iniquum" des Römischen Rechts ⁵⁴⁾, würde zu einer

-
- 53) Siehe über dieses Problem die klare Darstellung im Bulletin "Europe" Nr. 2574 vom 8. Dezember 1966, S. 5: "Die Sechs fragen sich jedoch, ob Oesterreich auch die Folgen dieser Harmonisierung genau in Betracht zieht. Die Agrarpreise werden in Brüssel festgesetzt und nicht mehr von den nationalen Behörden. Die Verwaltung der Marktorganisationen wird den gemeinschaftlichen Institutionen anvertraut usw. Wie können diese Mechanismen aber mit der Beibehaltung der österreichischen Autonomie in der Beschlussfassung vereinbart werden? ... Oesterreich darf nicht auf seine Autonomie verzichten. Gleichzeitig muss die EWG aber die Gewissheit haben, dass Oesterreich dieselben Regeln der Wirtschaftspolitik (Konjunktur, Wettbewerb, staatliche Beihilfen usw.) anwendet, damit der freie Warenverkehr unter korrekten Bedingungen erfolgt. Die gemeinschaftlichen Erfahrungen zeigen, dass der vollständige freie Warenverkehr nicht ohne eine einheitliche Anwendung der gemeinsamen Regeln der Wirtschaftspolitik möglich ist. Der Gemeinschaft ist es aber nicht möglich, diese Regeln schon jetzt festzulegen. Oesterreich müsste sich also zur Einhaltung der Regeln, wie sie in Zukunft festgelegt werden, verpflichten, obwohl es an deren Ausarbeitung nicht teilhaben kann. Wie kann diese wirtschaftliche Notwendigkeit mit der Beibehaltung der österreichischen Autonomie vereinbart werden; Lösungen wie "Schutzklauseln wegen mangelnder Harmonisierung" wurden vorgesehen, dadurch wurde das Problem aber bei weitem nicht geregelt."
- 54) a.a.O., S. 274. Der Bericht unserer Mission in Brüssel vom 24. November 1966 spricht von Wortspiel und Gauklertrick, man versuche den mangels institutioneller Beteiligung drohenden Satellisierungsfaktor durch einen wissenschaftlich klingenden Begriff zu verschleiern, S. 6.

Satellisierung der Schweiz führen. Dazu kämen praktische Schwierigkeiten ohne Ende. Was geschieht, wenn das Parlament oder unter Umständen das Volk einen vom Assoziierungsorgan verlangten Beschluss ablehnen, die Umformung in zwar formell autonomes Landesrecht verweigern? Es müssten neue Verhandlungen mit der Gemeinschaft aufgenommen werden, die wohl nur zu Änderungen in Detailfragen führen könnten. Die Vorlage wäre mehr oder weniger unverändert wiederum den Räten und dem Volk zu unterbreiten. Bleibt es bei der Ablehnung, so würde die Gemeinschaft zu Gegenmassnahmen greifen. Damit käme man zur Durchlöcherung und schliesslich zur Auflösung der Assoziation.

VII. Verfahren

28) Der Beitritt zur EWG erfolgt nach Art. 237 RV durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem beitretenden Staat. Für die Schweiz wäre somit das normale Verfahren für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge einzuschlagen. Zuständig sind der Bundesrat (Art. 102 Ziff. 8 BV) und die Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 5 BV).

Der Vertrag von Rom gilt nach Art. 240 RV auf unbegrenzte Zeit. Dasselbe ist für ein Beitrittsabkommen anzunehmen, das mit dem Vertrag selbst in unlösbarem Zusammenhang stehen wird. Das Beitrittsabkommen würde deshalb gemäss Art. 89 Abs. 3 BV dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen. Zwar wird die Schweiz ein Austritts- oder Kündigungsrecht oder wenigstens die Möglichkeit, die eingegangenen Verpflichtungen temporär suspendieren zu können, verlangen müssen ⁵⁵⁾. Nach der Praxis zu Art. 89 Abs. 3 BV fallen Staats-

55) Vgl. Bericht vom 20. Juni 1966, S. 17, 18.

