

ARBEITSGRUPPE

"HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"VERTRAULICH

Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe "Historische Standortbestimmung" Handelsabteilung, Bundeshaus-Ost, Bern, zurückzusenden.

P R O T O K O L L

Exemplar Nr. 077

der Sitzung vom 25. November 1967.

Thema: "Europäische Integration und Verfassungsreform"

Anwesende Mitglieder: Herren Botschafter Dr. A. Weitnauer (Vorsitz),
 Prof. E. Böhler,
 Prof. G. Calgari,
 Nationalrat Prof. P. Dürrenmatt,
 Prof. J. Freymond,
 Nationalrat Prof. W. Hofer,
 Prof. H. Lüthy,
 Prof. O. Reverdin,
 Botschafter P. Ruegger,
 Prof. J.R. von Salis,
 Minister P. von Salis,
 Nationalrat Prof. M. Weber.

Abwesende Mitglieder: Prof. E. Bonjour,
 Oberstkorpskdt. E. Uhlmann.

Andere Teilnehmer: a. Bundesrat Prof. F.T. Wahlen,
 Botschafter P. Micheli,
 Botschafter Dr. P. Jolles,
 Botschafter Dr. P. Wurth,
 Minister Prof. R. Bindschedler,
 Minister Dr. A. Grübel,
 Minister P. Languetin,
 Minister Dr. R. Probst,
 Dr. J. Iselin,
 Dr. V. Frank.

Protokoll: FrI. M. von Grünigen,
 Dr. C. Jagmetti,
 N. Nagy.

Der Vorsitzende:

Ich begrüsse Bundesrat Wahlen, der das anregende Thema unserer heutigen Sitzung vorgeschlagen hat. Wir sind ihm sehr dankbar dafür, uns diese wichtige Frage zur Diskussion vorzulegen.

Abwesend ist unser bisheriges Mitglied Nationalrat Wick. Er hat mir mitgeteilt, dass er aus gesundheitlichen Gründen als Mitglied unserer Arbeitsgruppe zurücktreten möchte. Ich habe seinen Rücktritt angenommen und ihm in unser aller Namen für seine Arbeit gedankt. Seit unserer letzten Sitzung hat sich der Zwischenfall mit dem Jura-Protokoll ereignet. Von Anfang an hatte ich den Eindruck, man dürfe die Angelegenheit nicht überbewerten. Immerhin sollen die Sicherheitsmassnahmen verstärkt werden, um eine Wiederholung nach Möglichkeit zu verhindern. Die Protokollentwürfe und Protokolle werden in Zukunft unter Aufsicht von Dr. Frank und seiner Sekretärin ausgefertigt. Nur diese beiden Personen werden Einsicht in den ganzen Text haben. Die Protokollentwürfe werden nummeriert. Die Herren werden gebeten, die Entwürfe zurückzuschicken, während die Empfänger der Protokolle ersucht werden, den Text nicht nur vertraulich zu behandeln, sondern auch unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an uns zurückzusenden. Dies ist auch das System des Eidg. Politischen Departements für vertrauliche Mitteilungen. Wir werden unsererseits die Clichés und die Entwürfe sofort vernichten. Nachdem die Schweiz kein Polizeistaat ist, können wir kaum noch mehr tun.

Das heutige Thema "Europäische Integration und Verfassungsreform" wird auf längere Zeit von grosser Aktualität bleiben. Ob es tatsächlich zu einer Verfassungsrevision kommen wird, wissen wir nicht. Doch zwingt uns die von den Herren Dürrenmatt und Obrecht ergriffene Initiative, die bestehenden politischen und andern Lebensformen in der Schweiz zu überdenken, und dies ist gewiss von grossem Wert. Zur Behandlung der Frage der Totalrevision wurde eine von Bundesrat Wahlen präsiidierte Kommission eingesetzt, in welcher unser heutiges Thema ebenfalls zur Sprache kommt. Dennoch haben auch wir guten Grund, uns diesem Problem intensiv zuzuwenden.

Dürrenmatt:

Ich schicke meinen Ausführungen zwei Bemerkungen voraus. Ich habe meine Aufgabe so aufgefasst, dass ich die verschiedenen Möglichkeiten untersuche, mit denen sich eine Verfassungsreform im Hinblick auf die Integrationsfrage befassen könnte. Ich entwickle diese Möglichkeiten, ohne meine persönlichen Auffassungen damit zu identifizieren.

Sodann bitte ich Sie zu bedenken, dass ich von Haus aus nicht Staatsrechtler bin, sondern Historiker.

Die Hauptschwierigkeit, eine Verbindung herzustellen zwischen den Absichten der europäischen Integration und den Aufgaben der Verfassungsreform liegt darin, dass im Augenblick niemand sagen kann, wie die europäische Integration letzten Endes beschaffen sein wird. Als feststehend darf man nur zwei Dinge bezeichnen: die Tatsache, dass die EWG trotz allen ihren Krisen die wichtigste initiale Kraft der Integration geblieben ist und dass die in der Präambel sowie in Artikel 2 zum Vertrag von Rom ausgesprochene Absicht, die Mitgliedstaaten der EWG in einem supranationalen Sinne zu vereinigen, im Prinzip bis jetzt aufrechterhalten geblieben ist. Schliesslich ist die auf zahlreichen, auch für die Schweiz wirksamen Gebieten wahrnehmbare Realität der tatsächlichen Integration mitzuberücksichtigen.

Der Vollständigkeit halber sei sodann daran erinnert, dass der Problemkomplex, den ich als "die tatsächliche Integration" bezeichne, natürlich über das spezielle Gebiet der europäischen Integration hinausreicht. Auch mit den Bestrebungen der UNO ist eine Integrationsabsicht verbunden, und auch sie berührt uns entscheidend.

Stellt man die beiden Feststellungen in den Rahmen der gegenwärtigen Situation, so ergibt sich mit bezug auf die interne Taktik der EWG die deutliche Tendenz, die Probleme der politischen Integration Europas und der damit verbundenen Errichtung von supranationalen Behörden vorläufig aus der Diskussion auszuklammern, dafür aber die Bestrebungen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Integration fortzusetzen. Daraus ergeben sich für die weitere Entwicklung der Integration die folgenden Möglichkeiten:

- 4 -

a) Die französische Auffassung setzt sich durch, wonach die EWG darauf verzichten soll, sich zu erweitern. Diese Auffassung ist nach meinem Dafürhalten nicht nur als Verzögerungstaktik, motiviert mit den Gründen des französischen Vormachtsanspruches, zu beurteilen. Der französische Einwand, die EWG könne sich nicht erweitern, solange sie ihre internen Integrationsprobleme nicht gelöst habe, kann nicht als völlig ungerechtfertigt bezeichnet werden. Denken wir nur an die Problematik, die sich vom 1. Juli 1968 an im ganzen EWG-Raum abzeichnen wird, wenn das Projekt des gemeinsamen europäischen Agrarmarktes realisiert werden soll. Nicht nur der Beitritt Grossbritanniens, sondern auch der Beitritt eines Agrarexportlandes par excellence wie Dänemark müssten das Sicheinspielen des Agrarmarktes noch mehr komplizieren. Bereits wirft denn auch diese Problematik ihre Schatten voraus.

b) Frankreich gibt in absehbarer Zeit seinen Widerstand gegen die Erweiterung der EWG auf. Es steht dann Grossbritannien und den übrigen EFTA-Staaten die Möglichkeit des Beitritts offen. In diesem Falle wird die EWG in der Praxis auch dann einen andern Charakter annehmen, wenn formell an den Grundbestimmungen des Römer Vertrags nichts geändert wird.

c) Frankreich erklärt sich zu einem Kompromiss bereit, das heisst, es hält am Veto gegen den britischen Beitritt fest, ist aber einverstanden mit der Aufnahme oder Angliederung einzelner Staaten aus dem EFTA-Bereich. Ich füge hinzu, dass ich diese Möglichkeit nur der Vollständigkeit halber erwähne, sie aber nicht als eine reelle Möglichkeit betrachte.

Mit bezug auf unsere Fragestellung ergibt sich, dass in den Fällen a) und b) die Integration fortschreiten würde. Im Fall a) - das heisst im Falle, dass sich die EWG nicht erweitert und die sechs Staaten des Gemeinsamen Marktes unter sich bleiben werden - würden die übrigen Staaten Europas, sei es kollektiv, sei es durch einzelne Verträge, zu irgendeiner langfristigen Verbindung mit der EWG Hand bieten müssen. Im Fall b) würde sich für jedes einzelne Land, das bisher nicht Mitglied der EWG ist, die Frage stellen, ob es Mitglied

- 5 -

werden, ob es assoziieren oder ob es einen langfristigen Vertrag mit der EWG schliessen wolle.

Im Zusammenhang mit unserer Feststellung, dass sich auf allen Gebieten (auf dem Gebiete des kulturellen Lebens, der sozialen Entwicklung, des technischen Fortschritts, der wirtschaftlichen Angleichung und Verflechtung usw.) die tatsächliche Integration ununterbrochen weiterentwickelt, ergibt sich, dass ein Integrationstrend vorhanden ist, der immer deutlicher die Souveränität der europäischen Staaten tangiert und schon deswegen im Zusammenhang mit der Frage der Totalrevision unserer Bundesverfassung nicht ignoriert werden darf. Mit andern Worten: Wir haben - falls nicht ein neuer Weltkrieg alles über den Haufen wirft - mit einer ununterbrochenen Fortsetzung der Integrationsabsichten zu rechnen. Die Form unserer künftigen Beziehungen zur EWG wird aber verschieden sein, je nachdem, wie sich die Integrationsmöglichkeiten schliesslich entwickeln werden.

Wenden wir uns nach diesen Hinweisen der Frage der Verfassungsreform zu. Mit der Reform der Bundesverfassung soll nichts anderes erreicht werden, als dem Lande die Verfassung an der Schwelle vom 20. ins 21. Jahrhundert zu geben. Mit der Einleitung der Totalrevision der Bundesverfassung soll versucht werden, das politische Zeitbewusstsein unseres Volkes zu wecken aus der Ueberzeugung heraus, die Schweiz befinde sich (nicht zuletzt wegen bestimmter Entwicklungen auf dem Gebiet der internationalen Politik) in einer existentiellen Situation. Wir sollen über diese Situation, über das Ausmass und die Tragweite der gegenwärtigen Entwicklungen ins klare kommen. Mit einer neuen Verfassung als rechtlicher Ausdruck unserer Selbstbesinnung soll die Eidgenossenschaft instandgesetzt werden, den Existenzkampf unter modernen Verhältnissen zu bestehen.

Wir erkennen also, wo die Problematik liegt: Integration bedeutet in jedem Fall, dass der Rahmen einer bisherigen europäischen Ordnung gesprengt wird, in der sich souveräne Staatenpersönlichkeiten gegenüberstanden, die ihre Beziehungen zur Hauptsache durch bilaterale Verträge geordnet hatten. Die nationale Souveränität gilt heute nicht mehr als das Endgültige und Letzte. Der überlieferte Souveränitäts-

begriff wird im Gegenteil ununterbrochen zugunsten übergeordneter Verpflichtungen abgebaut.

In der Diskussion über die Probleme der Totalrevision der Bundesverfassung wäre zunächst abzuklären, ob und wie weit die Begriffe "Souveränität" und "nationale Existenz" identisch, wie weit sie nicht identisch sind. Nach dieser Abklärung wäre die Diskussion darüber zu führen, ob überhaupt und wie weit in einer revidierten Verfassung die Bereitschaft der Schweiz *expresis verbis* unschrieben werden sollte, dass sie sich im Prinzip zu den Bestrebungen der Integration - und zwar der europäischen wie der globalen - positiv einstelle.

