

SEKRETARIAT DER BUNDESVERSAMMLUNG

3003 Bern, 23. Oktober 1972 F1/vk

VERTRAULICH

Aussenwirtschaftskommission
des Nationalrates

Protokoll der Sitzung vom
2. Oktober 1972, in Bern,
Parlamentsgebäude, Zimmer 86

- Vorsitz: Herr Nationalrat Weber-Schwyz
- Anwesend: Herren Nationalräte Bräm, Cavelty, Egli, Felber, Fischer-Bern, Gugerli, Hubacher, Raissig, Reiniger, Rüegg, Schalcher, Schlumpf, Schmid Arthur, Schuler, Staehelin, Tissières, Tschopp, Villard, Waldvogel, Ziegler.
- Herr Bundesrat Brugger
- Herren Botschafter Bindschedler und Languetin
- Herr Arioli (EDV)
- Herr Friedli (SBV)
- Entschuldigt: Herren Nationalräte Bochatay, Corbat, Generali, Hofer-Bern, Junod, Oehler, Suter, Wüthrich.
- Protokoll: Fräulein Flury (deutsch)
Herr Nagy (französisch)
- Tagesordnung: 11323 EWG. Freihandelsabkommen. Differenzen.
- Dauer der Sitzung: 14.00 h bis 15.20 h

- 2 -

Herr Weber:

Die entschuldigten Nationalräte Corbat, Generali, Hofer, Junod und Wüthrich haben sich in einer schriftlichen Erklärung für die Durchführung einer Volksabstimmung ausgesprochen.

Beim EWG-Freihandelsabkommen bestehen zwischen National- und Ständerat drei Differenzen: beim Ingress, bei Art. 1^{bis} (Antrag Aubert) und Art. 2, der Referendumsklausel.

I. Die Differenz bei Artikel 2

Herr Bundesrat Brugger:

Der Nationalrat hat die Durchführung einer Volksabstimmung mit einer deutlichen Mehrheit befürwortet, während der Ständerat sie knapp, mit 19 zu 18 Stimmen, abgelehnt hat. Ich befasse mich kurz mit den wichtigsten Argumenten, welche in der ständerätlichen Diskussion geäußert wurden.

Die Befürworter betrachteten die Abstimmung zwar nicht als nötig, aber gemäss BV 121 als möglich und somit nicht als verfassungswidrig. "Man darf das Volk befragen, man muss es jedoch nicht tun."

Die Gegner äusserten folgende Einwände:

- Art. 89 der Bundesverfassung enthalte eine abschliessende Regelung des Staatsvertragsreferendums. Eine abweichende Behandlung der gleichen Materie gestützt auf BV 121 sei deshalb unmöglich. Beim Eintritt in den Völkerbund habe man sich nur auf diesen Artikel stützen können, weil damals Artikel 89, Abs. 4 noch nicht bestanden habe.

Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass das heutige Referendum verfassungswidrig ist. Dies aus folgenden Gründen:

Beim Genehmigungsbeschluss handelt es sich um neues Verfassungsrecht oder, wie Herr Aubert sagt "un nouveau morceau de constitution". Er ist eine lex specialis zu Artikel 89 BV, denn er steht auf der gleichen Stufe wie diese Verfassungsbestimmung.

- 3 -

Artikel 89 BV enthält keine abschliessende Regelung des Staatsvertragsreferendums. Das wird besonders deutlich, wenn man sich die Konsequenzen der gegenteiligen Ansicht vergegenwärtigt:

Auch ein Beitritt zur EWG oder zur UNO könnte nur dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Die Gefahr eines Widerspruches zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit ist offensichtlich.

Zu den Konsequenzen einer Volksabstimmung:

Sicher sollte man von Artikel 89 BV nicht leichthin abweichen. Beim Vertrag mit der EWG handelt es sich jedoch um eine Ermessensfrage. Bei diesem Vertrag, welcher die zukünftige Stellung der Schweiz in Westeuropa in starkem Masse bestimmt, ist eine demokratische Entscheidung zwar nicht obligatorisch, aber wichtig und wünschenswert. Muss nun jede zusätzliche Aenderung dieses Vertrages oder jeder weitere Vertrag mit der EWG dem Volk unterbreitet werden?

