

15.2.1972

Notiz betreffend Referendum für das Integrationsabkommen

Der Bundesrat hat das Eidg. Politische Departement ersucht, in Verbindung mit dem Justizdepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement eine Stellungnahme zur Frage der Unterbreitung des Freihandelsabkommens der Schweiz mit den EG unter die Volksabstimmung auszuarbeiten. Der entsprechende Bericht wird dem Bundesrat noch diesen Monat zugeleitet werden. Soweit ich orientiert bin, kommt er zum Schluss:

- dass das Abkommen, da es eine einjährige Kündigungsfrist enthalten wird, dem Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 89, Abs. 4 BV weder durch den Bundesrat noch durch Beschlussfassung der Bundesversammlung unterstellt werden kann;
- dass das Abkommen keine tiefgreifenden, strukturellen Aenderungen unseres Verfassungsrechts bringt und auch keinen grundsätzlichen Wechsel in der schweizerischen Politik bedeutet und dass sich daher auch ein obligatorisches Referendum von Volk und Ständen gemäss Art. 121 BV nicht als notwendig erweist;
- dass der Bundesrat jedoch nach freiem Ermessen aus politischen oder sachlichen Gründen der Bundesversammlung den Antrag stellen kann, den Genehmigungsbeschluss dem Verfassungsreferendum in Form eines besonderen Verfassungsgesetzes zu unterstellen, wie dies beim Völkerbund geschah;
- und dass sich sowohl für wie gegen dieses Vorgehen triftige Gründe anführen lassen, so dass der Entscheid erst nach Abschluss der Verhandlungen in Kenntnis des genauen Inhalts des Abkommens gefällt werden sollte.

Da eine Volksabstimmung somit aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht erforderlich ist, gilt es eine politische Ermessensfrage zu entscheiden. Vorerst seien die bisherigen Stellungnahmen des Bundesrates in Erinnerung gerufen, um abzuklären, inwieweit dieser Entscheid bereits präjudiziert sein könnte.

- 2 -

Die Frage einer Volksabstimmung ist erstmals im "Gesamtbericht über wirtschaftliche und politische Probleme einer Teilnahme oder Nichtteilnahme der Schweiz an der Integration" vom September 1969 behandelt worden, den die Ständige Wirtschaftsdelegation dem Bundesrat als Zusammenfassung des Ergebnisses der Untersuchungen der verschiedenen auf dem Integrationsgebiet geschaffenen Arbeitsgruppen unterbreitet hatte. Dieser Bericht beschränkte sich jedoch auf die Prüfung der beiden Extremvarianten, des Beitritts und des Nichtbeitritts, und erwähnte die Volksabstimmung im Zusammenhang mit einem allfälligen Beitrittsverfahren. Er legte auf Seite 16 dar:

"Wie seinerzeit beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund sprechen auch im Falle eines EWG-Beitritts der Schweiz gewichtige politische Gründe für den Weg der Verfassungsgesetzgebung. Ein solches Vorgehen beseitigt nicht nur alle rechtlichen Zweifel, ob durch den Beitritt fundamentale Normen der Bundesverfassung berührt werden, sondern konfrontiert Volk und Stände auch mit einer beträchtlichen Neuorientierung unserer Aussenpolitik, deren langfristige Konsequenzen ungeachtet aller schweizerischen Beitrittsvorbehalte nicht voraussehbar sind."

Auch anlässlich der Orientierung der Fraktionschefs der Bundesratsparteien vom 11. Mai 1970 wurde die Volksabstimmung als Erfordernis im Zusammenhang mit einer beitriffsnahen Integrationslösung angekündigt.

In der schweizerischen Eröffnungserklärung vom 10. November 1970 in Brüssel wurde die Frage der Volksabstimmung ebenfalls erwähnt. Der entsprechende Passus war anlässlich der Sitzung des Bundesrates vom 4. November in Abänderung des Entwurfes der Verwaltung wie folgt formuliert worden:

"Ich erinnere insbesondere daran, dass eine substantielle Vereinbarung, wie wir sie anstreben, nach deren Abschluss dem Referendum unterliegt. Die Schweiz befindet sich in dieser Hinsicht in einer wohl einzigartigen Lage."

- 3 -

Die Vorsteher des EPD und des EVD haben anlässlich der im Zusammenhang mit der schweizerischen Eröffnungserklärung durchgeführten Sitzungen der aussenpolitischen und Aussenwirtschaftskommissionen in diesem Sinne votiert. Dagegen hat der Bundesrat in seinem umfassenden Integrationsbericht vom 11. August 1971 zur Frage des Genehmigungsverfahrens für ein Abkommen der Schweiz mit der EWG nicht Stellung genommen. Der Bericht wurde zwar mit der Notwendigkeit, das Verständnis des Souveräns zu fördern, begründet, jedoch ohne die Präzisierung, dass dieses Verständnis unerlässlich sei, weil eine Volksabstimmung beabsichtigt werde. Allerdings von den bundesrätlichen Sprechern ist dann/bei der Behandlung dieses Berichtes in den nationalrätlichen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft auf Anfragen aus Kreisen der Kommissionsmitglieder die persönliche Auffassung vertreten worden, dass das Abkommen der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt werden sollte. Seit der Beschlussfassung des EG-Ministerrates über die Verhandlungsrichtlinien und das Abkommensmodell hat der Bundesrat zur Frage der Volksabstimmung keine neue Stellungnahme abgegeben.