Erlauben Sie mir zunächst ein paar Betrachtungen zur Unterscheidung zwischen "Souveränität" und "nationaler Existenz". Es handelt sich dabei um Avers und Revers derselben Medaille. Die Unterscheidung bildet das Kernproblem eines jeden Bundesstaates, ist doch die Gründung eines Bundesstaates darauf zurückzuführen, dass sich Einzelstaaten deshalb im neuen übergeordneten Verband zusammenfinden, weil sie, auf sich allein gestellt, mit ihren Existenzproblemen nicht mehr fertig werden.

Im schweizerischen politischen Empfinden war ursprünglich (in einzelnen Erscheinungen nachwirkend bis in die Gegenwart) der Begriff der nationalen Existenz an den Kanton gebunden. Der Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft legte die Grundlage für die Entstehung eines nationalen schweizerischen Existenzgefühls. Aber es bedurfte der eindrucklichen geschichtlichen Entwicklung, die vom Ende des deutsch-französischen Krieges über zwei Weltkriege und eine Weltwirtschaftskrise in das heutige Zeitalter der neuen Dimensionen hinführte, um ein wirklich umfassendes, schweizerisches Existenzgefühl hervorzubringen.

Gewiss wird man sagen dürfen, der nationale Existenzwille, wie er ursprünglich in den Kantonen beheimatet gewesen war, habe damals seinen Ausdruck im Willen nach kantonaler Souveränität gefunden. Und umgekehrt habe die Bereitschaft, die kantonale Souveränität zugunsten derjenigen des Bundes abzubauen, im selben Umfang zugenommen, in dem die Einsicht zunahm, die nationale Existenz der Kantone sei ohne die starke übergeordnete Souveränität des Bundes nicht mehr zu gewährleisten.

Stärkung des Existenzwillens hiess also zugleich Souveränitätsgewinn für die Eidgenossenschaft und Souveränitätsverlust für die Kantone. Daraus ergibt sich, dass Souveränität und nationaler Existenzwille nicht Gegensätze sind, nicht eine Alternative. Daraus drängt sich aber die Frage auf, ob und wie weit heute beides miteinander verbunden werden kann, mit einer neuen Verfassung den politischen Existenzwillen des Volkes zu stärken und zugleich die Bereitschaft dieses Volkes zum Ausdruck zu bringen, dass es sich positiv zur Integration einstelle. Noch deutlicher gesagt: Sind wir so weit, dass die Ziele der europäischen Integration identisch sind mit unserem Unabhängigkeitsstreben? Bedarf die Schweiz von morgen des Rückhaltes an einem integrierten Europa?

Wir postulieren, dass zunächst ein Katalog jener politisch-staatsrechtlichen Institutionen erstellt wird, die zum eigentlichen Wesen der Schweiz gehören, das heisst, ihre Nationalität ausmachen. Diese Aufstellung wäre hernach mit den Zielen der Integration zu konfrontieren. Es würde sich dann zeigen, wie weit Konzessionen möglich, wie weit sie - ohne Preisgabe des Existenzwillens - für uns unmöglich sind. Es geht um nichts anderes als um eine Bestandesaufnahme der nationalen schweizerischen Gemeinsamkeiten und Eigenarten mit bezug auf die Vorstellung vom Wesen des Staates. Institutionelle Erscheinungen dieser Art - Föderalismus, Referendum, Initiative, Kollegialsystem der Regierung, Proportionalisierung in allen öffentlichen Vorgängen, Milizprinzip in Politik und Militär, um nur einige zu nennen - sind Ausdruck einer verbindenden politischen Gesamthaltung unseres Volkes. Deshalb ist eine Verfassung für uns mehr als ein juristisches Dokument.

Die Frage stellt sich demnach, ob die gemeinsame verbindende Vorstellung über das, was man die schweizerische Eigenart nennen kann, und die Darstellung dieser Eigenart in den Institutionen noch so stark seien, dass in einer revidierten Verfassung, im Hinblick auf die Integration, der Panzer der Souveränität gelockert werden dürfte.

Ich werfe die Frage auch deshalb auf, weil ich noch einmal auf den Begriff der tatsächlichen Integration zurückkommen muss. Die tatsächliche Integration ist auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens

sichtbar. Sie ist aber besonders entwickelt auf dem kulturellen Gebiet. Dort ist ihre Entwicklung durch technische Medien - Film, Radio, Television, illustrierte Massenpresse, aber ebenso sehr durch die rapid fortschreitende Industrialisierung der Buchproduktion und des Kunsthandels - weit fortgeschritten. Der schweizerische Intellektuelle aller Stufen denkt heute vornehmlich in internationalen Kategorien.

Ich denke auch daran, dass sich die Lebensgewohnheiten in den grossen industriellen Agglomerationen unseres Landes, in denen heute die Hälfte aller Schweizer leben, von denjenigen grosstädtischer Agglomerationen im europäischen Ausland nur mehr um Nuancen unterscheiden. Nicht zu vergessen ist die Integration auf dem Gebiete der Wirtschaft und der Konsumentengewohnheiten oder des Fremdenverkehrs. Schliesslich sei auf die Realität der 800 000 Fremdarbeiter hingewiesen.

Aus all dem ergibt sich die dreifache Problematik der durch die Zeitläufte bedingten existentiellen Lage der Schweiz:

Werden wir imstande sein, innerhalb der sich immer noch weiter entwickelnden Verwandlungen unserer gesellschaftlichen Verhältnisse unsere Eigenart zu erhalten? Werden wir imstande sein, einen wesentlichen Teil der 800 000 Fremdarbeiter zu assimilieren, das heisst, für unsere Vorstellungen von Staat und Gesellschaft zu gewinnen? Werden wir imstande sein, in enger und ständiger Konfrontation mit den Entwicklungen im Ausland, vor allem auf dem kulturellen und geistigen Gebiet, eigene Auffassungen über das, was wir uns unter europäischer Integration vorstellen, zur Geltung und zum Einfluss zu bringen?

Wenn wir nun zur Problemstellung "Integration und Verfassungsreform" zurückkehren, so ergeben sich für uns ungefähr folgende Einsichten und Möglichkeiten:

Wichtigstes Anliegen der Verfassungsreform bleibt die Stärkung der politischen Präsenz der Eidgenossenschaft innerhalb einer existentiellen Auseinandersetzung. Wir hielten es für falsch, jener Sicht der Dinge nachzugeben, von der einzelne Vertreter der jungen Generation ausgehen, wenn sie postulieren, die Verfassungsreform sei unter den Blickwinkel zu stellen, dass sie die Schweiz "nach Europa

hineinzuführen habe". Die Auffassung ist für uns deswegen unhaltbar, weil sie übersieht, dass in der ganzen bisherigen Entwicklung der Integration die Realität der nationalen Existenz der Einzelstaaten immer noch eine wesentliche Rolle spielt, und sodann deshalb, weil der generelle Begriff "Europa" eine rein intellektuelle Konstruktion ist. Niemand vermag eine Endprognose für die Ergebnisse der europäischen Integration zu stellen oder zu umschreiben, wie die Form dieses integrierten Europas schliesslich aussehen wird.

Die Totalrevision wird primär dasselbe Ziel vor Augen halten müssen, das in der Präambel zur geltenden Bundesverfassung umschrieben ist, die Eidgenossenschaft habe sich die neue Verfassung gegeben, "in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern". Artikel 2 führt dann noch näher aus: "Der Bund hat zum Zweck Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt."

Bei der Abfassung einer neuen Präambel und eines neuen Artikels 2 könnten die Verfassungsgeber davon ausgehen, ob und wie weit eine positive Einstellung zu den Bestrebungen der Integration hier zu postulieren wäre. Wir sind der Auffassung, es könne der Diskussion über dieses Thema nicht ausgewichen werden, gerade im Hinblick auf das, was wir die tatsächliche, die reelle, sich bereits im Gange befindliche Integration ^{als} bezeichnen haben.

Wenn in der Einleitung zur neuen Verfassung und in jenen Artikeln, in denen Sinn und Zweck des Bundes umschrieben werden, ein Hinweis auf die Stellung der Schweiz in der Welt und in Europa getan würde, so müsste abgeklärt werden, wie weit man sich mit einer allgemeinen Proklamation begnügen, wie weit man eine allgemeine Verpflichtung postulieren wollte. Im Hinblick auf die Tatsache, dass das Integrationsziel nur allgemein, nicht aber in seinen Einzelheiten heute schon umschreibbar ist, wäre weiter abzuklären, ob neben der ideellen Umschreibung der Integrationsbereitschaft auch noch in diesem Teil einer neuen Verfassung aufzuzählen wäre, was wir uns unter Integration vorstellen.

Als ein anderes Problem derartiger neuer Umschreibungen stellt sich die Frage der Erwähnung der Neutralität. Da es wahrscheinlich ist, dass in der Mehrheit unseres Volkes auch im Falle einer positiven Einstellung zur europäischen Integration und zum Beitritt zu den Vereinten Nationen keine Neigung vorhanden sein wird, die Neutralität preiszugeben, so wäre zu erwägen, ob für den Fall einer positiven Stellungnahme zu den Zielen der Integration die Neutralität ausdrücklich erwähnt werden müsste. In der geltenden Verfassung wird sie in einzelnen Artikeln gleichsam nebenher erwähnt.

Einen zweiten Komplex innerhalb der Problemstellung "Integration und Totalrevision" bilden jene Verfassungsartikel, deren Inhalt in irgendeiner Beziehung zur Idee der Integration steht. Wir schätzen, dass ungefähr 25 Artikel aus jenem Teil der Bundesverfassung, der sich mit den Zuständigkeiten des Bundes befasst, auf Integrationsprobleme Bezug nehmen könnten. Ich gebe nur einige Hinweise: Es wären dies alle Artikel, die sich auf die ausserordentlichen Kompetenzen des Bundes beziehen: der Artikel über die Getreideordnung, der Artikel über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, alle Artikel über das Zollwesen, die Wirtschaftsartikel, die Artikel über die Luftschifffahrt, über die Steuerkompetenzen, über die Anwendung der Niederlassungsfreiheit.

Auf der andern Seite müssten wohl die konfessionellen Ausnahmeartikel und der Artikel über das Schächtverbot auch deshalb aufgehoben werden, weil sie sich mit den übergeordneten europäischen Bestimmungen nicht vertrügen. Schliesslich wäre das Problem der Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts ebenfalls unter dem Blickwinkel der an uns gerichteten europäischen Forderungen zu stellen.

Einen dritten Komplex bilden die Bestimmungen der Verfassung, in denen die verschiedenen Gewalten aufzuzählen sind und ihre Kompetenzen umschrieben werden. Es dürfte sich auf der einen Seite die Frage stellen, ob und wie weit in einer neuen Verfassung bereits darauf hingewiesen werden sollte, wem die Kompetenz für Integrationsverhandlungen zukomme und wer die Eidgenossenschaft in irgendwelchen Integrationsbehörden zu vertreten hätte.

Anlass zu einer grundsätzlichen Diskussion müsste sodann die Frage nach den Möglichkeiten des Föderalismus sowie des Referendums und der Initiative in einer Verfassung bilden, die sich im Prinzip positiv auf den Integrationsgedanken ausrichteten. Professor Dietrich Schindler hat sich dazu jüngst an einem Forumgespräch der Europaunion vernehmen lassen. Seine Ausführungen dürfen doch wohl nur so ausgelegt werden, dass die Probleme des Föderalismus und der direkten Demokratie unter den heutigen Verhältnissen an und für sich neu überdacht sein wollen, dass sie sich aber für den Fall einer Integration noch akzentuierter darböten. In den Diskussionen über eine neue Verfassung müsste also abgeklärt werden, ob mit bezug auf die Umschreibung der beiden Volksrechte, des Referendums und der Initiative, Vorbehalte im Hinblick auf eventuelle supranationale Unterordnungen gemacht werden müssten.