- a) Aenderungen des heutigen Abkommens: Dieses Abkommen mit der EWG bildet ein geschlossenes Ganzes; Ergänzungen und Abänderungen sind sehr unwahrscheinlich; sie würden höchstens Nebenpunkte betreffen und müssten dem Volke nicht zur Abstimmung vorgelegt werden.
- b) Neue Vereinbarungen: Sie sind rechtlich unabhängig von diesem Abkommen und unterliegen dem normalen Verfahren. Wiederum würde das Parlament über das weitere Vorgehen entscheiden.

- Wird dieses Referendum die Gestaltung des zukünftigen Staatsvertragsreferendums präjudizieren? Der Bundesrat betrachtet die Abänderung des Staatsvertragsreferendums nicht als eine rein juristische, sondern ebenso sehr als eine politische Angelegenheit. Die

- 4 -

heutige Situation die Entwicklung des Staatsvertragsreferendums sogar durchaus positiv beeinflussen kann.

- Frühere Versprechungen der Bundesräte und der Fraktionen seien für das Parlament nicht massgeblich, weil sie abgegeben wurden, als Inhalt und Charakter des Vertragswerkes noch nicht bekannt waren. Dieser Einwand stimmt nur bedingt.

Dass wir einen Freihandelsvertrag abschliessen würden, war damals schon bekannt.

- Der Bundesrat könne nicht mehr anders, weil man die Referendumsdrohung in Brüssel als Verhandlungswaffe gebraucht habe. Dies trifft höchstens auf den Anfang der Verhandlungen zu. Unsere Glaubwürdigkeit im Ausland hängt nicht davon ab, ob wir diese Abstimmung durchführen werden oder nicht.
- Die ganze Abstimmung sei sinnlos, weil keine eigentliche Alternative bestehe. Man könne sich nur zum vorliegenden Abkommen positiv oder negativ äussern, aber nicht grundsätzlich über das Verhältnis zur EWG abstimmen. Der Vorwurf der mangelnden Alternative könnte bei vielen Abstimmungen vorgebracht werden, trifft aber gerade auf den vorliegenden Fall nicht zu, denn durch Annahme oder Ablehnung des Vertrages wird eine wichtige Grundsatzentscheidung getroffen.
- Die Abstimmung sei auch deswegen sinnlos, "eine reine Farce", weil die ganze Vorlage zu kompliziert sei und vom Stimmbürger unmöglich verstanden werden könne.

Auch das stimmt nicht, denn die Grundsätze des Freihandelsabkommens können sehr leicht in wenigen Sätzen erklärt werden. In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass die Bürger sehr oft über weit kompliziertere Vorlagen abzustimmen haben (Finanzordnung, AHV).

- 5 -

- Dem Bundesrat wurde vorgeworfen, das Referendum habe plebiszitären Charakter, was bedeuten würde, dass durch ein positives Ergebnis der Abstimmung die politische Macht der Regierung vergrössert würde. An diese Möglichkeit hat der Bundesrat überhaupt nicht gedacht, und wenn man das Vertragswerk studiert, wird sofort deutlich, dass dieser Vorwurf völlig unbegründet ist.

Bei allem Verständnis für die rechtlichen Gegenargumente ist der Bundesrat von der Richtigkeit des Referendums überzeugt. Eine unnötige Dramatisierung sollte aber vermieden werden; denn auch durch einen negativen Entscheid des Parlaments würde sich der Bundesrat keineswegs "verraten" fühlen.

Das Abstimmungsergebnis in Norwegen bedeutet zwar im ersten Moment einen psychologischen Rückschlag, der aber sehr leicht aufgefangen werden kann, da ja Norwegen sich nun gerade um das bemühen wird, was wir bereits angestrebt und erreicht haben, nämlich ein Freihandelsabkommen.

Herr Weber

dankt Herrn Bundesrat Brugger für seine Ausführungen und fügt bei, dass laut einer, während der letzten Woche durchgeführten Meinungsumfrage, 48 % der Bevölkerung sich für eine Abstimmung aussprechen.

Herr Cavelty:

Meines Erachtens ist den rechtlichen Bedenken grösseres Gewicht beizumessen als den Zweckmässigkeits- und Popularitätsüberlegungen. Auch wenn Volk und Stände über diesen Genehmigungsbeschluss abstimmen, wird dadurch kein neues Verfassungsrecht geschaffen. Die Argumentationen der Herren Aubert und Bindschedler sind mir völlig unverständlich. Wenn wir tatsächlich neues Verfassungsrecht schaffen wollten, hätten wir das in einem speziellen Verfassungsartikel machen sollen. Ueber das, was als Verfassung gelten soll, entscheidet das Volk, nicht das Parlament. (Hinweis auf die früheren Ausführungen von Herrn Bindschedler). Das Volk ist Verfassungsgesetzgeber, nicht das Parlament.