verträge, die vor 15 Jahren gekündigt werden können, nicht unter das Referendum. Es handelte sich bei den bisherigen Fällen stets um ein unbedingtes Kündigungsrecht oder mit Bedingungen, die die Handlungsfreiheit des Staates nicht wesentlich einschränken und deren Auslegung ihm zusteht (so das Abkommen über die Einstellung der Kernwaffenversuche vom 5. August 1963). Sofern die Schweiz kein unbedingtes Kündigungsrecht erhalten würde und eine freie Lösung von den eingegangenen Bindungen nicht möglich wäre, wären die Vorschriften über das fakultative Staatsvertragsreferendum anzuwenden.

29) Sofern man der Auffassung ist, ein Beitritt bringe wesentliche Eingriffe in das schweizerische Staatsrecht mit sich, wäre das Verfahren der Verfassungsgesetzgebung zu wählen. Es wären die bestehende Bundesverfassung zu revidieren und zu ergänzen oder ein besonderes Verfassungsgesetz zu erlassen. Ob das notwendig erschiene, hängt davon ab, ob durch den Beitritt fundamentale Normen der Bundesverfassung abgeändert oder aufgehoben würden. Darüber können die Auffassungen auseinandergehen. Es wurde festgestellt, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen kaum berührt und keine Eingriffe in die Freiheitsrechte erfolgen würden. Nur gewöhnliches Gesetzesrecht würde abgeändert, was aber bei den meisten Staatsverträgen der Fall ist. Hingegen würde auf gewissen Sachgebieten eine Uebertragung von Hoheitsrechten auf Gemeinschaftsorgane erfolgen und damit Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit von Bund und Kantonen eingeschränkt. SCHINDLER bejaht die Frage, weil die Uebertragung von Hoheitsrechten an supranationale Organe einen so wesentlichen Eingriff in die innere verfassungsmässige Ordnung bedeute, dass sie einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedürfe. Es gehe um Hoheits-

rechte von zentraler Bedeutung. Die massgebenden Unterschiede zu gewöhnlichen Staatsverträgen sieht er darin, dass die Uebertragung von Befugnissen eine endgültige sei, und ferner, dass die supranationalen Organe nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger unmittelbar verpflichten können⁵⁶⁾.

Aber auch unabhängig von der Rechtslage kann die Frage dem Verfassungsgesetzgeber vorgelegt werden, wenn sachliche und politische Gründe für dieses Vorgehen sprechen. Es gibt keine Bestimmungen darüber, was zu einer Verfassungsvorschrift gemacht werden kann. Inhaltliche Schranken bestehen für die Verfassung nicht. Das ist ständige schweizerische Verfassungspraxis⁵⁷⁾. Der Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ist seinerzeit der Volksabstimmung unterstellt worden, wobei Zustimmung der Mehrheit des Volkes und der Stände verlangt wurde. Er stellt damit einen Verfassungszusatz dar. In seiner Botschaft vom 4. August 1919 hob der Bundesrat hervor, der Beitritt zum Völkerbund bringe zwar keine Aenderung der Bundesverfassung mit sich: er greife weder in die Organisation noch in die Befugnisse der Eidgenossenschaft ein. Die übernommenen Bedingungen gingen grundsätzlich nicht weiter als z.B. in obligatorischen Schiedsverträgen oder in Verwaltungsunionen. Die Neutralität bleibe ebenfalls erhalten, wenn auch in einer neuen Ausprägung. Indessen sei diesen

56) a.a.O., S. 203/204. Aehnlich HAURI, a.a.O., S. 61/62; GUGGENHEIM, a.a.O., S. 284, 302, 310/311.

57) "Für die Verfassungsgesetzgebung gibt es nur Schranken der Formen aber keine des Inhalts. Zwar soll eine verfassungsmässig zuständige Behörde nicht durch das Mittel einer Verfassungsrevision eine ihr unzweifelhaft obliegende Verantwortlichkeit abwälzen. Aber darum handelt es sich hier nicht, sondern es liegt gerade ein Fall vor, für den die Verfassung keine bestimmte Regelung getroffen hat." Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, S. 90 (die Botschaft ist weitgehend von Prof. Max HUBER verfasst worden).