Für die Behandlung aller vier Komplexe lassen sich zwei mögliche Verfahren denken:

Ein vorsichtigeres und zurückhaltenderes. Dieses würde nach Umschreibungen suchen, die elastisch genug wären, um im gegebenen Fall die Anpassung an die Integration zu ermöglichen.

Oder eine positive, auf das Integrationsziel ausgerichtete Neuformulierung.

Für wichtig und entscheidend hielten wir die Neuformulierung von Artikel 89 der geltenden Verfassung, der sich in Alinea 3 mit dem Referendum gegenüber Staatsverträgen befasst. Wenn nämlich in der revidierten Verfassung, sei es in präzisen, sei es in eher allgemein gehaltenen Formulierungen die Integrationsbereitschaft der Schweiz ausdrücklich postuliert würde, so bekäme nach unserer Auffassung das Referendumsrecht gegenüber Staatsverträgen eine entscheidende Bedeutung. Sollte eine revidierte Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen werden, in der in der umschriebenen Art und Weise die Integrationsbereitschaft der Schweiz hervorgehoben würde, so wäre damit zwar die grundsätzliche Bereitschaft erklärt. Es müsste aber (nach unserem Dafürhalten durch Volk und Stände) das letzte Wort offen bleiben, ob der Souverän im gegebenen Fall, wenn die Einzelheiten der Integrationsform vorlägen, auch wirklich bereit sein würde, einer Integration zuzu-

stimmen. Ich betone, dass ich es nicht für tragbar hielte, den Behörden (mit entsprechender Formulierung in der Verfassung) das Recht zu verleihen, eine Integration ohne Befragung von Volk und Ständen einzuleiten und rechtskräftig werden zu lassen.

Aus diesem Grunde bin ich der Meinung, das Referendumsrecht zu Staatsverträgen mit dem Ausland müsste in einem eigenen Artikel umschrieben werden, und es hätte sich mit den beiden Möglichkeiten zu befassen:

mit den bisherigen Bestimmungen von Alinea 3 (die man wahrscheinlich auch eleganter fassen könnte), und

mit einem neuen, speziell auf den Fall der Integration ausgerichteten Alinea.

Mit diesen Feststellungen schliesse ich diese Darstellung der zur Diskussion stehenden Problematik.

Bindschedler:

Bei meinen Ausführungen beschränke ich mich auf die rechtlichen Aspekte des Problems. Das Thema muss m.E. jedoch ausgeweitet werden, denn das zur Diskussion stehende Problem ist eigentlich folgendes: "Verfassung und auswärtige Beziehungen der Eidgenossenschaft". Die europäische Integration ist nur ein Teilaspekt davon. Daneben stellt sich die Frage unseres Verhältnisses zu universellen Organisationen. In einzelnen Elementen besteht das Problem bereits in unserem Verhältnis zu den vorhandenen internationalen Organisationen, denen wir angehören.

Die Totalrevision der Bundesverfassung wirft bezüglich des Verhältnisses der Schweiz zum Ausland eine Reihe von Fragen auf, die sich im wesentlichen in den folgenden 11 Punkten zusammenfassen lassen:

1. Sind die Bundesbehörden in bezug auf die Gestaltung der Aussenpolitik überhaupt an die Bundesverfassung gebunden?

Diese Frage kann nur für diejenige Materie bejaht werden, in der die Bundesverfassung ausdrücklich eine entsprechende Regelung vorsieht, z.B. in Art. 11 betreffend Militärkapitulationen und Art. 29 betreffend Zölle. Die Auffassungen in der Lehre gehen auseinander. Nach

der Auffassung von Burckhardt ist der "pouvoir constituant" im Verhältnis zu den andern Staaten nicht völlig unabhängig. Die Verfassung muss sich daher auf die Regelung des inneren Staatslebens beschränken. (Hier zitiert der Referent einen längeren Passus aus Burckhardt.) In diesem Sinne sind anlässlich der Revisionsverhandlungen von 1872 die Anträge Segesser und Planta abgelehnt worden, wonach die Behörden in bezug auf die Aussenpolitik an die Verfassung gebunden worden wären. Natürlich darf der Gedanke der freien Gestaltung der auswärtigen Beziehungen nicht als ein Ausweg betrachtet werden, um über die Regelung von Verhältnissen nach aussen auch die interne Ordnung grundlegend zu ändern. Es drängt sich aber der Schluss auf, dass die Behörden für die Regelung der auswärtigen Beziehungen nicht durch die Verfassung gebunden werden dürfen.

2. Sind weitere einzelne materielle Regeln über die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen in die Verfassung aufzunehmen?

M.E. sollten in der Bundesverfassung keine Bestimmungen betreffend die Zielsetzung unserer Aussenpolitik (Bemühungen um den Weltfrieden, Verzicht auf Angriffskrieg, Integration usw.) aufgenommen werden. Unser Kleinstaat ist ohnehin zu klein, um Einfluss auf die Geschicke der Welt nehmen zu können. Wir müssen daher auf derartige deklamatorische Bestimmungen verzichten. Die Bundesverfassung soll Rechtsnormen enthalten und keine Programme.

3. Neutralität

In der Bundesverfassung ist die Neutralität nur nebenbei im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Kompetenzen erwähnt. Die Neutralität als solche bildet aber nicht Gegenstand eines zwingenden Rechtssatzes. Im gleichen Artikel, in dem die Neutralität erwähnt wird, ist ja auch die Rede von Kriegserklärungen usw. Nicht zur Diskussion steht die Frage der Beibehaltung der Neutralität an sich. Eine weitergehende Bindung der Behörden durch die Verfassung in bezug auf die Neutralität ist jedoch abzulehnen.

4. Soll in der Bundesverfassung ein Kompetenzartikel aufgenommen werden betreffend die Uebertragung von Hoheitsrechten an internationale oder supranationale Organe?

Bis jetzt hat man sich mit der Vertragskompetenz begnügt. Alle Schiedsverträge beispielsweise übertragen ja bereits ganz beträchtliche Kompetenzen an internationale Organe. In gewissen Fällen (z.B. OMS und ICAO) können internationale Organe bereits mit Mehrheitsbeschlüssen Normen aufstellen, die für die Mitglieder verbindlich sind.

Eine allfällige Kompetenznorm in der Verfassung sollte generell gefasst sein und nicht auf Sonderfälle, wie die Beziehungen zu einzelnen Organisationen, zugeschnitten sein. (Der Referent zitiert Art. 24 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland als Muster für einen allgemein gefassten Kompetenzartikel.) Ausser der BRD kennen auch andere Länder derartige generell gefasste Bestimmungen; so beispielsweise Italien, die Niederlande, Schweden, Dänemark und Luxemburg.

In bezug auf die Regelung der Beziehungen zu internationalen Organisationen kann man sich ferner fragen, ob in Zukunft nach dem für die Staatsverträge geltenden gewöhnlichen Verfahren vorgegangen werden oder ob man hier weitergehen und ein obligatorisches Referendum vorsehen soll. Ich beantworte diese Frage hier nicht im einzelnen, betrachte aber eine generelle Ermächtigung ohne Rückgriff auf das Referendum für richtig. Ob dies innenpolitisch durchführbar ist, ist eine andere Frage.

Wenn nicht eine generelle Kompetenznorm vorgesehen werden kann, dann wird für jeden einzelnen Fall eine entsprechende Norm in die Verfassung aufgenommen werden müssen, zu der sich Volk und Stände äussern können. Dieses Verfahren wurde bereits angewendet anlässlich des Beitritts zum Völkerbund und wird auch in Aussicht genommen für den Fall eines Beitritts zur EWG.

5. Föderalismus

Gemäss Art. 8 BV und der ständigen Praxis ist der Bund zuständig für den Abschluss von Verträgen mit dem Ausland, und zwar auch für solche Materien, die innerstaatlich in die Kompetenz der Kantone fallen. Diese Regelung ist richtig, da sonst der Bund bezüglich der Regelung der auswärtigen Beziehungen handlungsunfähig wäre. In Kanada sind z.B. die Bundesbehörden in dieser Beziehung weitgehend handlungsunfähig. Eine Konsultation der Kantone könnte allenfalls vorgesehen werden; eine entsprechende Vorschrift ist aber nicht notwendig.

6. Verhältnis Völkerrecht - Landesrecht

Bei uns stellt sich diese Frage nicht, da das Völkerrecht im Lande selbst "ipso iure" gilt. Eine Transformation des Völkerrechts in internes Recht ist nicht nötig, und das Recht einer internationalen Organisation gilt in der Schweiz ohne weiteres, wenn der Beitritt erfolgt ist.

In bezug auf die Frage des Vorranges des Völkerrechts vor dem Landesrecht wäre eine Regelung in der BV zweckmässig, ist doch die Praxis darüber kontrovers. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid die Gleichberechtigung der beiden Rechtsquellen angenommen. In der Regel wird von den Gerichten der Satz "lex posterior derogat priori" befolgt. Meistens geht aber auch der ältere Vertrag als "lex specialis" dem neueren Recht vor, so dass Konflikte im allgemeinen vermieden werden.

7. Einräumung von Kompetenzen an die Bundesbehörden für Massnahmen der Aussenpolitik ausserhalb von Staatsverträgen

Art. 8 BV ist zu eng gefasst, weil darin nur die Verträge erwähnt sind. Andere aussenpolitische Massnahmen der Bundesbehörden haben somit keine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Die in Art. 102 BV enthaltene Aufzählung dient nach Auffassung der Justizabteilung nur zur Kompetenzabgrenzung unter den Behörden; m.E. setzt sie aber das Bestehen von Kompetenzen stillschweigend voraus.

Die Tätigkeit der Eidgenossenschaft auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern oder unser Verhältnis zum Roten Kreuz stützen sich beispielsweise nicht auf eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung, sollten aber in ihr eine generelle Grundlage haben.

8. Abgrenzung der Kompetenzen der Bundesversammlung gegenüber denjenigen des Bundesrates

Auch nach der heutigen Regelung hat der Bundesrat gewisse selbständige Kompetenzen. Die Delegationsbefugnis der Bundesversammlung wird in der Lehre z.T. abgelehnt, in der Praxis kommt sie aber immer wieder zur Anwendung. So ermächtigte die Bundesversammlung beispielsweise den Bundesrat zum Abschluss von Investitionsschutzabkommen mit Entwicklungsländern. Solche Delegationsbefugnisse sollten in der Verfassung geregelt sein; unbedingt nötig ist es nicht.

9. Staatsvertragsreferendum

Persönlich bin ich gegen die Institution des Staatsvertragsreferendums. Die einzig vernünftige Verfassungsrevision würde dahingehen, das Staatsvertragsreferendum abzuschaffen, da dieses mit den Bedürfnissen der Aussenpolitik nicht harmoniert. Ich verweise diesbezüglich auf einen kürzlich in der "Neuen Zürcher Zeitung" erschienenen Artikel von Prof. Hans Huber. Will man an der bisherigen Regelung festhalten, so wird man auch das Kriterium der Zeit beibehalten müssen, weil es die einzige messbare Grösse ist. Ein anderes Kriterium, wie z.B. dasjenige der politischen Tragweite, ist nicht zweckmässig, da es nicht einen objektiven Massstab dafür gibt. Auch der vom "Redressement national" gemachte Vorschlag, dass diejenigen Verträge dem Referendum unterstellt werden sollten, die einen Eingriff in die interne Rechtsordnung darstellen, ist nicht praktikabel. Unter diesem Gesichtspunkt wäre nämlich z.B. der EFTA-Vertrag nicht unter das Referendum gefallen. Auch der Weg, den Entscheid über die Referendumpflicht in den einzelnen Fällen der Bundesversammlung zu überlassen, scheint mir nicht gangbar, weil er zu Unsicherheit führt.

