

Mittwoch, 22. März 1972

Volksabstimmung
über das Abkommen zwischen der Schweiz
und den Europäischen Gemeinschaften.

Politisches Departement. Antrag vom 2. März 1972.

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 15. März 1972
(Beilage).

Politisches Departement. Stellungnahme vom 20. März 1972
(Beilage).

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 16. März 1972
(Einverstanden).

Am 13. Dezember 1971 hat der Bundesrat das Politische Departement beauftragt, zusammen mit dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement die Frage einer allfälligen Volksabstimmung zu untersuchen und ihm darüber Bericht zu erstatten.

Das Politische Departement unterbreitet hiermit den gewünschten Bericht. Der Entwurf wurde der Justizabteilung und der Handelsabteilung vorgelegt. Beide Amtsstellen haben sich grundsätzlich damit einverstanden erklärt; ihren Stellungnahmen zu einzelnen Punkten ist im endgültigen Text weitgehend Rechnung getragen worden.

Gestützt darauf hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Vom Bericht des Politischen Departementes wird zustimmend Kenntnis genommen (s. Beilage).

Protokollauszug an:

- EPD 10
- EDI 3
- JPD 3
- EMD 4
- FZD 9
- EFK 2
- Fin. Del. 2
- EVD 3
- VED 3
- BK 4 (Hb, Br 3)

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schulz

Dodis



Abkommen mit den Europäischen
Gemeinschaften; Volksabstimmung

3003 Bern, 15. März 1972

M.62/Zw/wz

An den Bundesrat

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departements vom 2. März 1972

Wir stimmen dem Bericht des Politischen Departements
mit folgenden Vorbehalten zu:

1. Mit dem Politischen Departement sind wir der Auffassung, dass Artikel 89 Absatz 4 BV (fakultatives Staatsvertragsreferendum) nicht zur Anwendung gelangt und dass keine Gründe rechtlicher Natur ersichtlich sind, die eine Unterstellung des Abkommens unter das obligatorische Referendum gebieten würden. Ob politische Erwägungen eine solche Unterstellung nahelegen, ist eine Ermessensfrage. Angesichts der verschiedenen bundesrätlichen Verlautbarungen dürfte die Frage aber bereits so präjudiziert sein, dass es weder im Parlament noch in der Öffentlichkeit verstanden würde, wenn der Bundesrat mit seiner offiziellen Stellungnahme noch länger zuwarten wollte, zumal die Informationen des Bürgers möglichst frühzeitig sollte einsetzen können (Ziffer 4 des Berichts, in fine, Seite 9).

2. Im bekannten Rheinau-Bericht vom 4. Mai 1954 hat der Bundesrat den Primat des Völkerrechts, einschliesslich des

- 2 -

Staatsvertragsrechts, mit der Begründung abgelehnt, dass es für einen souveränen Staat wie die Schweiz keinen dem Verfassungsgeber positivrechtlich übergeordneten Willen gebe, an dessen Vorschriften er gebunden wäre. Solange die Schweiz keine Souveränitätsrechte abtrete, hätten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht in dem Sinn den Vorrang, dass sie späteres Landesrecht zu brechen vermöchten.

Wohl könnten neuere bundesrätliche Verlautbarungen (etwa in BBl 1969 I 1554/1555) auf eine Preisgabe dieses Standpunkts und damit auf eine Anerkennung des Völkerrechts als Verfassungsschranke hindeuten. Da die bezüglichen Äusserungen aber eher beiläufig und ohne nähere Begründung erfolgt sind, messen wir ihnen nicht diese Tragweite bei. Unsere Zustimmung zum Bericht darf daher nicht auch als Zustimmung zur These des Politischen Departements gedeutet werden, das nunmehr im Völkerrecht eine Verfassungsschranke erblickt (Ziffer 3 des Berichts, dritter Absatz auf Seite 5, in fine).

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



o.C.41.775.3.1. - BI/hä

Bern, den 20. März 1972.

AusgeteiltS t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements vom
15. März 1972 zum Antrag des Politischen Departements
vom 2. März 1972 betreffend Abkommen mit den Europäischen
Gemeinschaften; Volksabstimmung

Von den Vorbehalten des Justiz- und Polizeidepartements
in seinem Mitbericht vom 15. März 1972 nehmen wir Kenntnis.