Vgl. ferner die ausführliche Darstellung im Bericht zum Rheinau-Fall, S. 13/14, 20-27, 30.

juristischen Ueberlegungen kein entscheidendes Gewicht beizulegen. Man befinde sich einer neuen vom Verfassungsgesetzgeber nicht in Betracht gezogenen Situation gegenüber, und da es sich um eine Angelegenheit von höchster Bedeutung handle, sei es eine politische Pflicht der Behörden, sich an die Instanz zum Entscheid zu wenden, von der sie ihre Befugnisse ableiten. Massgebend für das gewählte Verfahren waren also nicht rechtliche, sondern politische Gründe⁵⁸⁾.

Aehnlich würde es sich bei einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften verhalten. Im Gegensatz zum Völkerbund greifen diese in die Organisation und die Befugnisse der Eidgenossenschaft ein. Der Beitritt würde ferner eine gewisse Neuorientierung unserer Aussenpolitik bedeuten, deren Konsequenzen auch bei Annahme aller schweizerischen Vorbehalte nicht restlos zu übersehen sind. Abgesehen davon, dass damit alle rechtlichen Zweifel beseitigt würden, sprechen somit gewichtige politische Gründe dafür, den Weg der Verfassungsgesetzgebung zu wählen.

30) Für das einzuschlagende Verfahren gibt es sowohl formell wie auch materiell verschiedene Möglichkeiten.

Es kann entweder der Bundesverfassung ein neuer Artikel beigelegt oder ein besonderes Verfassungsgesetz erlassen werden. In Bezug auf den Völkerbund wurde der letztere Weg gewählt⁵⁹⁾. Der Bundesbeschluss vom 5. März 1920 stellt ein besonderes Verfassungsgesetz dar und figuriert deshalb in

58) Botschaft Völkerbund, S. 89-94, vor allem S. 89/90. Volk und Stände nahmen den verfassungsändernden Bundesbeschluss vom 5. März 1920 am 16. Mai desselben Jahres an.

59) Der Bundesrat schlug vor, der Bundesverfassung einen neuen vierten Abschnitt "Völkerbund" mit einem neuen Artikel 124 anzufügen, Botschaft, S. 93/94.

den ältern offiziellen Ausgaben der Bundesverfassung als Anhang derselben. Diese Lösung ist die klarere und wäre auch hier zu wählen ⁶⁰⁾.

Inhaltlich könnte man an eine generelle Ermächtigung, supranationalen Organisationen beizutreten oder Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Organisationen zu übertragen, denken oder dann an die Unterstellung des konkreten Beitritts- oder Vertragsgenehmigungsbeschlusses unter das obligatorische Referendum. Für die erste Möglichkeit haben sich die Bundesrepublik Deutschland (Art. 24 GG), Holland (Art. 67 Verf.), Dänemark (§ 20 Verf.), Schweden (§ 81 Abs. 3 Reichsverf.), Luxemburg (Art. 49bis Verf.) und in abgeschwächter Form Italien (Art. 11 Verf. der Republik) entschieden ⁶¹⁾. In diesem Fall wäre an Stelle eines besonderen Verfassungsgesetzes die Einfügung eines neuen Artikels in die Verfassung selbst zu wählen (neuer Art. 8bis). Diese Lösung wäre die einfachste und würde auch die zukünftige Entwicklung offenhalten. Sie würde aber das Problem materieller Widersprüche eines Vertrages zur Verfassung nicht lösen. Es erscheint ferner zweifelhaft, ob eine derartige generelle Ermächtigung die Zustimmung des Schweizervolkes finden würde. Das zweite Verfahren hätte den Vorteil, dass Volk und Stände über eine konkrete und übersehbare Frage sich äussern könnten.

60) GUGGENHEIM möchte die Verfassung selbst überall da revidieren, wo der Vertrag ihr widersprechende oder in ihr nicht vorgesehene Bestimmungen enthält, a.a.O., S. 303. Diese Lösung ist aber keineswegs "la plus simple", im Gegenteil, wie seine Uebersicht über die Revisionspunkte selbst zeigt, S. 304-313. Sie wäre unklar und praktisch undurchführbar.