Aus diesen Gründen werde ich mich auch weiterhin gegen das Referendum aussprechen.

- 6 -

Herr Schalcher

begreift die Einwände des Ständerates nicht und beantragt Festhalten am Referendum. Er macht dafür folgende Gründe geltend:

1. Wenn wir den Genehmigungsbeschluss dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreiten, wird das im Volk verbreitete Malaise gegenüber Regierung und Parlament noch weiter vergrössert. Das Vertrauen des Volkes in den Gesetzgeber ist bereits zu sehr erschüttert. (Hinweis auf das Ergebnis der Volksabstimmung über die Waffenausfuhrinitiative). Der Verzicht auf das Referendum hätte zur Folge, dass der Verdacht wieder aufkäme, wir hätten etwas zu verdecken (Geheimklausel!).
2. Bei allen Gelegenheiten spricht man heute von Mitbestimmung. Gerade bei diesem Vertrag ist die Mitbestimmung des Volkes wichtig und nötig. Unsere Rechte wurden uns vom Volk übertragen; in einer so wichtigen Frage erachten wir es jedoch als richtig, das Volk selbst entscheiden zu lassen.

Monsieur Tissières:

Retenu par un accident de chantier, mon collègue Bochatay vous prie d'excuser son absence. Il m'a chargé de vous transmettre qu'il était opposé à l'organisation d'un referendum obligatoire sur l'accord de libre-échange entre la Suisse et la CEE.

Pour ma part, j'ai déjà eu l'occasion de dire pourquoi j'étais favorable à un référendum. Selon le Conseil des Etats, le référendum de 1920 sur l'entrée de la Suisse à la Société des Nations ne peut servir de précédent à la consultation populaire qu'on nous propose aujourd'hui, parce qu'en 1920 l'article 89, 4e alinéa n'avait pas encore été inscrit dans la Constitution. Or, en dépit de cet article 89, 4e alinéa, plusieurs référenda ont été organisés après coup pour introduire des additifs constitutionnels comme lors de la votation populaire de 1920. Dans son Traité de droit constitutionnel, M. Aubert cite plus de dix cas de ce genre. Il me paraît dès lors que, du point de vue juridique, le référendum sur l'accord avec la CEE est tout à

- 7 -

fait défendable. Quant à l'opportunité d'une telle consultation, elle ne fait pas de doute à mes yeux.

Quelque soit le rôle joué par l'éventualité d'un référendum/^{au} cours des négociations, nous n'avons pas le droit de désavouer nos négociateurs.

De toute manière, nous devons accomplir un grand effort de propagande pour éviter le rejet de l'accord. J'ai eu l'occasion de plaider la cause de cet accord hier encore, lors d'une réunion des populations de montagne du Valais, où tous les partis étaient représentés. J'ai rencontré une assez grande réticence.

Herr Schuler:

Ich bringe den rechtlichen Einwänden grosses Verständnis entgegen, möchte aber ein allzu rechtspositivistisch ausgerichtetes Vorgehen vermeiden und bleibe aus diesem Grunde beim Ja zum Referendum. Ich teile die Bedenken des Ständerates in bezug auf das Vorgehen bei ähnlichen Vorlagen.

Das knappe Abstimmungsergebnis im Ständerat zeigt, dass der Ständerat vom Nationalrat gar keine Meinungsänderung erwartet.

Was würde das Volk von einer solchen halten?

Es würde sie dahingehend interpretieren, dass nach den Abstimmungsergebnissen in Norwegen das Parlament nun den Mut zu einer Volksbefragung verloren habe. Dieser Vorwurf würde bestimmt geäußert, auch wenn meiner Ansicht nach das Misstrauen des Volkes gegenüber den Behörden nicht so gross ist, wie Herr Schuler behauptet.

Bei eventuellen Änderungen des Vertrages wird sich das Verfahren nach der Bedeutung der Änderung richten. Um ein Beispiel zu nennen, würde der Beitritt der USA zur EWG sicher eine Veränderung im Charakter der ganzen Gemeinschaft bewirken und auch unser Abkommen in dem Ausmasse tangieren, dass in diesem Fall eine weitere Volksabstimmung nötig wäre.