Der Bundesrat hat somit in einem früheren Zeitpunkt, im Zusammenhang mit der Formulierung der Eröffnungserklärung vom November 1970, die Absicht, eine Volksabstimmung durchzuführen, bekundet, diese jedoch an die Voraussetzung geknüpft, dass es sich um ein "substantielles" Abkommen handeln werde. Das vom Bundesrat als Ausgangspunkt postulierte umfassende Abkommen, das neben der Herstellung des Freihandels auch Vereinbarungen in einer Reihe weiterer wirtschaftspolitischer Bereiche enthalten würde, lässt sich nun aber nicht in einem Zug verwirklichen. In diesem Sinne kann das Abkommensmodell, das jetzt zur Diskussion steht, inhaltlich nicht im gleichen Ausmass als gewichtig qualifiziert werden wie unser ursprünglicher Verhandlungsvorschlag. Dementsprechend muss auch die Frage der Volksabstimmung neu überprüft werden.

Nach meiner Auffassung sollte ein Entscheid erst gefällt werden, wenn der Abkommenstext vorliegt. In der Zwischenzeit

sollte sich der Bundesrat seine Entscheidungsfreiheit ausdrücklich vorbehalten und darauf hinweisen, dass eine Diskussion über das Erfordernis einer Volksabstimmung im jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll wäre. Für diese abwartende Haltung sprechen folgende Gründe:

1. Eine allfällige Volksabstimmung, die ein erhebliches Risiko darstellt, darf nicht unter dem Eindruck durchgeführt werden, dass mit dem Basisabkommen eine grundsätzliche Neuorientierung der schweizerischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik beabsichtigt werde, die unabhängig vom spezifischen Vertragsinhalt eine Volksbefragung rechtfertigen würde. Die These, dass das Abkommen mehr enthalte, als schliesslich in den Vertragsbestimmungen aufgeführt ist, könnte eine gewisse Berechtigung für sich in Anspruch nehmen, wenn der Entscheid über die Volksabstimmung schon vor dem Vorliegen des Abkommens getroffen würde.
2. Eine entscheidende Bedeutung wird der Ausgestaltung der "Entwicklungsklausel" zukommen. Unser Verhandlungsziel besteht darin, diese so zu formulieren, dass die zukünftige Entwicklung nicht präjudiziert wird. Die Entwicklungsklausel sollte nicht den Anlass für die Volksabstimmung bilden; dies kann jedoch erst dann nachgewiesen werden, wenn der Wortlaut dieser Vertragsbestimmung feststeht. In diesem Zusammenhang kann der häufig verwendete Begriff "entwicklungsfähiges Abkommen" zu Missverständnissen führen. Nicht das nun zu schliessende Abkommen wird "sich" - gewissermassen von selbst - entwickeln, sondern die Beziehungen Schweiz-EG werden auch auf anderen Gebieten - Verkehr, Gesellschaftsrecht, Technologie usf. - staatsvertragliche Vereinbarungen erfordern.
3. Ein allfälliger Entscheid, das Verfassungsreferendum in Aussicht zu nehmen, wird umso sorgfältiger begründet werden müssen, als unsere Botschaft über die Genehmigung des EFTA-Abkommens die Erwägungen dargelegt hatte, weshalb eine Freihandelsvereinbarung nicht referendumpflichtig sei, und diese Auffassung von der grossen Mehrheit in den Räten ausdrücklich übernommen worden ist.

Das für das Verhältnis Schweiz-EWG vorgesehene Abkommensmodell wird voraussichtlich seinem Inhalt nach nicht über die EFTA hinausgehen; es wird im Gegenteil keine neue internationale Organisation gegründet werden.

4. Das Hauptargument für eine Volksabstimmung wäre gegebenenfalls aus dem Umstand abzuleiten, dass der Kündigungsklausel, die das Staatsvertragsreferendum ausschliesst, bloss formeller Charakter zukommt, indem die Absichten der Vertragsparteien auf Begründung einer dauerhaften, zeitlich nicht befristeten Regelung des Verhältnisses der Schweiz zur EWG hinauslaufen. Hier liegt der Unterschied zur EFTA, die ausdrücklich als temporäre Uebergangsetappe konzipiert worden war. Ferner kann argumentiert werden, dass der Freihandel mit der erweiterten EG einen wichtigeren Teil des schweizerischen Aussenhandels betrifft, als dies im Rahmen der EFTA der Fall gewesen ist.

*Bruno*