61) Hierüber GUGGENHEIM, a.a.O., S. 279-285; SCHINDLER, a.a.O., S. 202.

Entscheidet man sich für die zweite Lösung, so ist zu wählen zwischen einer Ermächtigung der Bundesbehörden, den Beitritt zu vollziehen, oder der Unterbreitung des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Beitrittsabkommens, dem dieses Abkommen und der Vertrag von Rom beigelegt würden. Das letztere Vorgehen entspricht dem üblichen Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen, die dem Referendum unterstehen. Volk und Stände könnten sich vor der Abstimmung über den genauen Inhalt der neuen Verpflichtungen und deren Konsequenzen Rechenschaft ablegen.

In diesem Zusammenhang stellt sich aber auch die Frage des Zeitpunktes einer Volksabstimmung. Dessen freie Wahl wäre nur beim Ermächtigungsverfahren möglich. Die Abstimmung könnte vor Beginn oder nach Abschluss der Verhandlungen stattfinden. Das erstere hätte den Vorteil, dass die Bundesbehörden nicht unter Umständen vergeblich komplizierte Verhandlungen führen müssen. Es würde das Risiko einer späteren Desavouierung durch den Souverän ausgeschaltet, sofern kein zweites Referendum vorgesehen wird. Würden Volk und Stände die Ermächtigung ablehnen, so wäre eine klare Situation geschaffen und Verhandlungen könnten gar nicht erst eingeleitet werden. Sieht man ein zweites Referendum vor, so besteht die Gefahr einer Desavouierung, wenn auch wohl in vermindertem Masse. Volk und Stände könnten, auch wenn sie der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vorher zugestimmt haben, deren Ergebnis in der zweiten Abstimmung ablehnen. Praktisch würde sich empfehlen, die erste Lösung zu wählen, nämlich Volk und Ständen ein Verfassungsgesetz vor Einleitung der Verhandlungen vorzulegen, das die Bundesbehörden ermächtigt, Verhandlungen über den Beitritt zu führen und endgültig über denselben zu entscheiden, ohne zweite Abstimmung. Es erscheint aber fraglich, ob dieser Weg innenpolitisch gangbar wäre. Damit kommt man zum Schluss, den

Beitritt selbst nach Abschluss der Verhandlungen der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten. Volk und Stände sind dann in der Lage, in Kenntnis aller Einzelheiten zu entscheiden⁶²⁾.

31) Schliesslich stellt sich noch die Frage, ob über die Revision der Gemeinschaftsverträge oder den Austritt aus der Gemeinschaft besondere Vorschriften aufgestellt werden sollen. Dies war beim Völkerbund der Fall.

Für Revisionen des Völkerbundsvertrages sowie für die Genehmigung von mit dem Völkerbund zusammenhängenden Uebereinkünften aller Art schrieb der Bundesbeschluss vom 5. März 1920 die Anwendung der für den Erlass von Bundesgesetzen aufgestellten Bestimmungen vor. Für die Genehmigung dieser Verträge war also das fakultative Referendum ohne Rücksicht auf deren Dauer notwendig. Die Bestimmung fand u.a. Anwendung auf die Genehmigung des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und des Protokolls betreffend dessen obligatorische Zuständigkeit, auf die Genehmigung des Abkommens über die Betäubungsmittel vom 19. Februar 1925, nicht aber u.a. auf diejenige der von den Internationalen Arbeitskonferenzen ausgearbeiteten Uebereinkünfte⁶³⁾.

Logischerweise müsste für Abänderungen der Gemeinschaftsverträge das gleiche Verfahren wie beim Beitritt zur

62) Schon anlässlich des Beitritts zum Völkerbund wurden diese Ueberlegungen angestellt. In der Botschaft, S. 91, wird erklärt, der Weg einer Vollmachtetteilung an die Bundesbehörden erscheine ausgeschlossen. "An einer so wichtigen Angelegenheit will das Volk entscheiden, nicht bloss Vollmachten erteilen, wobei es im Ungewissen bleibt, was schliesslich geschieht."