10. Ausführungsvorschriften zu Verträgen

Ein Genehmigungsbeschluss ist ein einfacher Bundesbeschluss und nicht ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluss. Es gilt hier, allenfalls in gleicher Materie ergangene interne Erlasse gegenüber den Ausführungsvorschriften zu Verträgen abzugrenzen. Die Bundesversammlung sollte ermächtigt sein, Ausführungsvorschriften zu erlassen.

11. Oberaufsichtsrecht des Parlaments

Gemäss Art. 85, Ziff. 11 BV hat das Parlament die Oberaufsicht über die Eidgenössische Verwaltung, somit auch über die Ausenpolitik. Dies kann aber nicht bedeuten, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat einzelne verbindliche Direktiven in bezug auf die Regelung der auswärtigen Beziehungen geben kann. Art. 71 BV darf in diesem Zusammenhang nicht in den Vordergrund gestellt und verabsolutiert werden, sonst hätten die in der BV nachfolgenden Kompetenzartikel keine Bedeutung mehr. Auch betreffend die interne Rechtsgestaltung stellt sich die Frage des Aufsichtsrechts, das der Revision bedarf.

Zur europäischen Integration:

Die Frage der Integration stellt keine besonderen Probleme, sofern es sich dabei um den Beitritt zu klassischen Organisationen wie z.B. OECD, EFTA oder Europarat handelt. Der Beitritt zu einer solchen Organisation wird gleich behandelt wie ein völkerrechtlicher Vertrag. Nur bei den sogenannten supranationalen Gemeinschaften, denen weitergehende Kompetenzen zukommen, liegt das Problem anders, da die Gemeinschaftsorgane nicht aus Vertretern von Staaten, sondern aus unabhängigen Personen bestehen. Die Erlasse dieser Organisationen erfassen ferner in vielen Fällen den einzelnen Bürger direkt.

Die Frage nach der Notwendigkeit einer Verfassungsrevision im Zusammenhang mit der Integration muss bejaht werden. Die sauberste Lösung wäre der Erlass eines generellen Kompetenzartikels, wie

dies in der BRD mit Art. 24 des Grundgesetzes geschehen ist. Sollte dies nicht möglich sein, so wird der Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft Gegenstand eines besonderen Verfassungsgesetzes bilden müssen. Der Entscheid, ob man darin einen wesentlichen Eingriff in die Staatsstruktur sehen will oder nicht, ist politischer Natur. Vom rechtlichen Standpunkt aus ist festzuhalten, dass im Falle eines Beitritts keine weitere Anpassung des Landesrechts mehr nötig wäre, da die Anpassung des schweizerischen Rechts "uno actu" erfolgen würde. Mit dem Beitritt werden Hoheitsrechte übertragen, und das Recht der Gemeinschaft gilt Kraft des Prinzips des Vorrangs des Völkerrechts automatisch auch in der Schweiz. Die Theorie von Prof. Guggenheim, wonach im Falle des Beitritts zu einer supranationalen Gemeinschaft alle Verfassungsartikel revidiert werden müssten, ist unrichtig. Dies wäre eine doppelte Arbeit und wäre wegen der vorhandenen Lücken auch praktisch gar nicht durchführbar. Ähnliches gilt für die Anpassung der internen Gesetzgebung, wobei allerdings gewisse Erlasse aus praktischen Gründen doch revidiert werden müssten.

Auf die Folgen eines Beitritts zur EWG will ich hier nicht eintreten. Immerhin sei festgehalten, dass wir über den Katalog sämtlicher, durch einen Beitritt tangierter Verfassungsbestimmungen verfügen. Man darf in diesem Zusammenhang aber nicht nur die Kompetenzdelegation und die neuen Verpflichtungen sehen. Wesentlich ist nämlich auch dasjenige, was uns überlassen bleibt, und was neu gewonnen würde. Der Römer Vertrag enthält auch eine ganze Reihe von Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten individuelle Regelungen ermöglichen. Ich verweise auf solche Ausnahmebestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Unterstützung notleidender Wirtschaftszweige usw. Es darf nicht vergessen werden, dass den Mitgliedstaaten gewisse Kompetenzen verbleiben. Die Unabhängigkeit ist in gewissem Sinne relativ. Einschränkungen können in Kauf genommen werden, wenn wir dafür Gegenleistungen, z.B. auf dem Gebiet der Sicherung der Existenz des Staates, erhalten. Wenn die Ein-

- 19 -

schränkungen alle Mitgliedstaaten gleichmässig treffen, oder zu Gunsten einer internationalen Organisation erfolgen, so sind sie eher annehmbar. Ein Beitritt zur EWG würde m.E. die Unabhängigkeit der Schweiz nicht wesentlich tangieren. Die Regelung der auswärtigen Beziehungen und die Landesverteidigung bleiben noch auf unabsehbare Zeit der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten. (Der Referent verweist auf einen in der Zeitschrift "Monat" vom Oktober 1960 von Prof. Lüthy publizierten Artikel.) Den Mitgliedstaaten verbleiben ferner die Kompetenzen auf dem Gebiet von Kultur und Erziehung, des Gerichtswesens, der Polizei, des Zivil- und Strafrechts.

Jede internationale Organisation gibt den Mitgliedern Mitwirkungsrechte, die nicht zu unterschätzen sind. Die Ausweitung der Zielsetzung der EWG setzt die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraus. Auch sind die Kompetenzen beim Rat, dem Staatenorgan, konzentriert und nicht bei der EWG-Kommission. In allen wichtigen Angelegenheiten entscheidet der Rat einstimmig, in andern mit qualifizierter Mehrheit, wobei verschiedene Einflussmöglichkeiten sichergestellt sind. Die Folgen eines Beitritts dürfen somit nicht überschätzt werden.

Ruegger:

Nach diesen inhaltsreichen und wertvollen Referaten könnte man viele Fragen stellen, die indessen teilweise weit über das Diskussionsthema und die verfügbare Zeit hinausgingen. Eine der Konklusionen von Prof. Dürrenmatt, den Katalog jener Institutionen, die das Wesen der Schweiz ausmachen, zuerst in Angriff zu nehmen, scheint wichtig, und zwar im wesentlichen aus allgemeinen Erwägungen heraus, welches auch immer die Schlussfolgerungen in bezug auf ein künftiges Verfassungsrecht sein mögen.

Der Begriff der Souveränität ist in der Renaissance, die viele Werte schuf, andere unterhöhlte, überspannt worden, über das hinaus, was er lange war. In der heutigen Zeit gibt es auch viele junge, neugeborene Staaten, welche die Souveränität ebenfalls über-

spannen wollen; damit wird der Begriff der Souveränität im vernünftigen Sinne stark unterhöhlt. Mit jedem Staatsvertrag wird die Souveränität eingeschränkt; es ist eine Frage des Masses. Die Problematik wird offenbar bei besonderen Institutionen, wie insbesondere infolge internationaler Schiedsverträge oder vor dem Internationalen Gerichtshof. Das Parlament hat dem Bundesrat schon 1919 sehr weitgehende Kompetenzen für den Abschluss von Schieds- und Gerichtsverträgen übertragen durch einstimmige Annahme des bundesrätlichen Berichts vom 11. Dezember 1919. Ihr Ausmass, ihre Folgen sind hinlänglich allgemein erfasst; sie schränken die Souveränität virtuell wohl mehr ein als die Mitgliedschaft bei andern Institutionen.

Prof. Dürrenmatt hat auf die Frage der Fremdarbeiter hingewiesen. Die Schweiz muss die Kraft zu einer angemessenen Assimilation auch weiterhin, wie früher, haben. Was die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien zustande bringen, können wir - unseren Verhältnissen entsprechend, in angemessener Masse -- auch unternehmen und durchführen.

Hinsichtlich des Vorschlags von Prof. Dürrenmatt, ein Programm in die Präambel der neuen Bundesverfassung aufzunehmen, können heute noch gewisse Bedenken bestehen. Unter Umständen würde man eine nicht voraussehbare Entwicklung kristallisieren. Jede Aufzählung wäre heute limitativ, wohl zu wenig flexibel. Ein Programm grosszügiger Art ist an sich wertvoll, ^{und notwendig} könnte aber vielleicht in einer andern Form verankert werden, indem man zum Beispiel im Parlament Richtlinien aufstellte, die von Zeit zu Zeit den neuen Gegebenheiten entsprechend revidiert würden.

Den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht können wir nicht bestreiten, im Gegensatz zu einigen andern Staaten (sogar Grossbritannien, das gewisse Bestimmungen der Genfer Konvention nicht ratifizieren konnte, bevor das Landesrecht entsprechend abgeändert worden war). Es scheint notwendig, vor allem für einen Staat wie die Schweiz, die volle Handlungsfähigkeit des Landes nach aussen im Rahmen des Herkömmlichen zu erhalten.

Das Staatsvertragsreferendum, d.h. die Mitwirkung des Volkes bei Staatsverträgen mit einer Dauer von über 15 Jahren, ist gefährlich. Was Hans Huber neulich geschrieben hat und bereits vor 50 Jahren von Ständerat Usteri autoritativ entwickelt worden ist, ist richtig: Der Bürger kann und soll an internen Entscheiden mitwirken, aber er ist überfordert, wenn er die Interessen der schweizerischen Gemeinschaft gegenüber den Interessen anderer staatlichen Gemeinschaften abwägen soll. Deshalb wäre es logisch und wünschbar, Exzessen dieses Referendums zu steuern. Dies gilt allerdings nicht für grundlegende Entscheide wie den Beitritt zum Völkerbund, hypothetisch zu den Vereinten Nationen oder zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Dort müsste aus offensichtlichen politischen Gründen eine Konsultation von Volk und Ständen stattfinden. Nach dieser Abstimmung müsste aber die Delegation der Befugnisse akzeptiert werden. Wenn in jedem Augenblick Referendum und Initiative ergriffen werden können, besteht eine doppelte Gefahr: einmal ist es fraglich, ob der Bürger überhaupt in der Lage ist, solche Fragen zu beurteilen; zum zweiten aber wird die Handlungsfähigkeit des Staates als solchem stark eingeschränkt. Hier muss also die grösste Vorsicht gewahrt bleiben.

Wahlen:

Zuerst möchte ich herzlich danken, dass Ihre Gruppe das Thema auf die Verhandlungsliste gesetzt hat. Für unsere Arbeitsgruppe ist es sehr wertvoll, Ihre Ansichten zu kennen. Ich hoffe, trotz der neuen Vorsichtsmassnahmen ein Protokoll zu bekommen.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe ist in den Gesamtzusammenhang zu stellen. Sie erinnern sich an die Entstehungsgeschichte: Nationalrat Dürrenmatt und Ständerat Obrecht haben in den eidgenössischen Räten Motionen auf Totalrevision der Bundesverfassung eingereicht. Vor ca. 5 Monaten wurde eine Arbeitsgruppe mit neun Mitgliedern gebildet, deren Präsident ich bin. Die Aufgabe unserer Arbeitsgruppe ist es, auf Grund der eingegangenen Anregungen und

eigener Arbeit die Grundstruktur der künftigen Bundesverfassung festzulegen. Nach einiger Zeit wird die Arbeitsgruppe das Resultat ihrer Bemühungen dem Justizdepartement übermitteln. Dann soll eine grössere Arbeitsgruppe mit 24 bis 30 Mitgliedern den Vorentwurf der Verfassung ausarbeiten, der dem Bundesrat vorgelegt wird. Falls dieser sich mit dem Entwurf einverstanden erklärt, erstattet er Bericht und Antrag an die Räte.