Wir halten am Vorrang des Völkerrechts fest. Es braucht
hierüber nicht im jetzigen Zeitpunkt im Zusammenhang mit dem Ab-
kommen über die Europäischen Gemeinschaften entschieden zu wer-
den. Hingegen werden wir in einem späteren Zeitpunkt eingehender
auf das Problem zurückkommen. Es stellt sich auch im Rahmen der
Arbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

- BI/hä

Bern, den 2. März 1972.

Volksabstimmung über das Abkommen zwischen
der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften

1) Die Antwort auf die Frage, ob das Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften über die besonderen Beziehungen einer Volksabstimmung zu unterstellen sei, hängt von seinem Inhalt ab. Dieser wird das Ergebnis der Verhandlungen sein. Er steht aber heute schon in grossen Zügen fest.

Das Abkommen wird zum Hauptgegenstand die Errichtung einer industriellen Freihandelszone haben. Zölle, Kontingente und andere Handelshindernisse werden im Verhältnis zwischen der Schweiz und den EG innerhalb eines bestimmten Zeitraumes aufgehoben werden. Hingegen bleiben die aussenhandelspolitischen Kompetenzen gegenüber Drittstaaten aufrechterhalten (im Unterschied zu einer Zollunion). Um die Zielsetzung der Freihandelszone sicherzustellen, werden gewisse Grundsätze über den Wettbewerb, Verbot des "dumping", die indirekte Besteuerung, den Zahlungsverkehr, die Exportkredite und den Durchgangsverkehr vereinbart werden. Das Abkommen wird Schutzklauseln, vor allem im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten und sektoriellen und regionalen Schwierigkeiten, vorsehen, deren Anrufung grundsätzlich einem gemeinsamen Verfahren unterstellt wird, in dringenden Fällen jedoch auch einseitig erfolgen kann. Die von uns gewünschte Entwicklungsfähigkeit wird in Form von Absichtserklärungen Eingang finden. Als einziges Organ ist eine Gemischte Kommission vorgesehen, deren Aufgaben in der allgemeinen Ueberwachung der Ausführung des Abkommens, der Feststellung von Verletzungen der Verpflichtungen und Verhandlungen über deren Wiedergutmachung, der Information und Konsultation bestehen werden. Die Kommission wird sich ferner

mit der Anwendung der Schutzklauseln und der Entwicklung des Abkommens zu befassen haben. Mit Ausnahme von rein technischen Gebieten wie der Aenderung der Ursprungsregeln und der Ueberwachung der Schutzklauselverfahren wird sie keine Kompetenzen erhalten, für beide Parteien verbindliche Beschlüsse zu fassen.

Mit dem Abkommen wird also keine internationale Organisation geschaffen, wie das bei der Konvention von Stockholm, die zur Gründung der EFTA führte, der Fall war. Es handelt sich vielmehr um einen ausgebauten Handelsvertrag, der die Parteien nicht nur zu einem teilweisen Abbau bestehender Handelshindernisse, sondern zu deren völligen Beseitigung für Industriewaren verpflichtet.

Das Abkommen wird eine Kündigungsklausel enthalten, nach der es unter Innehaltung einer einjährigen Frist jederzeit gekündigt werden kann.

2) Die Bundesverfassung schreibt die Unterstellung von völkerrechtlichen Verträgen unter eine Volksabstimmung nur in einem Falle vor. Gemäss Art. 89 Abs. 4 BV sind Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird. Die Praxis hat diese Bestimmung bis jetzt konsequent - und unbestritten - immer so ausgelegt, dass Verträge, auch wenn sie unbefristet oder für eine längere Dauer als 15 Jahre abgeschlossen wurden, nicht referendumpflichtig sind, sofern sie vor 15 Jahren gekündigt werden können. Das zeitliche Kriterium, vor allem in der erwähnten Auslegung, stösst oft auf Kritik, weil es nur bei einer Minimalzahl von Verträgen das Referendum zulässt. Es handelt sich jedoch keinesfalls um eine willkürliche Praxis der Behörden; sie ergibt sich vielmehr schon aus der Geschichte der Bestimmung. Diese wurde auf Grund einer Volksinitiative durch Abstimmung vom 30. Januar 1921 in die Verfassung eingefügt, wobei Anlass hiezu der unbefristete Gotthard-Vertrag vom

13. Oktober 1909 gab. Der Sinn der Verfassungsbestimmung liegt darin, zu verhindern, dass die Eidgenossenschaft für eine Dauer von mehr als 15 Jahren sich völkerrechtlich bindet, ohne sich von dieser Bindung wieder lösen zu können; es sei denn, die Bindung werde stillschweigend oder ausdrücklich vom Volke angenommen ¹⁾.