63) Vgl. hierüber Botschaft Völkerbund, S. 92.

Anwendung kommen. Eine solche Lösung wäre jedoch zu umständlich, wie man schon im Zusammenhang mit dem Völkerbund gesehen hat. Massgeblich wird der Inhalt der Aenderungen sein. Sofern es sich nicht um grundsätzliche Revisionen handelt, sondern nur um kleinere Aenderungen, wie den Beitritt neuer Mitgliedstaaten, die damit in Zusammenhang stehende Anpassung der Abstimmungsvorschriften, Aenderung von Detailbestimmungen technischen Charakters, rechtfertigt sich das obligatorische Referendum von Volk und Ständen nicht. Gemäss Art. 236 RV unterliegen Aenderungen des Vertrages von Rom der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. In der Schweiz wird damit das normale Verfahren des Abschlusses von Staatsverträgen zur Anwendung gelangen, wobei solche Aenderungen u.U. dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen würden. Es steht den Bundesbehörden jedoch frei, im Einzelfall wiederum den Weg der Verfassungsgesetzgebung einzuschlagen. Das wird in Frage kommen bei grundsätzlichen Aenderungen, wie vor allem Ausdehnung der Kompetenzen der Gemeinschaft (z.B. auf das politische oder militärische Gebiet), oder bei der Uebertragung neuer Hoheitsrechte. Es ist aber nicht nötig, schon beim Beitritt eine besondere Verfassungsbestimmung hiefür vorzusehen.

Für den Austritt sah der Bundesbeschluss vom 5. März 1920 über den Beitritt zum Völkerbund die obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen vor. Des weitern wurde Art. 121 BV betreffend die Volksinitiative auch für diesen Fall als anwendbar erklärt. Diese Lösung war durchaus logisch und entsprach dem Grundsatz des *contrarius actus*; ein Austritt hat den Sinn einer Aufhebung des Verfassungsgesetzes über den Beitritt und sollte deshalb ebenfalls in den Formen der Verfassungsgesetzgebung erfolgen. Sachlich erscheint eine solche Lösung jedoch als unzweckmässig. Der Austritt bedeutet die Befreiung von Verpflichtungen und ist deshalb im allgemeinen

von weniger weittragender Bedeutung als der Beitritt. Auch bei den gewöhnlichen Staatsverträgen berücksichtigt die Bundesverfassung das Prinzip des *contrarius actus* nicht. Kündigung und Rücktritt stehen allein dem Bundesrat zu, auch wenn der Vertrag von der Bundesversammlung genehmigt oder sogar in einer Volksabstimmung angenommen wurde. Die Freiheit des Bundesrates in der Gestaltung seiner Aussenpolitik sollte möglichst wenig eingeschränkt werden. Für den Austritt wäre vor allem die Frage des Zeitpunktes von grosser Bedeutung. Gerade in aussergewöhnlichen Umständen, in denen ein solches Vorgehen allein in Frage käme, wird rasches Handeln ein dringendes Gebot sein. Die Geltendmachung eines allfälligen Austrittsrechts oder der ausserordentlichen Auflösungsgründe des Völkerrechts sollte deshalb wie die normale Kündigung von Staatsverträgen dem Bundesrat vorbehalten bleiben.

Es ist auch nicht notwendig, das Initiativrecht besonders vorzusehen, wie das beim Völkerbund der Fall war. Dieses Recht besteht ohnehin, wie die Auseinandersetzungen über die Rheinau-Initiative gezeigt haben ⁶⁴⁾.

VIII. Innenpolitische Erwägungen

32) Welche Bindungen und Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Europäischen Gemeinschaften eingegangen werden können, hängt auch weitgehend von innenpolitischen, wirtschaftlichen und finanziellen Ueberlegungen ab. Jede einzelne materielle Frage bedarf einer besondern Untersuchung und Abklärung durch die zuständigen Instanzen.

64) Siehe Bericht Rheinau, S. 13/14, 20-27, 30.