Heute schon ist ersichtlich, wie weitschichtig das Problem ist. Die Kommission hat einen Fragebogen mit ungefähr 100 Fragen ausgearbeitet, der an die Kantonsregierungen, Universitäten und die politischen Parteien verteilt wurde. Die heute von Ihnen diskutierten Materien sind sehr kurz gefasst: Es wird gefragt, ob Richtlinien über die Führung der auswärtigen Angelegenheiten und Bestimmungen über die Mitwirkung bei regionalen, internationalen und supranationalen Organisationen in die Verfassung aufzunehmen seien, und wie der Art. 89 der geltenden Verfassung neu zu konzipieren sei.

Wir werden nach Möglichkeit eine breite Oeffentlichkeit anregen, die Probleme unserer Arbeit zu diskutieren. Das Volk soll sich äussern. Am nächsten Montag (27.11.1967) findet eine Konferenz mit der Bundeshauspresse statt, wobei auch ihr der Fragebogen überreicht wird.

Zur heutigen Aussprache möchte ich folgendes bemerken: Die aufgeworfenen Probleme sind so vielseitig, dass ich mich auf einzelne Punkte beschränken muss. Mich persönlich berührt die Einschränkung der Souveränität. Jede Mitgliedschaft bei einer internationalen Organisation bringt sie mit sich. Ein Beitritt zur EWG würde aber sehr viel weiter gehen als die Mitwirkung bei einer andern Organisation. Die Schweiz würde sich von einem gesetzgebenden zu einem Exekutivstaat entwickeln. Wir hätten uns z.B. auf dem Landwirtschaftssektor in vielen Fragen zu fügen, wobei es fraglich ist,

ob wir unsere Bergbauernpolitik weiterführen könnten. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber würde Probleme mit sich bringen; ebenso die Wettbewerbs-, Sozial- und Konjunkturpolitik der EWG. Eine Mitgliedschaft würde uns zur Aufgabe vieler Souveränitätsrechte zwingen. Diese Fragen müssen sehr gründlich geprüft werden. Es wären auch die Rückwirkungen auf die Volksrechte, d.h. auf Initiative und Referendum sowie auf den Föderalismus zu untersuchen. Diese Fragen bereiten mir grosse Sorgen. Ein Kompetenzartikel würde zu ihrer Lösung nicht ausreichen.

Das Staatsvertragsreferendum in seiner heutigen Form ist unbefriedigend. Die Frist von 15 Jahren gilt mangels eines besseren Kriteriums. Ich frage mich, ob nicht eine Regelung denkbar wäre, wonach Staatsverträge nur auf Grund eines Beschlusses der beiden Räte dem Volke zu unterbreiten wären. Die Entscheidung müsste bei beiden Räten mit Zweidrittelsmehrheit getroffen werden, damit Aufwallungen wie damals beim Vertrag mit Italien betreffend die Gastarbeiter in der Schweiz von vornherein ausgeschaltet wären. Ein solches System würde eine gewisse Gewähr dafür bieten, dass nur Verträge von grosser Bedeutung dem Volke vorgelegt würden; auch ein Assoziierungsvertrag mit der EWG würde einbezogen.

Hofer:

Es ist symptomatisch, dass die Völkerrechtler und die Diplomaten unter den hier Anwesenden für eine "tabula rasa-" Lösung betreffend das Staatsvertragsreferendum eintreten. Ich möchte dagegen noch innenpolitische Momente zu bedenken geben. Im grossen und ganzen scheint es mir, dass der Bürger in Fragen der auswärtigen Beziehungen überfordert wird. Es ist auch sehr fraglich, inwieweit die schweizerische Eigenheit des Mitspracherechts des Volkes von der internationalen Staatenwelt geschätzt wird. Vom

- 24 -

politischen Standpunkt aus betrachtet erscheint es jedoch als unmöglich, das Staatsvertragsreferendum abzuschaffen. So hat eine politische Partei im letzten Wahlkampf ja bekanntlich den Ausbau der Volksrechte und merkwürdigerweise gleichzeitig damit den Beitritt zur UNO und zur EWG gefordert. Ich mache im übrigen auf die Auffassung von Prof. Schindler aufmerksam. Die Meinungen in so grundsätzlichen Fragen sind doch sehr verschieden.

Vorläufig wissen wir noch nicht, was bei einer Totalrevision der Bundesverfassung zu ändern sein wird. Wir wissen aber auch nicht, wie wir uns gegenüber Europa einstellen sollen. Genügt es schon zu hören, dass rein rechtlich das Mitspracherecht der Kleinstaaten in der EWG gewährleistet ist? Was geschieht dann auf der politischen Ebene? Werden die Kleinen nicht durch die relativen Grossmächte erdrückt? Eine solche Tendenz scheint mir die Entwicklung der EWG in den letzten Jahren zu zeigen. Wir müssen das politische Element sehen, und im Hinblick auf die allfällige Entwicklung muss die Kräfteverteilung beachtet werden, die rasch wechseln kann. In der EWG selbst könnte sich z.B. gelegentlich eine Verschiebung der Macht auf die Bundesrepublik Deutschland einstellen. Rein politisch sollten wir dieses Problem aufmerksam beobachten; denn plötzlich könnte ein deutscher Führungsanspruch laut werden. Das sehen auch die kleinen Mitgliedstaaten der EWG, die gerade im Hinblick auf das Gleichgewicht der rivalisierenden relativen Grossmächte Grossbritannien in der Gemeinschaft sehen möchten.

Der Vorsitzende:

Ich möchte hier schon meine Auffassung bekanntgeben, und zwar in folgenden vier Punkten:

1. Es wäre m.E. nicht sinnvoll, in einer neuen Verfassung die europäische Integration als eines der Ziele des schweizerischen Staates zu erwähnen. Die Integration ist nicht in erster Linie ein organisatorisches oder wirtschaftliches, sondern ein macht-

politisches Problem. Es hat für uns eine grosse praktische Bedeutung; für Proklamationen in einer neuen Verfassung ist es nicht geeignet.

2. Ich kann der Auffassung von Minister Bindschedler nicht beipflichten, wenn er die Integration im Sinne der EWG - wenn ich so sagen darf - etwas bagatellisiert. Es ist formell wohl richtig, dass die charakteristischen Kennzeichen unseres Staates durch einen allfälligen Beitritt zur EWG nicht berührt würden. Auf dem Gebiete der Handelspolitik, die eine wesentliche Form der Aussenpolitik darstellt, wäre jedoch eine bedeutende Kompetenzabtretung an die Gemeinschaft unvermeidlich. Dies würde die Rolle der Schweiz in der Welt, ihre praktischen Betätigungsmöglichkeiten und auch ihr "image", grundlegend ändern. Dieses Opfer kann wohl durch gewisse Gewinne gerechtfertigt sein. Es handelt sich aber um eine Frage von fundamentaler Bedeutung.

3. In bezug auf die Zweckmässigkeit eines allgemeinen Kompetenzartikels bin ich mit den Ausführungen von Minister Bindschedler einverstanden. Ich bin überzeugt, dass die wirtschaftliche Integration - und zwar in praktischer Hinsicht, ganz abgesehen von den organisatorischen Formen - unausweichlich ist. Wir müssen somit für alle Eventualitäten gerüstet sein.

4. Es ist unerlässlich, dass das Volk Gelegenheit hat, sich zu jeder einzelnen grösseren Etappe auf dem Wege zu einem engen wirtschaftlichen Zusammenschluss auszusprechen, vor allem auch deshalb, weil dessen politische Aspekte unverkennbar sind.

Ministre von Salis:

J'aimerais aborder plus spécialement la question du référendum en matière de traités internationaux. Certes, les dispositions prévues à cet égard par l'actuelle constitution fédérale relèvent d'un idéal démocratique qui est en soi justifié. Mais l'institution du référendum en matière de traités internationaux empêche notre pays, aujourd'hui plus que jamais, de mener une politique étrangère vraiment active. Les difficultés auxquelles se heurte notre collaboration au sein de l'ONU le démontrent bien. Et si nous prenons l'exemple de l'adhésion de la Suisse à l'AELE, nous constatons que cette adhésion aurait probablement été possible, si elle avait dû être soumise au peuple.

J'ajouterai encore deux remarques: Tout d'abord, il faut reconnaître que même en l'absence d'une disposition formelle dans la Constitution, le Conseil fédéral et le Parlement peuvent toujours, dans tel ou tel cas, en appeler au peuple. Le vote populaire auquel fut soumis le projet d'adhésion à la Société des Nations est encore dans toutes les mémoires. D'autre part, l'institution du référendum en matière de traités internationaux n'est en tout cas pas une solution satisfaisante, dès lors que, comme c'est le cas aujourd'hui, il suffit d'une clause de dénonciation dans un traité pour le soustraire à la votation populaire.

En définitive, il me paraîtrait judicieux de prévoir dans une nouvelle constitution la solution préconisée par M. Wahlen, à savoir la faculté donnée au Parlement de décider à la majorité des deux tiers la soumission d'un traité à la votation populaire. Mais il est exclu, que le peuple accepte une restriction de ses droits en la matière, tels qu'ils figurent dans la constitution actuelle.

- 27 -

Freymond:

Comme M. Hofer, j'aimerais soulever ici quelques questions de principe et de caractère politique.

Etudier une révision totale de la constitution fédérale en tenant compte des problèmes relatifs à l'intégration européenne me paraît à la fois nécessaire et dangereux. Nécessaire parce que nous devons être en mesure de faire face aux exigences de l'avenir et savoir quelles conséquences résulteront pour la Suisse d'une plus large collaboration en Europe. Dangereux, parce que la situation actuelle est si confuse et si mouvementée que nous risquons de nous faire une image idéale, mais erronée de l'Europe future. A force de suivre les travaux de la Communauté des Six on a tendance à considérer que l'Europe de la supranationalité est la forme souhaitable de l'intégration. Ainsi, nous penchons à accepter l'Europe telle qu'elle est conçue par les autres, et à confondre l'Europe que nous voyons avec l'Europe de nos désirs. Ce risque me porte même à douter qu'il soit vraiment indiqué d'étudier une révision de notre constitution actuelle. Par son imprécision et ses lacunes, celle-ci permet en effet de mener la politique qui s'impose à l'heure actuelle. Comme la constitution britannique, elle est favorable au pragmatisme et au compromis. Cette qualité a bien été mise en évidence par Monsieur le professeur Rappard, lors d'une enquête menée il y a bien des années déjà. Pour le moment, j'en suis donc à souhaiter que la révision de notre constitution se fasse aussi tard que possible.

Quant aux études concernant l'intégration européenne, je pense qu'il serait utile de tenir compte et peut-être même de s'inspirer des travaux accomplis, sur des points très concrets, par les Centres d'études juridiques européennes, à Genève et à St-Gall.