Was geschieht, wenn der Ständerat an seinem Beschluss festhält, wenn auch das Einigungsverfahren keine Lösung bringt? Gilt dann der Ver-

- 8 -

trag selber als nicht zustandegekommen?

Herr Staehelin:

Wäre es noch möglich, die Vorlage nicht in die Form eines Bundesbeschlusses, sondern eines Verfassungszusatzes oder einer Uebergangsbestimmung zu kleiden? Meines Erachtens würde auf diese Weise die juristische Situation klarer umrissen.

Monsieur Villard:

J'aimerais seulement confirmer la position que j'ai également adoptée au sein de mon groupe parlementaire. Je me félicite de la proposition qui nous est faite par le Conseil fédéral. On ne peut avoir la confiance du peuple qu'en lui faisant confiance. La difficulté de faire accepter l'accord ne doit pas nous empêcher de le soumettre au référendum.

Je ne reprocherai pas aux adversaires du référendum de couper les cheveux en quatre. Mais notre problème est en quelque sorte d'ordre "pédagogique". On n'apprend pas à nager sans se jeter à l'eau. Or, il s'agit bien de cela en l'occurrence, puisque l'accord avec la CEE, quoique limité à l'établissement d'un régime de libre-échange, va être l'occasion d'une discussion générale sur la place de la Suisse en Europe. Ne s'agit-il pas, en définitive, d'un premier pas vers un rapprochement plus étroit entre la Suisse et la CEE?

Etant de ceux qui estiment que l'on consulte le peuple davantage sur des questions secondaires que sur des projets fondamentaux, et que cette situation explique en partie l'abstentionnisme généralisé, je ne peux que me réjouir que l'on soumette aujourd'hui au référendum un accord aussi important.

Herr Bundesrat Brugger:

1. Zum Votum von Herrn Schüler:

- 9 -

- a. Wenn wir davon ausgehen, dass bei einer eventuellen Aenderung des Vertrages das Staatsvertragsreferendum noch nicht revidiert sein wird, muss die Aenderung dem Parlament vorgelegt werden, welches dann über das weitere Verfahren zu entscheiden hat. Aus dem, was wir heute machen, lässt sich keine Regel für die Zukunft ableiten.
- b. Erfolgt die Aenderung des Vertrages nach der Revision des Staatsvertragsreferendums, so dürfen wir annehmen, dass die revidierte Bestimmung eine adäquate Lösung für wichtige Fälle bieten wird, nämlich das fakultative Referendum.

Falls das Einigungsverfahren kein Ergebnis zeitigen wird, kommt Artikel 19 GVG zur Anwendung:

"Kommt keine Einigung zustande, so erstattet jede Kommission ihrem Rat darüber Bericht. Eine Abstimmung findet nicht statt. Die ganze Vorlage gilt als nicht zustandegekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen."

Da die Differenz nur Artikel 2, das Verfahren, und nicht Artikel 1, den materiellen Inhalt des Vertrages, betrifft, könnte der Vertrag allenfalls dadurch gerettet werden, dass man den Beschluss teilt, und Artikel 1 und 2 dem Parlament getrennt vorlegt.

2. Zum Votum von Herrn Tissières:

Je puis confirmer que, selon le "Traité de droit constitutionnel" de Monsieur Aubert, depuis une cinquantaine d'années 13 additifs constitutionnels ont été adoptés selon la procédure de la révision constitutionnelle.

Herr Botschafter Bindschedler

fasst einige rechtliche Ueberlegungen zusammen:

1. Der Einwand, der Beitritt zum Völkerbund sei nur deshalb via Artikel 121 BV erfolgt, weil Artikel 89 Abs. 4 BV nicht existiert habe, ist nicht stichhaltig, denn diese Bestimmung wäre auf jenen Vertrag nicht anwendbar gewesen, weil er eine Kündigungsklausel enthielt.

- 10 -

2. "Verfassungswidriges Verfassungsrecht" ist logisch und juristisch unsinnig. Das Volk als Ganzes kann seine Aufgaben als Verfassungsgesetzgeber nur wahrnehmen, wenn ihm durch eine Verfassungsinitiative Vorschläge gemacht werden. Dieses Vorschlagsrecht steht aber nicht nur Volk und Ständen zu; auch das Parlament ist für die Revision der Bundesverfassung zuständig (BV 119, 121). Diese Ueberlegungen treffen auch auf die Vorschriften über Kompetenzverteilung zu.