Wie die öffentliche Meinung sich zu einem Beitritt einstellen würde, ist schwierig festzustellen, vor allem im Hinblick auf die Zukunft. Äusserungen in Presse, Radio und Fernsehen führen sehr oft zu irreführenden Schlüssen, weil im allgemeinen originellen und neuen Auffassungen mehr Gewicht gegeben wird als denjenigen, die als herrschend angenommen werden können. Es sind die besondern Ereignisse, die in den Massenkommunikationsmitteln ihre Resonanz finden und nicht der normale Gang der Dinge. Diejenigen, die mit den bestehenden Zuständen und der Politik der Behörden einverstanden sind, äussern sich im allgemeinen wenig oder überhaupt nicht. Damit ergibt sich ein verschobenes Bild, das zu Fehlschlüssen führt.

Im heutigen Zeitpunkt kann vielleicht folgendes festgestellt werden: die Mehrheit des Schweizervolkes zeigt eine konservative Haltung vor allem gegenüber grösseren und ungewöhnlichen aussenpolitischen Aktionen. Sie ist der Uebernahme von Risiken abgeneigt. Das gilt insbesondere gegenüber Gefährdungen der ständigen Neutralität. Auch wenn alle schweizerischen Vorbehalte durchgesetzt werden könnten, ist die Entwicklung in einer weitem Zukunft nicht restlos abzuschätzen und bringt gewisse Risiken mit sich.

Die Kraft der europäischen Idee ist heute eher etwas in den Hintergrund getreten. Der Nationalismus bedeutet auch für die Schweiz eine der stärksten politischen Ideen, wenn auch vor allem in defensiver Form.

Wirtschaftliche Interessen verlangen gegenwärtig nicht dringend einen Beitritt. Im Vergleich zu 1962 ist eine grössere Zurückhaltung festzustellen. Das kann sich ändern, wenn eine Reihe weiterer Staaten, vor allem England, der EWG beitreten würden. In diesem Falle würde die wirtschaftliche Isolierung der Schweiz erhöhtes Gewicht bekommen. Das Gewerbe, das hauptsächlich binnenorientiert ist, wird wohl weiterhin in Opposition verbleiben.

Entscheidend wird so der Druck der Ereignisse sein. Eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften wird eine neue Lage schaffen mit Rückwirkungen auch auf unser Land. Sie wird den Behörden die auf jeden Fall notwendige intensive Aufklärung des Volkes erleichtern.

33) Eine grundsätzliche Bemerkung über das Verhältnis von Innenpolitik und Aussenpolitik sei hier noch beigefügt. Ein Staat, der eine aktive Aussenpolitik betreibt und expansive Ziele verfolgt, wird die Innenpolitik weitgehend in den Dienst der Aussenpolitik stellen müssen. Ein Staat, der sich auf die Erhaltung des status quo beschränkt, kann das Schwergewicht seiner Tätigkeit auf die innere Entwicklung verlegen. Umgekehrt wird ein Staat, der sich vor allem die innere Entwicklung und ein freiheitliches Zusammenleben seiner Bürger zum Ziele setzt, auf eine ambitiöse Aussenpolitik verzichten müssen. In dieser Lage befindet sich die Schweiz. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass letzten Endes die Gestaltung der inneren Verhältnisse, die Förderung des inneren Wohlstandes und der Ausbau der freiheitlichen Institutionen die Existenz des Staates, seinen Schutz gegen Einwirkungen von aussen und die optimale Gestaltung seiner Beziehungen zu andern Staaten voraussetzen. Kein Staat, und vor allem nicht die Schweiz, lebt isoliert und kann es auch nicht tun. "Pour vivre, il faut pouvoir survivre". Damit kommt man schliesslich wiederum zum Primat der Aussenpolitik. Entscheidend für einen allfälligen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften müssen deshalb letzten Endes aussenpolitische - zu denen auch aussenwirtschaftliche gehören - Ueberlegungen sein und nicht innenpolitische.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einleitung	1
II. Bundesverfassung und auswärtige Gewalt	2
III. Materielles Verfassungsrecht	9
IV. Formelles, organisatorisches Verfassungsrecht	37
V. Gesetzesrecht	50
VI. Assoziation	61
VII. Verfahren	65
VIII. Innenpolitische Erwägungen	73