Le souci de faciliter la recherche de solutions concrètes et applicables devrait aussi se refléter dans la préparation d'une éventuelle révision totale de la constitution. Ainsi, les problèmes d'intégration ne devraient pas simplement faire l'objet d'une proclamation dans le préambule de la nouvelle constitution. En effet, si ces problèmes doivent être abordés, il vaut mieux qu'ils le soient dans des dispositions obligatoires.

J'aimerais enfin dire un mot du référendum en matière de traités internationaux. Certes, les exigences de la politique étrangère imposent logiquement qu'on élimine l'obstacle du référendum. Mais, là encore, je crains que la suppression du référendum n'ouvre la voie à des décisions hâtives, dont les conséquences seraient imprévisibles.

Weber:

Die einleitenden Referate haben die Probleme klar aufgezeigt. Sie beschränkten sich jedoch hauptsächlich auf die juristischen Aspekte; man muss aber auch die politischen Gesichtspunkte berücksichtigen. Ich schliesse mich im allgemeinen Freymond an. Aber ich frage mich, ob die Totalrevision unbedingt mit der Frage der Integration verbunden werden muss. Ich sehe die Verwirklichung der Totalrevision nicht ohne innern oder äussern Anstoss, der das Volk zur Neuüberdenkung seiner Institutionen zwingt. Nun ist die Integration von der Schweiz noch weit entfernt. Aber wahrscheinlich wird sie eher verwirklicht werden als die Totalrevision, denn diese hat so schwierige Fragen zu lösen, wie das Frauenstimmrecht oder die konfessionellen Ausnahmeartikel. Warum soll nun auch noch die Integration in die selbe Diskussion einbezogen werden? Es ist von heute aus auch noch gar nicht abzuklären, wie das Volk einst dazu gebracht werden kann, der Integration zuzustimmen. Ich habe stets die Meinung vertreten, dass es schwierig wäre, die Agrarpolitik und die Freizügigkeit der EWG in unser System einzugliedern. Aber das schwierigste Problem ist das Referendum. In einem Kompetenzartikel müssten zumindest die Gebiete umschrieben werden, die an Brüssel abgetreten werden. Ich glaube kaum, dass wir für spätere

Beschlüsse das Referendum vorbehalten können. Oesterreich konnte auch keinen "Nachbeschluss" des Parlaments durchsetzen. Im Beschluss über die Integration müsste also ein Kompetenzartikel enthalten sein. Dann müssten wir versuchen, die Zustimmung des Volkes zu erreichen. Dies wäre möglich nach dem Beitritt Grossbritanniens zur EWG oder in einer Krise; allerdings wäre eine Krise nicht allein in der Schweiz, sondern auch innerhalb der EWG-Länder vorhanden. Prof. Bindschedler stimme ich im grossen und ganzen zu. Die Uebereinstimmung zwischen Völkerrecht und Landesrecht hat man bisher in der Schweiz vor Abschluss eines Staatsvertrages intern hergestellt.

Das Staatsvertragsreferendum scheint mir keine schlechte Einrichtung zu sein. Wenn wir es nicht abschaffen können, was unmöglich ist, so ist die jetzige Form die beste Lösung. Hat es uns bisher geschadet? Beim Beitritt zu den Vereinten Nationen, zur EWG oder einer andern Gemeinschaft müsste die Bundesversammlung bestimmen, ob das Referendum zur Anwendung kommt oder nicht. Wir müssen froh sein, wenn das Staatsvertragsreferendum nicht erweitert wird, was dann wirklich Schwierigkeiten bringen würde. Welche Bestimmungen der Kompetenzartikel enthalten müsste, ist mir noch nicht klar. Das hängt von der Art des Vertrages ab, der mit der EWG geschlossen wird.

Der Vorsitzende:

Prof. Bindschedler wird uns vielleicht später erläutern, was er mit dem Kompetenzartikel genau meint und wie er die Abschaffung des Staatsvertragsreferendums damit verbindet.

Böhler:

Ich unterstütze die Ausführungen der Professoren Freymond und Weber. Ich bin entsetzt über das Mass, in welchem der Zeitgeist die ganze Problematik erfasst hat. Wir sind auf einem gefährlichen Weg. Wir kennen ja die Zukunft nicht, wie wir sie weder vor dem ersten noch im zweiten Weltkrieg kannten, und wie wir sie auch nicht in bezug auf die weitere Entwicklung des Vietnam-Konfliktes kennen. In der EWG könnte das 1000-jährige Reich in neuer Form aufstehen. Wir müssen daher die möglichen politischen Tatbestände berücksichtigen. Kann nicht der Kommunismus auf dem Wege über Italien oder Frankreich in der EWG an die Macht kommen? Wir dürfen uns nicht mutwillig in die Abhängigkeit der andern begeben.

Ein Vertreter des schweizerischen Gewerkschaftsbundes machte mich einmal darauf aufmerksam, dass z.B. weder französische noch deutsche Gewerkschaften auf die schweizerischen Delegationen in internationalen Gewerkschaftsgremien Rücksicht nehmen. Mit unserem Beitritt zur EWG würde unser handelspolitischer Einfluss verschwinden. In den Referaten ist z.T. die Schweiz als eine Als- und Ob-Demokratie behandelt worden. Man stellt immer wieder die Frage nach der Urteilsfähigkeit des Volkes. Haben aber die Intellektuellen stets den richtigen Weg gewiesen? Das Volk hat in den meisten Fällen besser und klarer gesehen als die verschiedensten Organisationen. Bei einem Beitritt zur EWG würde unsere nationale Eigenart verloren gehen, so wie dies z.B. auf dem Gebiet der Architektur schon geschehen ist. Wir müssen uns die Tendenz zur Diktatur und zum Zentralismus in der EWG vor Augen halten. Diese Tendenz würde sich auf allen Gebieten weiter auswirken und zum Angleichen der Rechtsordnungen, zur Vereinheitlichung der Kultur usw. führen. Alle diese Elemente würden aufgegeben zu Gunsten einer Ideologie, die niemand genau kennt. Ich habe grosse Zweifel, ob es zweckmässig ist, heute die öffentliche Meinung in der Integrationsfrage zu ventilieren; denn dies könnte ja gewisse Kräfte - wie z.B. in der französischen Revolution - eben erst auf den Plan rufen.

- 31 -

Man beachtet in der Schweiz zu wenig, was heute in Deutschland geschieht, wo Unruhe und Unverstand in vielen Dingen herrschen. Man sollte den Zeitgeist nicht rufen. Nun sind ja Kommissionen ein bewährtes Mittel, um Probleme klanglos verschwinden zu lassen, weshalb die Einsetzung von Kommissionen zur Beratung der Integrationsfrage zu begrüßen ist. Es ist zu bedenken, dass auch bei uns echte Probleme wirtschaftlicher und sozialer Natur entstehen könnten; wir sollten uns daher nicht noch mit künstlichen Problemen wie demjenigen der europäischen Integration auseinandersetzen. Wir brauchen unsere politische Eigenart nicht aufzugeben. Vielleicht würden wir den Verlust erst zu spät erkennen. Ein Mitspracherecht der Schweiz in der EWG scheint mir eine reine Illusion zu sein, und wir dürfen nicht vergessen, dass wir eben nur ein Kleinstaat sind.

Nachmittagssitzung 14³⁰ Uhr

Lüthy:

Ich möchte einige Fragen an die kompetenten Referenten zurückspielen. Einigen unter uns ist es nicht klar, wie die Probleme der Totalrevision der Bundesverfassung und der Integration zusammengehören. Die Idee Prof. Dürrenmatts scheint zu sein, die Verfassung auf die Integration vorzubereiten. Es ist aber doch kaum möglich, eine Verfassung im Blick auf einen Eventualfall zu schaffen, von dem heute niemand weiss, wie, wann und ob überhaupt er eintreten wird. Möglich ist die Ausarbeitung eines Katalogs, in dem z.B. die Auswirkungen eines Beitritts zur heutigen EWG auf unsere staatsrechtliche Struktur aufgezählt würden. Wenn sich jedoch die Schweiz in irgendeiner Form an der EWG beteiligt, dann ist dies ein unabhängiger Entschluss, der als politischer Entscheid gefasst wird. Ein solcher Schritt würde "eo ipso" eine Verfassungsrevision bedeuten;

es besteht, glaube ich, Einigkeit darüber, dass dafür - auch unabhängig vom Staatsvertragsreferendum - eine Volksabstimmung unerlässlich wäre. Der Inhalt der Beteiligung wäre dann implicite angenommen oder abgelehnt. Es stellt sich nur die Frage, ob die verfassungsrechtlichen Verhandlungskompetenzen des Bundesrates zu Verhandlungen mit der EWG ausreichen. Prof. Bindschedler meint, die heutigen Bestimmungen der Bundesverfassung über die auswärtige Gewalt seien sehr flexibel. Wäre schon für Verhandlungen mit der EWG, d.h. schon vor einem eventuellen Beitritt, eine Verfassungsänderung notwendig? Wenn ja, könnte damit überhaupt bis zur eventuellen Totalrevision der Bundesverfassung zugewartet werden?

Staats- und verfassungsrechtliche Hemmnisse können im übrigen manchmal auch den Verhandlungen förderlich sein. Das war bereits 1919 so. Sie können zum Beispiel als Bedingung für unsere Teilnahme geltend gemacht werden. Es ist gar nicht erforderlich, alle Hindernisse zum vornherein zu beseitigen, es sei denn in einer Paniksituation, in der wir schleunigst und um jeden Preis den Anschluss an die EWG suchen würden.

Reverdin:

Si le problème de l'intégration devait soudain prendre pour la Suisse un caractère d'urgence, je pense que le seul recours possible consisterait à accorder les pleins pouvoirs aux autorités fédérales. Pour une telle circonstance, il ne me paraît guère possible de mettre au point ni à l'avance ni à la dernière minute un article constitutionnel particulier.

La constitution actuelle est vieille et ne correspond plus au rythme des besoins qu'il faut satisfaire aujourd'hui. C'est pourquoi on a tendance à l'appliquer souvent avec hypocrisie. Ainsi, quand il s'agit de conclure un traité international dont les conséquences peuvent s'étendre au delà d'un délai de 15 ans, on prend

prétexte de la clause de retrait qui y figure, pour le soustraire au vote populaire. Il en va de même de l'article constitutionnel restreignant l'activité des Jésuites en Suisse. On en tient si peu compte dans la pratique qu'il n'est pas exagéré de dire qu'on ne l'applique plus.

Nous avons malheureusement tendance à aborder les problèmes nouveaux avec un trop grand scepticisme. Permettez-moi de rappeler à ce sujet une remarque de M. Hotz, ancien directeur de la Division du commerce. Lors des premières négociations qui ont conduit à la création du GATT (ce devait être lors de la Conférence de La Havanne), je lui demandais un jour - j'étais journaliste à l'époque - ce qu'il pensait de la nouvelle institution qu'on projetait de créer. M. Hotz, qui était resté attaché au système des accords bilatéraux et du "clearing" international, me répondit en frappant l'accoudoir de son fauteuil: "Monsieur Reverdin, tout ça, c'est de la blague, c'est formidable qu'est-ce que c'est de la blague!"

En matière d'intégration, le côté institutionnel et politique retient encore trop notre attention. Nous n'avons pas assez pris conscience de l'intégration de fait qui se développe inexorablement dans le domaine de l'économie privée comme dans celui des sciences et de la technologie. Dans ces domaines, nous pouvons d'ailleurs participer aux efforts européens, sans craindre que nos institutions en soient affectées. Il est vrai que le référendum et les prérogatives des cantons nous empêchent souvent de collaborer pleinement avec les autres pays. Il suffit de penser ici aux difficultés que nous avons à ratifier et à appliquer certaines décisions du BIT.