Die Bundesversammlung kann nicht von sich aus einen Vertrag, der dem von der Verfassung vorgesehenen Kriterium nicht entspricht, dem Referendum unterstellen. Die Behörden haben vielmehr die ihnen von der Verfassung übertragenen Kompetenzen auszuüben und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen; die Kompetenzen sind keine subjektiven Rechte, über die der Inhaber frei verfügt. Ausnahmen bestehen einerseits in der Möglichkeit der Delegation an untergeordnete Stellen und andererseits ergeben sie sich aus dem Fehlen von materiellen Verfassungsschranken, wie unter Ziffer 3 hienach dargelegt wird.

Weder Bundesrat noch Bundesversammlung können nach ihrem Belieben einen Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellen; in dieser Beziehung unterscheiden sich die schweizerischen Abstimmungen von ausländischen Plebisziten. Jedes andere Vorgehen wäre eine Verschiebung der von der Verfassung vorgesehenen Kompetenzverteilung und damit eine Verfassungsverletzung. In der Praxis hat sich die Frage vor allem bei Gesetzen und Beschlüssen des Parlaments gestellt, soweit sie nicht dem obligatorischen Referen-

1) A. FAVRE, Droit constitutionnel suisse, Fribourg 1966, S. 176-177; J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, I, S. 69, 346, II, S. 426-427; GIACOMETTI/FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 822-823; BINDSCHEDLER, Die Vollziehung völkerrechtlicher Verträge in den EFTA-Staaten, 6. Schweiz, EFTA-Bulletin XII, Nr. 9, Dezember 1971, S. 9-10. Siehe auch die Thesen des Politischen Departements über das Staatsvertragsreferendum vom 19. Mai 1949, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, VII (1950), S. 192-212.

... die Zuständigkeit einer Behörde
... nur Rechte sondern auch ausserbare Pflichten, Bund
... vom 27. Mai 1969, S. 37.

dum unterlagen. GIACOMETTI bemerkt dazu in aller Klarheit:

"Eine verbindliche Volksabstimmung im Sinne einer eigentlichen Volksbefragung kann nur dann rechtlich zulässig sein, wenn die Verfassung sie ausdrücklich vorsieht. Denn wenn auch die schweizerischen Kantone und die Eidgenossenschaft Referendumsdemokratien bilden, in denen, wie man sagt, eine Volksherrschaft besteht, so sind sie jedoch andererseits rechtsstaatliche Referendumsdemokratien. Das will heissen, das Volk steht nicht über der Verfassung, sondern unter derselben. Die Verfassung ist mit anderen Worten auch in der Referendumsdemokratie die oberste Zuständigkeitsordnung; sie bestimmt die Zuständigkeiten des Volkes wie der höchsten Behörden. Die Kompetenzen des Volkes können also nicht etwa nach Belieben aus dem Volkssouveränitätsprinzip abgeleitet werden, sondern müssen sich aus der Verfassung ergeben. Das Volk ist, anders ausgedrückt, nur in den ihm von der Verfassung übertragenen Materien zuständig. Diese verfassungsmässigen Kompetenzen des Volkes werden bekanntlich als politische Rechte bezeichnet und berechtigen zur Ergreifung von Volksinitiativen sowie des Referendums und zur Teilnahme an Volkswahlen und an Volksabstimmungen in den von der Verfassung bezeichneten Fällen. Andere verbindliche Volksabstimmungen und damit auch eigentliche Volksbefragungen als diejenigen, die die Verfassung vorsieht, sind also verfassungsrechtlich ausgeschlossen." 2)

Das gilt natürlich auch für die Beschlüsse der Bundesversammlung über die Genehmigung von Staatsverträgen.

Da das Abkommen mit den EG jederzeit mit einjähriger Frist gekündigt werden kann, ist Art. 89 Abs. 4 BV nicht anwendbar. Die Bundesversammlung kann den Genehmigungsbeschluss aber auch nicht von sich aus dem Referendum unterstellen; denn die erwähnte Verfassungsbestimmung sieht nur das fakultative Referendum vor.