3. Mit Ausnahme des Völkerrechts gibt es keine positivrechtlichen Schranken der Verfassung. Zum Beispiel hat der Verfassungsgesetzgeber in Artikel 32quater, Abs. 6 der BV Aufgaben übernommen, die grundsätzlich der einfachen Gesetzgebung zustehen würden. Dieses Vorgehen ist zwar nicht sehr wünschenswert, kann aber nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden.

4. Zur Frage von Herrn Staehelin:

Titel und Bezeichnung des Genehmigungsbeschlusses sind völlig irrelevant. Der Rang der Norm wird davon nicht betroffen. Es handelt sich bloss um eine Frage der Rechtsästhetik. Die Bezeichnung als Bundesbeschluss ist einzig deshalb vorzuziehen, weil es sich bei der Genehmigung des Vertrages um einen Einzelakt, nicht um eine generelle und abstrakte Norm handelt.

5. Zum Einigungsverfahren:

Artikel 19 GVG ist zwar auf materielle Differenzen zugeschnitten, nicht auf Verfahrensprobleme, bleibt aber die einzige hier anwendbare Bestimmung. Wie Herr Bundesrat Brugger bin ich der Ansicht, dass im Falle eines negativen Ausgangs des Einigungsverfahrens die einzig mögliche Lösung darin bestünde, Artikel 1 und 2 den Räten getrennt vorzulegen.

6. Abschliessend möchte ich bemerken, dass die Entscheidung über die Abhaltung einer Volksabstimmung vor allem nach verfassungspolitischen und weniger nach verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu treffen ist.

Herr Weber

lässt über Artikel 2 abstimmen.

- 11 -

Das Ergebnis:

Die Kommission spricht sich mit 12 zu 3 Stimmen für das Referendum aus.

II. Bereinigung der Differenz beim Ingress und bei Artikel 1^{bis}

1. Differenz beim Ingress

Herr Bundesrat Brugger:

Mit der Streichung von Artikel 2 durch den Ständerat ist der Bundesbeschluss zu einem üblichen Genehmigungsbeschluss geworden. Der Ständerat hat deshalb auch im Ingress den bei derartigen Beschlüssen regelmässig verwendeten Hinweis auf Artikel 8 BV eingefügt. Wenn nun aber der Nationalrat am Verfassungsreferendum in Artikel 2 festhält, ist der Hinweis auf Artikel 8 BV überflüssig, denn ein Beschluss auf Verfassungsstufe braucht keine Verfassungsgrundlage, wie Herr Professor Aubert in Ihrem Rat bereits dargetan hat.

Herr Botschafter Bindschedler

teilt die Ansicht von Herrn Bundesrat Brugger. Unter Umständen könnte man die Verfahrensartikel der Bundesverfassung (Artikel 85, Abs. 14 usw.) zitieren, aber ganz sicher nicht Artikel 8 BV.

Herr Weber

lässt über die Differenz beim Ingress abstimmen.
Die Kommissionsmitglieder entscheiden wie folgt:

Für Streichung = 11

Gegen Streichung = 0

Enthaltungen = 4

2. Differenz bei Artikel 1^{bis} (Antrag Aubert)

Herr Weber:

Der Ständerat wollte diese Bestimmung streichen, was sich für ihn als logische Folge aus der Ablehnung des Referendums ergab. Artikel 1^{bis} erweist sich aber auch bei Festhalten am Referendum als überflüssig.

- 12 -

Herr Botschafter Bindschedler

schlägt ebenfalls Nicht-Aufnahme dieses Artikels vor, denn er bestätigt nur geltendes Recht. Ausserdem könnte er in Zukunft zu Unsicherheiten bei der Beurteilung von Staatsverträgen Anlass geben. Nach heutiger Praxis darf der Bundesrat auch Staatsverträge abschliessen, welche nicht verfassungsmässig sind, solange die Verfassungswidrigkeit nicht die rechtliche Grundstruktur unseres Landes betrifft. (Hinweis auf die Theorie von Walter Burckhardt, nach welcher die Bundesverfassung vor allem die innerstaatliche Ordnung regelt).

Herr Weber

lässt über Artikel 1^{bis} abstimmen.

Die Kommission befürwortet einstimmig dessen Streichung.

* * *