La situation, en ce qui concerne l'intégration, n'est certes pas dramatique à l'heure actuelle, mais si elle le devient, je le répète: le seul recours possible serait celui des pleins pouvoirs.

Wurth:

Dans son exposé M. Bindschedler a mentionné le problème du transfert des droits de souveraineté aux institutions du Marché commun. C'est une question qu'il faudra étudier avec un soin particulier. Tous les pays membres de la Communauté européenne ont reconnu la nécessité de rendre immédiatement applicables les décisions des institutions communautaires. Il ne doit pas être possible, pour un pays membre, de revenir sur une décision du Conseil des ministres. Pour s'adapter à cette situation, chaque pays membre a modifié son droit interne de la façon qui lui a paru adéquate.

Il est souvent question des facteurs d'incertitude qui caractérisent le développement de l'intégration européenne. A mon avis, cela ne doit pas nous empêcher de formuler des hypothèses et d'en étudier les conséquences, Il n'y a pas de raisons de considérer une telle recherche comme un vain effort de prophétie.

Selon les observations que l'on peut faire à Bruxelles, le cours des événements obéit à certaines tendances très nettes:

- Le mouvement d'intégration est un phénomène puissant. Sans aucun doute, il continuera de se développer;
- La Communauté s'élargira tôt ou tard. Sinon, elle ne sera pas viable. A Bruxelles, on n'hésite pas à l'affirmer. Bien entendu, le délai précédant l'élargissement peut être de deux ou trois ans, mais tout aussi bien de cinq, dix ou quinze ans;
- Les discussions sur les demandes d'adhésion soumises jusqu'ici à la Communauté porteront d'une manière plus générale sur le problème de l'élargissement à l'ensemble de l'Europe. Quant à savoir s'il nous faut tenir compte de ces discussions en étudiant la révision de notre constitution, c'est une question à laquelle je ne me sens pas la compétence de répondre;
- Les Six ne sont pas prêts du tout de conclure une union politique et militaire. Il est même permis de se demander si celle-ci pourrait entrer dans les faits avant l'an 2000. Le départ du Général de Gaulle n'apportera pas de grands changements à cet égard;

- Je ne pense pas que les pays membres des Communautés européennes entretiennent uniquement des relations de puissance. Les initiateurs des Communautés ont eu des préoccupations qui relevaient d'une bonne dose d'idéalisme. Les projets et les réalisations des Six (CECA, CED, CEE, Euratom) en font foi. D'ailleurs, les faits démontrent aujourd'hui encore que la mentalité de "Machtpolitik" n'est pas la seule qui prédomine à Bruxelles;
- Il me paraît exagéré de dire que les petits pays ont perdu dans les Communautés européennes le pouvoir d'influencer les décisions. Même le Luxembourg a réussi à imposer sa volonté dans certains domaines, par exemple en bloquant durant plus d'un an la fusion des exécutifs. D'ailleurs, comme M. Weitnauer pourra le confirmer, les petits pays jouent un rôle non négligeable dans les discussions multilatérales.

M. Böhler a exprimé des craintes justifiées sur certains aspects de la mentalité moderne. Mais les efforts d'intégration économique ne menacent pas de faire sombrer l'Europe dans l'uniformité intellectuelle et culturelle. Bien entendu, c'est là une question d'appréciation.

M. Freymond a dit qu'il serait dangereux d'aborder dès à présent les questions d'intégration. Je ne puis partager ce point de vue. Faute de discuter maintenant déjà les questions d'intégration, nous risquons d'être pris de court par les événements. Or, nous devons nous mettre en mesure d'apprécier suffisamment tôt toutes les données du problème, surtout si la décision à prendre doit être soumise en dernier ressort au vote populaire.

J'aimerais enfin préciser que les problèmes d'intégration ne se pose pas forcément de manière extrême. La Suisse n'aura pas nécessairement à choisir entre l'isolation ou l'adhésion aux Communautés européennes. Dans le cadre plus général des Communautés élargies, il est inconcevable que des solutions plus nuancées ne puissent être trouvées.

Grübel:

Bei der Prüfung des Staatsvertragsreferendums in bezug auf die Integration geht es im Grunde genommen darum zu entscheiden, ob in aussenpolitischen Belangen und insbesondere in der Integrationsfrage der Bundesrat und die Bundesversammlung eine Rolle spielen müssen, die der Auffassung des Volkes vorauseilt, oder ob nur im Einklang und gestützt auf die öffentliche Meinung vorgegangen werden kann. Auch die Skeptiker gegenüber dem Staatsvertragsreferendum wagen den letzten Schritt nicht; denn auch sie möchten auf jeden Fall Grundsatzfragen dem Volk unterbreiten. Damit ist aber die These nicht konsequent durchgeführt. Wenn das Volk fähig ist, in wesentlichen Fragen zu entscheiden, so kann es dies in nebensächlichen Belangen umso eher tun. Das zeitliche Kriterium (15 Jahre) für das Staatsvertragsreferendum ist sicher unbefriedigend. Die richtige Lösung läge darin, nur grundlegende Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen. Dabei stellt sich aber heraus, dass es tatsächlich nur ein praktisch anwendbares Kriterium gibt, um zu erfahren, ob einer Frage grundsätzliche Bedeutung beigemessen wird, nämlich ob ein Referendum zustande kommt oder nicht (wobei eventuell die Zahl der erforderlichen Unterschriften erhöht werden sollte).

Für einen Beitritt zur EWG oder eine andere weitgehende Vereinbarung ist nur eine grundsätzliche Volksabstimmung denkbar, denn man kann sich kaum vorstellen, dass ein Arrangement befriedigend spielen könnte, wenn sein Funktionieren immer wieder davon abhängig wäre, dass entweder kein Referendum ergriffen wird oder die Volksabstimmung positiv verläuft. Wenn die Annäherung an die Gemeinschaft jedoch nur schrittweise erfolgen sollte, dann könnte das Staatsvertragsreferendum grössere Bedeutung erlangen, weil jeder einzelne Schritt der Referendumpflicht unterliegen würde. Dabei ist anzunehmen, dass das Referendum eine bremsende Wirkung hätte.

Prof. von Salis:

Il me semble que deux hypothèses de travail se dégagent de la présente discussion. Nous traitons d'une part de la question générale que se pose la Commission présidée par M. Wahlen (comment formuler les articles constitutionnels se rapportant à la conduite de notre politique étrangère?), et d'autre part du problème spécifique des rapports entre la Suisse et la CEE. Nous sommes d'accord pour admettre que le règlement de ces derniers pourrait intervenir plus rapidement que la révision de notre Constitution. Aussi me paraît-il indiqué de traiter séparément les deux hypothèses de travail auxquelles je viens de faire allusion.

En ce qui concerne les articles constitutionnels applicables en matière de politique étrangère, M. Dürrenmatt préconise, me semble-t-il, des dispositions assez détaillées et plus particulièrement axées sur le problème européen. M. Bindschedler pense au contraire qu'il faudrait être aussi bref que possible, afin de laisser une assez grande liberté d'action au Parlement et au Conseil fédéral. Pour ma part, je penche plutôt pour la solution de M. Bindschedler. En matière de relations extérieures, la Constitution devrait donner des compétences de caractère général aux autorités de notre pays.

On peut se demander, si la Constitution actuelle entrave vraiment la conduite de notre politique étrangère. A considérer nos institutions et nos moeurs politiques, j'ai l'impression que tel est bien le cas. Le principe de la collégialité du Conseil fédéral ne limite-t-il pas quelquefois la liberté d'action du Chef du département chargé de nos relations extérieures? Et n'est-il pas vrai que les compétences dans ce domaine ne sont pas assez clairement réparties entre le Parlement et le Conseil fédéral? Quant au référendum, les discussions auxquelles j'avais pu participer, il y a 22 ans déjà, au sujet de notre adhésion éventuelle à l'ONU, avaient démontré que la crainte de devoir soumettre un traité international au vote populaire restreignait nettement notre liberté d'action. Avant de pouvoir prendre une décision, nous sommes obligés d'attendre que l'opinion pu-

blique y soit suffisamment préparée. Ne serait-il pas souhaitable, dans ces conditions, qu'une nouvelle Constitution assouplisse le mécanisme de notre politique étrangère? Nous devons prendre conscience que notre système actuel contraste fortement avec celui des autres pays. En Hollande, par exemple, les compétences du ministre des affaires extérieures sont beaucoup plus étendues que chez nous. Bien entendu, le fonctionnement des instances dépend, dans ce domaine aussi, du caractère et de la personnalité des responsables.

Le second problème qui nous occupe est celui de l'intégration européenne. Je reconnais bien volontiers que, sur notre continent comme ailleurs, tous les Etats, petits ou grands, se montrent encore très nationalistes sur le plan politique et militaire. Certes, on est plus particulièrement frappé par la manière dont de Gaulle insiste sur l'indépendance de son pays. Mais le souci de cette indépendance subsistera chez nos voisins même après le départ du Général. Il en va de même pour l'Allemagne. Quelles que soient nos sympathies ou antipathies pour tel ou tel homme politique, nous devons bien admettre que la République fédérale cherche à défendre, comme les autres pays, ses intérêts nationaux. Le problème de la réunification allemande ne cessera pas de se poser, de même que le Japon restera désireux de récupérer Okinawa.

On a dit que les petits Etats membres de la CEE risquent de perdre leur influence. Cela me paraît inexact, surtout sur le plan politique et militaire. Rappelons-nous que le deuxième plan Fouchet, accepté par la France, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique, a été finalement bloqué par les Hollandais. Lorsque nous leur exprimons nos craintes au sujet de l'impuissance des petits Etats membres des Communautés, les représentants du Benelux n'hésitent pas à nous dire et à nous répéter qu'ils n'ont pas perdu leur liberté d'action. Au sein des Communautés, mêmes les mécanismes de vote majoritaire donnent des garanties certaines aux petits Etats. Nous ne sommes pas seuls, en effet, à ne pas vouloir devenir une petite province d'un groupe de mastodontes. La lutte des petits Etats contre les grands se manifeste partout. Dans le Comecon, même, n'est-ce pas la

Roumanie qui a bloqué un projet soviétique d'intégration du bassin de la Mer noire? Les sources profondes de la vie politique restent encore et toujours la nation et l'Etat, et non pas les organismes internationaux de toutes sortes.

Le jour où nous serons amenés à négocier je ne sais quel accord avec Bruxelles, nous serions dans la position de tout le monde. Il ne nous serait pas impossible de sauvegarder notre neutralité, d'autant moins qu'elle est solidement ancrée dans les traditions internationales et qu'elle est donc moins pragmatique que celle de la Suède. Quant à l'obstacle du référendum, qui n'intéresse certes pas nos partenaires, nos négociateurs pourraient bien en tirer partie, s'ils ont assez d'habileté et de caractère.

L'attente que nous nous imposons aujourd'hui se justifie évidemment par les circonstances. L'avenir reste incertain, et notamment en Allemagne. Si une crise économique survenait ou si la réunification avait lieu, savons-nous si l'Allemagne voudrait rester dans la CEE? Et comment celle-ci réglerait-elle ses relations avec les pays de l'est? J'ai été très frappé, à ce propos, par une déclaration que M. Willy Brandt a faite à la radio, le 2 août dernier. Selon le Ministre allemand des affaires étrangères, il n'est pas exclu d'envisager un accord entre le Marché commun et le Comecon. Remarquons, entre parenthèses, que M. Brandt n'a pas dit un mot de l'AELE. Qu'un Ministre allemand puisse s'exprimer de la sorte est tout à fait nouveau. Il y a quelques années encore, on aurait crié au scandale.