2) Ueber die rechtliche Zulässigkeit von Volksabstimmungen in nicht-referendumpflichtigen Materien, SIJ, 52 Nr. 20 vom 15. Oktober 1956, S. 306; ferner S. 307 und 308; gleicher Auffassung AUBERT, a.a.O., S. 417, 444; W. BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, S. 712. Das Bundesgericht hat in einem leider in der amtlichen Sammlung nicht veröffentlichten Entscheid über das Berner Tramtaxen-Referendum des Jahres 1966 die gleiche Auffassung vertreten und erklärt, die Zuständigkeit gebe einer Behörde nicht nur Rechte sondern auch unabwälbare Pflichten, "Bund" Nr. 120 vom 27. Mai 1969, S. 37.

3) Sofern ein Vertrag tiefgreifende strukturelle Änderungen der Verfassung mit sich bringt oder einen grundsätzlichen Wechsel in der schweizerischen Politik bedeutet, ist das Verfahren der Verfassungsrevision anzuwenden. In diesem Falle bedarf es zusätzlich zur Genehmigung durch die Bundesversammlung der Annahme durch die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und der Kantone (obligatorisches Volks- und Ständereferendum, Art. 121 BV).

Eingriffe in die Verfassung wird das Abkommen nicht mit sich bringen. Es unterscheidet sich in dieser Beziehung nicht von andern Handelsverträgen oder Abkommen über die Gründung von internationalen Organisationen wie die EFTA-Konvention. Es werden keine Zuständigkeiten in einem über das in vielen Verträgen Uebliche hinausgehenden Mass übertragen und keine materiellen Verfassungsvorschriften berührt. Aus diesen Gründen erweist sich somit das obligatorische Referendum rechtlich als nicht notwendig.

Unabhängig hievon kann jedoch ein Erlass dem Verfassungsgesetzgeber vorgelegt werden, wenn sachliche und politische Gründe für dieses Vorgehen sprechen. Die Frage, ob Rechtsnormen zum Bestandteil der Verfassung gemacht oder in die Form des einfachen Gesetzes gekleidet werden sollen, ist in dieser Beziehung eine solche des Ermessens. Es gibt keine Bestimmungen darüber, was zu einer Verfassungsvorschrift gemacht werden kann. Inhaltliche Schranken - vom Völkerrecht abgesehen - bestehen für die Verfassung nicht. Das ist ständige schweizerische Verfassungspraxis ³⁾. Der

3) "Für die Verfassungsgesetzgebung gibt es nur Schranken der Form aber keine des Inhalts. Zwar soll eine verfassungsmässig zuständige Behörde nicht durch das Mittel einer Verfassungsrevision eine ihr unzweifelhaft obliegende Verantwortlichkeit abwälzen. Aber darum handelt es sich hier nicht, sondern es liegt gerade ein Fall vor, für den die Verfassung keine bestimmte Regelung getroffen hat." Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, S. 90 (BB1 1919 IV 630; die Botschaft ist weitgehend von Prof. Max HUBER verfasst worden). Vgl. ferner die ausführliche Darstellung im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum

Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ist seinerzeit der Volksabstimmung unterstellt worden, wobei Zustimmung der Mehrheit des Volkes und der Stände verlangt wurde. Er stellt damit einen Verfassungszusatz dar. In seiner Botschaft vom 4. August 1919 hob der Bundesrat hervor, der Beitritt zum Völkerbund bringe zwar keine Aenderung der Bundesverfassung mit sich; er greife weder in die Organisation noch in die Befugnisse der Eidgenossenschaft ein. Die übernommenen Bedingungen gingen grundsätzlich nicht weiter als z.B. in obligatorischen Schiedsverträgen oder in Verwaltungsunionen. Die Neutralität bleibe ebenfalls erhalten, wenn auch in einer neuen Ausprägung. Indessen sei diesen juristischen Ueberlegungen kein entscheidendes Gewicht beizulegen. Man befinde sich einer neuen vom Verfassungsgesetzgeber nicht in Betracht gezogenen Situation gegenüber, und da es sich um eine Angelegenheit von höchster Bedeutung handle, sei es eine politische Pflicht der Behörden, sich an die Instanz zum Entscheid zu wenden, von der sie ihre Befugnisse ableiten. Massgebend für das gewählte Verfahren waren also nicht rechtliche, sondern politische Gründe ⁴⁾.

Für das einzuschlagende Verfahren gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder kann der Bundesverfassung ein neuer Artikel beigefügt oder dann ein besonderer Verfassungszusatz erlassen werden. In Bezug auf den Völkerbund wurde der letztere Weg gewählt ⁵⁾.

Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau vom 4. Mai 1954, S. 13/14, 20-27, 30 (BB1 1954 I 733/734, 740-747, 750); gleicher Auffassung AUBERT, a.a.O., S. 130-139, vor allem Nr. 332, 333 und 347.

- 4) Botschaft Völkerbund, S. 89-94, vor allem S. 89/90 (BB1. 1919 IV 629-634, 629/630). Volk und Stände nahmen den verfassungsergänzenden Bundesbeschluss vom 5. März 1920 am 16. Mai desselben Jahres an.
- 5) Der Bundesrat schlug vor, der Bundesverfassung einen neuen 4. Abschnitt "Völkerbund" mit einem neuen Art. 124 einzufügen, Botschaft S. 93/94 (BB1. 1919 IV 633/634). Die Bundesversammlung entschied sich für die andere Variante.

Der Bundesbeschluss vom 5. März 1920 stellt ein besonderes Verfassungsgesetz dar und figurierte deshalb in den älteren offiziellen Ausgaben der Bundesverfassung als Anhang derselben. Diese Lösung erscheint als die klarere und entspricht eher dem Gegenstand, da es sich um die Regelung eines Einzelproblems, den Entscheid über eine Einzelfrage handelt. Sie wäre deshalb auch hier zu wählen ⁶⁾.

4) Es bleibt zu untersuchen, ob politische oder sachliche Gründe für das obligatorische Referendum sprechen.

Gegen dieses Vorgehen lässt sich einmal anführen, dass es aus rechtlichen Erwägungen nicht notwendig ist. Man kann ferner die Auffassung vertreten, dass dem Abkommen keine derart umwälzende Bedeutung zukomme, dass seine Genehmigung zum Gegenstand eines Verfassungszusatzes gemacht werden müsste. Mit Rücksicht auf die Universalität unserer Beziehungen und den Eindruck auf die nicht-beteiligten Staaten wäre eine derartige Betonung der Wichtigkeit ausserpolitisch sogar unerwünscht. Die Schweiz behält sich vor, neben den Beziehungen zu den europäischen Staaten diejenigen zur übrigen Welt zu pflegen. Eine endgültige Entscheidung in eine bestimmte Richtung erfolgt nicht. Es sollte auch kein Präjudiz für das Vorgehen bei andern Verträgen geschaffen werden, denn das Referendum bedeutet eine erhebliche Einschränkung der ausserpolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz ⁷⁾.

6) Einen andern Präzedenzfall stellt der Verfassungszusatz für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 6. April 1939 dar. Vgl. die Liste der Verfassungszusätze, die nicht in die Verfassung selbst aufgenommen wurden, bei AUBERT, a.a.O., I, S. 104.

7) In ihrer Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts vom 14. Februar 1972 führt die Handelsabteilung noch aus: "Dass dem schweizerischen Verfassungsrecht zumindest keine verbindliche "untere Schranke" gesetzt ist, muss in Anbetracht der politischen Realitäten wohl als gegeben hingenommen werden (vgl. auch AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Nr. 324 ff, namentlich Nr. 347 in fine). Besonders im Bereich des Staatsvertragsrechts

Zu Gunsten des obligatorischen Referendums lässt sich anführen, dass von Mitgliedern des Bundesrates zu verschiedenen Malen Zusicherungen in dieser Richtung abgegeben worden sind und die Frage somit als präjudiziert erscheint. Soweit sich das beurteilen lässt, verlangt eine Mehrheit der politischen Kreise die Abstimmung. Würde man kein Referendum durchführen, so müsste mit Initiativen auf einen weitgehenden und deshalb unerwünschten Ausbau des Staatsvertragsreferendums gerechnet werden. Man kann auch sagen, dass zwar nicht der Inhalt des Abkommens, aber die Tatsache seines Abschlusses eine Hinwendung der Schweiz zu den europäischen Integrationsbestrebungen und damit eine Weichenstellung in unserer Außenpolitik bedeutet. Die von uns verlangte Entwicklungsfähigkeit lässt sich in diesem Sinne auslegen.

Es ist eine Ermessensfrage, welcher der beiden Gruppen von Ueberlegungen man sich anschliessen will.