En définitive, les événements peuvent suivre à l'avenir des cours si divers que les dossiers doivent être mis à jour, compte tenu des hypothèses les plus diverses.

Der Vorsitzende:

Mit Botschafter Wurth bin ich grundsätzlich einverstanden, mit der Einschränkung allerdings, dass machtpolitische Fragen in der Tätigkeit der Brüsseler Organisationen immer mitspielen. Das Problem der Erweiterung der Gemeinschaften gehört eindeutig in diese Kategorie.

- 36 -

Hofer:

Ich hatte angeregt, wir möchten den Kompetenzkatalog von dem Minister Bindschedler gesprochen hat, anhören. Meiner Ansicht nach sollte man dieses Diskussionsgebiet nicht ohne weiteres verlassen. Es wäre interessant, bald in einer späteren Aussprache auf diese Probleme zurückzukommen.

Freymond:

J'aimerais faire une double proposition pour le sujet de notre prochaine discussion. Nous pourrions reprendre, par exemple, un thème global et parler de façon générale des problèmes qui se posent à notre pays dans un monde s'organisant toujours davantage. Nous pourrions aussi examiner l'incidence qu'aurait sur l'équilibre mondial un changement de la politique américaine. De telles modifications ne sont en effet pas exclues, comme le laissent entrevoir les événements actuels (mise en cause du dollar, guère du Vietnam, désengagement anglais à l'Est de Suez).

Weber:

Man könnte sich auch einmal mit den möglichen Alternativen zur EWG, z.B. mit der Frage einer Erweiterung der EFTA befassen.

Wahlen:

Ich will vor allem die Fragen beantworten, die zum Thema Totalrevision und Integrationsentwicklung aufgeworfen worden sind. Hinsichtlich der Verfassungsrevision kann ich Prof. Freymond beruhigen: ein rasches Vorwärtsgen wäre nicht schweizerisch. Im Augenblick sind drei Teilrevisionen der Bundesverfassung im Gange: das Bodenrecht, das Frauenstimmrecht und die konfessionellen Ausnahmeartikel. Es wurde schon angeregt, dieses Paket in die Gesamterneuerung aufzunehmen. Dies schiene mir nicht gut; man muss schrittweise vorgehen.

- 4b -

Es könnte auch sein, dass sich der Weg der Integration wegen weltpolitischer Ereignisse ändert. Diese Frage wäre es auch wert, einmal diskutiert zu werden.

Ich bin der Ansicht, dass das Volk an der Entscheidung über die Integration teilhaben muss. Nicht nur die Boulevard-Zeitungen, sondern auch die seriöse Presse sollte diese Fragen zur Sprache bringen, um im Volk ein Interesse daran zu erwecken und ihm auf diese Weise eine Entscheidung zu ermöglichen. Es ist oft frappierend, wie auch intelligente Bürger an den Fragen vorbeisehen.

Prof. von Salis hat die Frage aufgeworfen, wieweit der Außenminister in seiner Tätigkeit durch die Bundesverfassung gehemmt sei. Es ist jedoch nicht nur die Verfassung, sondern die direkte Demokratie überhaupt, welche die Verhandlungen hemmt. Das Staatsvertragsreferendum kann Verhandlungen zunichte machen. Als Beispiel sei das Italiener-Abkommen angeführt. Es handelte sich um ein Abkommen, das wir eingehen mussten, um den Arbeitern gewisse Rechte zu gewähren, nachdem wir während Jahren ihre Arbeit angenommen hatten. Wir leben nicht mehr in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Dieses Abkommen rief eine grosse Krise auch im Parlament hervor. Ein anderes Beispiel ist das folgende: Wenn es gelänge, in Verhandlungen mit der UNO einen Beitritt mit Anerkennung unserer Neutralität zu erreichen und nachher die Volksabstimmung negativ ausfiele, würde die Schweiz vor der Generalversammlung merkwürdig dastehen. Doch muss dies wegen unseres Systems der direkten Demokratie in Kauf/genommen werden.

Dürrenmatt:

Ich möchte hier noch einmal die Absicht meiner Darstellung zusammenfassen. Ich sprach mich weder für eine detaillierte noch für eine weitergestreckte Kompetenzordnung für die Regelung unseres Verhältnisses zur europäischen Gemeinschaft aus. Es ging mir auch nicht darum, meine Auffassung bekanntzugeben, sondern ich wollte lediglich die Probleme aufwerfen. Aus der Diskussion hat sich folgendes ergeben:

Die Gesamtmeinung geht dahin, dass sich eine Revision der Verfassung nicht auf das Problem der Integration zu beschränken habe. Niemand hat verlangt, die Verfassung müsse sich auf die Integration ausrichten, und wir sind uns offenbar alle darin einig, dass die Verfassung keine deklamatorischen Hinweise enthalten darf, und dass insbesondere der Prinzip der Neutralität darin nicht kanonisiert zu werden braucht. Im Vordergrund steht die Frage der Kompetenz für die Regelung unserer auswärtigen Beziehungen; die Kompetenzfrage stellt sich aber auch für die innerstaatliche Struktur. In bezug auf das Referendum stimme ich der Auffassung des Vorsitzenden zu. Der Gedanke, das Referendum in aussenpolitischen Fragen aufzuheben, ist nicht realistisch.

Wir sind heute in bezug auf die Differenzierung der verschiedenen Fragen innerhalb des Themas einen Schritt weitergekommen. Die Konsequenzen der Integration im einzelnen stellen eine "post-festum"-Frage dar. Hinterher werden sich gewiss bestimmte Verfassungsänderungen aufdrängen. Darüber brauchen wir uns aber nicht zu unterhalten, bevor nicht die Grundsatzfrage entschieden ist. Die Realität liegt heute in der Konfrontation mit der EWG, deren ideelle Hintergründe wir sehen müssen. Wir müssen uns auch der machtpolitischen Dynamik als einer Realität bewusst sein. Die Supranationalität wird erst dann realisiert werden, wenn dies die heutigen sechs EWG-Mitgliedstaaten selbst wünschen. Ich persönlich bin nicht so überzeugt, dass die Supranationalität verwirklicht werden wird. Offen bleibt auch noch die Frage, ob es überhaupt zu einer Erweiterung der EWG kommen wird.

Bindschedler:

Ich möchte einige in der Diskussion aufgeworfene Punkte klarstellen. Das Verfahren des Beitritts zu einer internationalen Organisation kann verfassungsrechtlich auf zwei Arten geregelt werden. Entweder wird ein Grundsatzartikel in die Verfassung aufgenommen, dass die Eidgenossenschaft berechtigt sei, Hoheitsrechte auf supranationale Organisationen zu übertragen. Oder man geht Schritt

für Schritt vor, indem für jeden Beitritt zu einer Organisation ein besonderes Verfassungsgesetz ad hoc erlassen wird. Dieses Verfahren wurde 1919 für den Beitritt zum Völkerbund benützt. Auch für den Beitritt zur EWG könnte man es wählen, indem man den Bundesbeschluss mit dem Römer Vertrag als Anhang dem Volk zur Abstimmung vorlegt. Wird diese Frage angenommen, ist die Kompetenzübertragung vollzogen. Aus innenpolitischen Gründen wäre wohl dieses zweite System vorzuziehen, während die andere Lösung juristisch einwandfreier wäre.

Der Vorsitzende war über meine "Bagatellisierung" des EWG-Beitritts erstaunt. Ich wollte ein Gegengewicht zu den üblichen Auffassungen setzen. Nur wenn man den Mitwirkungsrechten und den verbleibenden Kompetenzen ebensoviel Bedeutung beimisst wie den Einbussen, kommt man zu einer ausgewogenen Beurteilung.

Fragen wie die Zwiebelordnung oder die Vereinheitlichung des Aktienrechts oder anderer Rechtsgebiete sind rechtstechnische Probleme und nach Zweckmässigkeitserwägungen zu lösen. Sie haben nichts zu tun mit kulturellen und nationalen Werten. Im übrigen ist die Schlussfolgerung, ob ein Entscheid von schwerwiegender Tragweite sei, immerhin subjektiv.

Hinsichtlich des Staatsvertragsreferendums möchte ich klarstellen, dass Art. 89, Abs. 4 BV eine zwingende Vorschrift ist. Die Bundesversammlung kann daher nicht darüber befinden, ob ein Staatsvertrag dem Referendum unterstellt wird oder nicht. Die Behörde muss die Bestimmung befolgen. Sobald ein Staatsvertrag keine Kündigungsklausel enthält, untersteht er dem Referendum. Diese Praxis verstösst nicht gegen die Idee der Initianten. Damals bildete der Gotthardvertrag, der auf unbeschränkte Dauer ohne Kündigungsklausel abgeschlossen worden war, den Anlass zur Einführung des Staatsvertragsreferendums. Seither sind wir dem Ausland gegenüber schwerwiegendere Bindungen eingegangen.

Es wurde auch hervorgehoben, dass das Staatsvertragsreferendum in seiner heutigen Form nicht gefährlich sei. Es

stimmt, dass es erst zweimal zur Anwendung gekommen ist. Aber beim Spölvertrag wäre eine Ablehnung durch das Volk schlimm gewesen, da sie die Schweiz in Schwierigkeiten mit Italien gebracht hätte und zudem der Nationalpark und Teile des Engadins durch einseitiges Vorgehen Italiens hätten trockengelegt werden können.

Auch stärkt das Staatsvertragsreferendum unsere Verhandlungsposition keineswegs. In den meisten Fällen werden die Staaten dann einfach auf den Vertrag verzichten. Natürlich ist es unlogisch, wenn ein obligatorisches Referendum für einen Grundsatzentscheid und kein Referendum für Entscheide von geringerer Tragweite vorgesehen wird. Aber man kann auch hier die Logik ins Extreme treiben. Jedenfalls ist es für das Volk einfacher, über den Beitritt zur UNO abzustimmen als über einen Kraftwerkvertrag.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass das Referendum heute in vielem undemokratisch geworden ist. Kapitalkräftige Kreise benützen es vielfach als Pressionsmittel, um ihre eigenen Anliegen durchzusetzen.

Schliesslich sei noch ein Wort zum Mitspracherecht in der EWG gesagt. Diese Frage muss nicht nur juristisch, sondern auch politisch betrachtet werden. Für die Schweiz hat Botschafter Wurth die Antwort bereits gegeben, als er unter Hinweis auf Präzedenzfälle betonte, die Kleinstaaten hätten in der heutigen EWG durchaus Einfluss; überdies wäre die EWG im Moment des schweizerischen Beitritts grösser als heute.

Bei einer Totalrevision der Bundesverfassung darf die auswärtige Gewalt auf keinen Fall durch eine Ausweitung der Volksrechte beschränkt werden; dadurch würden wir nach aussen handlungsunfähig. Die beste Staatsform ist eine gemischte, welche auf demokratischen Institutionen, dem Gewaltentrennungsprinzip und einer gut ausgebauten Justiz beruht. In der heutigen Zeit, wo jedes Ereignis in irgendeinem Teil der Welt auf jedes Land, auch auf die Schweiz, zurückwirkt, wäre es sehr gefährlich, die auswärtige Gewalt und damit die Handlungsfähigkeit nach aussen einzuschränken.

- 45 -

Der Vorsitzende:

Die nächste Sitzung wird der weltpolitischen Lage und ihren Rückwirkungen auf die europäische Szene gewidmet sein. Prof. Freymond wird das Thema einleiten. Als Datum legen wir provisorisch den 17. Februar 1968 fest.