Fraglich ist noch der Zeitpunkt, zu welchem der Bundesrat seinen endgültigen Entscheid trifft. Auf der einen Seite

wird dadurch aber ein plebiszitäres Element eingeführt, das sich unheilvoll auswirken kann. Unter diesem Gesichtspunkt war es verständlich, dass der Bundesrat im Jahre 1960 sich dagegen wehrte, dass die Genehmigung des EFTA-Vertrages dem Referendum unterstellt wurde (BB1 1960 I 877). Die Mehrheit der Sprecher in den Räten ist ihm darin, zum Teil mit beachtlicher Vehemenz, gefolgt (vgl. StenBul StR 1960, S. 51, 52, 54, 55; NR 1960, S. 96, 109, 110, 116, 117, 125, 131, 138, 142, 160 ff.). Wenn nun der Freihandelsvertrag mit der EWG unter Berufung auf das Fehlen materieller Verfassungsschranken dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt wird, so wird es nicht zu vermeiden sein, dass der Bundesrat mit seiner Feststellung in der EFTA-Botschaft konfrontiert wird, wonach "weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung von sich aus das Uebereinkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, oder gar, wie dies anlässlich des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund geschehen ist, Volk und Ständen in Form eines Verfassungszusatzes zur Abstimmung unterbreiten" könnten. Damit soll nur ein Hinweis auf die kommenden Schwierigkeiten gegeben werden. Die auf den Seiten 5 und 6 Ihres Berichtsentwurfes dargelegte Rechtsauffassung erscheint uns, im Gegensatz zu den Aeusserungen in der EFTA-Botschaft, als zutreffend."

scheint die Frage angesichts der verschiedenen bundesrätlichen Verlautbarungen schon so präjudiziert zu sein, dass es wenig sinnvoll sein dürfte, wenn der Bundesrat mit seiner offiziellen Stellungnahme zuwartet, bis der Inhalt des Abkommens bekannt ist. Dieser Inhalt wird den Entscheid wahrscheinlich kaum mehr beeinflussen können. Andererseits muss der Entscheid klar begründet werden können, soll er nicht zu Missdeutungen des Freihandelsabkommens Anlass geben. Solche Missdeutungen sind besonders deshalb naheliegend und gefährlich, weil vor und während der exploratorischen Phase vor allem im Hinblick auf die Entwicklungsfähigkeit des Abkommens das Referendum in Aussicht genommen wurde. Nach dem gegenwärtigen Stand ist aber nicht zu erwarten, dass die Entwicklungsklausel ein so grosses Gewicht erhält, wie damals angestrebt wurde. Wenn nun gleichwohl ein obligatorisches Referendum angeordnet wird, könnte zu Unrecht in die aller Erwartung nach sehr beschränkte Entwicklungsklausel mehr hineininterpretiert werden. Es ist deshalb von Vorteil, wenn mit dem Entscheid über die Unterstellung unter das obligatorische Referendum zugewartet wird, bis der Abkommenstext vorliegt, denn erst dann kann sich die Diskussion auf einer klaren Grundlage abwickeln und es wird leichter möglich sein, Missdeutungen des Abkommens entgegenzutreten.

5) Als Schlussfolgerung ergibt sich einmal, dass Art. 89 Abs. 4 BV über das fakultative Referendum keine Anwendung findet und die Bundesbehörden den Beschluss über die Genehmigung des Vertrages nicht von sich aus einer Volksabstimmung unterbreiten können.

Hingegen ist es verfassungsrechtlich zulässig, den Genehmigungsbeschluss zum Inhalt eines Verfassungszusatzes zu machen und so der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten. Da die Bundesverfassung ausser dem fakultativen Referendum für langfristige Verträge nach Art. 89 Abs. 4 keine andere Art der Volksbefragung kennt, muss das Verfahren der Verfassungsrevision angewandt werden, wenn man eine Abstimmung will.

Sowohl für wie gegen ein Volks- und Ständereferendum lassen sich Gründe anführen. Der endgültige Entscheid sollte nach Abschluss der Verhandlungen in Kenntnis des Inhalts des Abkommens gefällt werden.

Mittwoch, 23. März 1972

Dringliche kleine Anfrage 2019-2020
vom 21. März 1972.

Departement des Innern, Auftrag vom 17. März 1972.

Der Bundesrat

b e s c h l i e s s t :

Der Bundesrat hat auf die von Herrn Nationalrat Kälin-Zürcher am 2. März 1972 eingereichte dringliche kleine Anfrage betreffend die Universität Freiburg nicht geantwortet (s. Beilage).

An den Nationalrat,

Protokollauszug an:

- EDI 7 (43 2, NW 4, ID 1)

Für getrennte Ausfertigung,
der Protokollführer

S. J. ...