

Kopie an: HH. H.R. Hoffmann  
Dr. Hollenweger

A/yh 18. Juli 1972

777.03 LH

An die Herren Botschafter Jolles  
Botschafter Languetin  
Botschafter Bindschedler  
Dr. von Tscharner

Genehmigungsbeschluss über  
das Freihandelsabkommen,  
Bestimmungen über die Aenderung  
und Kündigung des Vertrages

Der dem Volk und den Ständen unterbreitete Bundesbeschluss  
über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund hatte folgenden  
Wortlaut:

"Die Schweiz tritt dem Völkerbundsvertrag vom 28. April/  
28. Juni 1919 bei.

Für die Ratifikation der Abänderungen des Völkerbundsver-  
trages, sowie für die Genehmigung von mit dem Völkerbund  
zusammenhängenden Uebereinkünften jeder Art kommen die von  
der BV für den Erlass von BG aufgestellten Bestimmungen zur  
Anwendung.

Beschlüsse über Kündigung des Völkerbundsvertrages oder über  
den Rücktritt von diesem sind dem Volk und den Ständen zur  
Abstimmung vorzulegen.

Artikel 121 der BV betreffend die Volksanregung (Initiative)  
ist auch für die Kündigung des Völkerbundsvertrages und den  
Rücktritt von diesem anwendbar."

Es stellt sich die Frage, ob in den BB über die Genehmigung  
des Freihandelsabkommens entsprechende Bestimmungen über die  
Aenderung und Kündigung aufzunehmen sind. Die Frage kann auch  
anders formuliert werden: Unterliegen auch Aenderungen und die  
Kündigung des Freihandelsabkommens der Genehmigung durch Volk

und Stände oder gelten für Aenderungen und die Kündigung das von der Verfassung vorgesehene Verfahren, wenn hierüber im Genehmigungsbeschluss nichts bestimmt wird? Bei der Abfassung dieser Notiz lagen je eine Stellungnahme der Herren Hoffmann und Dr. Hollenweger vor.

### 1. Die Aenderung des Abkommens

Vorweg ist festzuhalten, dass Vereinbarungen, die nur der Durchführung des Abkommens dienen und deshalb keine neuen Verpflichtungen der Schweiz zum Inhalt haben, nicht als Aenderungen gelten können und nach anerkannter Praxis in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundesrates fallen. Nur für Aenderungen des Vertragstextes, seiner Anhänge und der Protokolle stellt sich die Frage, ob der Genehmigungsbeschluss auf das verfassungsmässige Verfahren zu verweisen hat, damit nicht auch jede Aenderung des Abkommens von Volk und Ständen gutgeheissen werden muss.

Inhalt des Genehmigungsbeschlusses ist die Zustimmung von Volk und Ständen zu dem ihnen vorgelegten Abkommen. Diese Zustimmung von Volk und Ständen ist genau wie diejenige des Bundesrates und der eidgenössischen Räte eine Voraussetzung der Ratifikation. Die im Genehmigungsbeschluss übliche Ermächtigung des Bundesrates zur Ratifikation ist eigentlich eine natürliche Folge dieser Zustimmung, denn nur durch die Ratifikation kann der ratifikationsbedürftige Vertrag rechtswirksam werden. Sie braucht deshalb nicht ausdrücklich erwähnt zu werden, doch hat sich diese Formel seit Jahren so eingebürgert.

Da der Beschluss somit nur die Zustimmung zum Vertrag zum Inhalt hat, aber nach einmütiger Auffassung keine Transformation bewirkt, kann nicht gesagt werden, dass durch den

Genehmigungsbeschluss im Verfahren der Verfassungsrevision das ganze Vertragswerk zu schweizerischem Verfassungsrecht gemacht würde und deshalb auch nur auf dem Wege der Verfassungsrevision geändert werden könne. Damit ist aber die eingangs gestellte Frage noch nicht beantwortet, denn auch wenn der Vertrag kein Verfassungsrecht darstellt, kann doch der Genehmigungsbeschluss durch Volk und Stände ein qualifiziertes Verfahren für die Vertragsänderung zur Folge haben.

Es ist ein Axiom unserer Rechtsordnung, dass diese einen Delegationszusammenhang, oder bildlich ausgedrückt einen Stufenbau darstellt. Jede Rechtsnorm muss ihren Geltungsgrund aus einer übergeordneten Rechtsnorm herleiten können. Die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen über die Tragweite dieses von der sog. reinen Rechtslehre entwickelten Axioms, wie z.B. über die Einordnung des Widerstandsrechts, sind in diesem Zusammenhang nicht von Belang. Die rechtssetzenden Behörden unterer Stufen können somit nur soweit tätig werden, als dies in Normen höherer Stufen vorgesehen ist, insbesondere ist es ihnen verwehrt, ohne ausdrückliche Ermächtigung höherstufige Erlasse abzuändern. Diese der Normenhierarchie entsprechende Behördenhierarchie verbietet es auch, dass einzelne Behörden Normen ändern, die durch ein Zusammenwirken verschiedener Behörden entstanden sind, ohne dass wiederum alle diese Behörden mitwirken, denn gerade das Zusammenwirken mehrerer Behörden qualifiziert das Verfahren und verleiht den fraglichen Normen ihren Rang. Es liesse sich daraus für das Freihandelsabkommen ableiten, dass es, wenn im Genehmigungsbeschluss nichts anderes vorgesehen wird, nur mit Zustimmung



- 4 -

von Volk und Ständen geändert werden kann, weil es mit ihrer Zustimmung abgeschlossen worden ist.

Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass das Genehmigungsverfahren für sich allein dem Staatsvertragsrecht keinen bestimmten Rang im Stufenbau der Rechtsordnung zuweist. Diese Zuweisung wird vielmehr durch andere, geschriebene und ungeschriebene Verfassungsnormen vorgenommen (vgl. Art. 113 Abs. 3 BV und die Lehre vom Vorrang des Völkerrechts). Gegenstand des Genehmigungsbeschlusses ist nur die Zustimmung zum gegenwärtig vorliegenden Vertragswerk. Spätere Vereinbarungen mit den Vertragsparteien über die Aenderung der Verträge sind neue Abkommen, für die unabhängig von früheren innerstaatlichen Verfahren die Genehmigungsprozedur zu bestimmen ist. Wird im Genehmigungsbeschluss von Volk und Ständen kein besonderes Verfahren vorgesehen, so gelten die Art. 85 und 89 der Bundesverfassung.

Es ist jedoch nicht zu verkennen, dass eine derartige juristische Betrachtungsweise politisch auf Schwierigkeiten stossen kann. Dass der Genehmigungsbeschluss den Verträgen nicht auch ihren Rang gibt, wird kaum verstanden werden. In Analogie zum innerstaatlichen Recht werden Volk und Stände als der Bundesversammlung übergeordnet angesehen und es wird in dieser Sicht als stossend empfunden werden, wenn die Bundesversammlung in eigener Kompetenz jede Aenderung der von Volk und Ständen gutgeheissenen Abkommen genehmigen kann, ohne dass dies ausdrücklich so vorgesehen worden ist. Es mag deshalb als erwünscht

erscheinen, im Genehmigungsbeschluss Klarheit zu schaffen und das Verfahren für die Aenderung durch einen Verweis auf die für gewöhnliche Staatsverträge massgeblichen Art. 85 und 89 ausdrücklich zu regeln.

## 2. Die Kündigung

Nach einmütiger Praxis und Lehre ist die Kündigung eines Staatsvertrages Sache des Bundesrates. Im Unterschied zur Aenderungskompetenz sind somit hier auch schon im Normalfall eines Vertrages, der nur vom Parlament genehmigt worden ist, nicht das Parlament und der Bundesrat zusammen, sondern der Bundesrat allein zuständig für die Kündigung. Wollte man ähnlich den Erwägungen unter Ziff. 2 zur Aenderungskompetenz annehmen, dass nur die gleichen Instanzen, die am Zustandekommen einer Norm mitgewirkt haben, diese auch ändern und aufheben könnten, würde man die etablierte Zuständigkeit des Bundesrates für die Kündigung in Frage stellen.

Bleibt man dagegen bei der allgemein anerkannten Regel, so erübrigt sich hier eine Erwähnung im Genehmigungsbeschluss, ja sie ist nicht einmal aus Gründen der Klarheit erforderlich, da die Zuständigkeit des Bundesrates eindeutig gegeben ist, wenn der Genehmigungsbeschluss nicht, wie z.B. beim Völkerbundsvertrag, etwas Anderes vorsieht.

Etwas anderes ist natürlich die Frage, ob eine Kündigungskompetenz des Bundesrates überhaupt gewünscht wird. Die Kündigung kann ebenso wichtig sein wie der Abschluss, und die Regel des Genehmigungsbeschlusses für den Völkerbundsbeitritt hat deshalb in politischer Sicht viel für sich.

### 3. Das Initiativrecht

Im Genehmigungsbeschluss für den Völkerbundsbeitritt wurde auch vorgesehen, dass die Kündigung durch Verfassungsinitiative verlangt werden kann.

Mit der Unterstellung des Genehmigungsbeschlusses unter das obligatorische Referendum stellen sich der Bundesrat und das Parlament auf den Standpunkt, dass im Rahmen des Völkerrechts jeder Gegenstand zum Inhalt einer Verfassungsnorm gemacht werden kann. Folglich steht auch nichts einer Verfassungsinitiative auf Kündigung entgegen, und eine ausdrückliche Regel erübrigt sich.

### 4. Die Dokumentation des Stimmbürgers

Die Zustellung des ganzen Vertragswerkes an jeden Stimmbürger mag vielleicht disproportioniert erscheinen, da nur wenige einen Blick in die Protokolle und Anhänge werfen werden. Da jedoch der Stimmbürger den Verträgen in ihrer Gesamtheit zuzustimmen hat, erachte ich die vollständige Vorlage für unabdingbar.

Die Erwähnung eines erläuternden Berichtes im Beschluss selbst geht auf einen Vorschlag von Herrn Vizekanzler Buser zurück. An sich erscheint es mir problematisch, einen derart wichtigen Verfahrensbeschluss nicht in Gesetzesform zu kleiden. Will man aber einen solchen Bericht, so bleibt im gegenwärtigen Zeitpunkt gar keine andere Wahl, und offenbar lässt sich dieses Vorgehen auch aufgrund der früher



- 7 -

im Parlament geführten Diskussionen zur Frage von derartigen Berichten rechtfertigen.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'C. Rich'.

Beilage:  
Beschlussesentwurf

Entwurf

A/yh 18. Juli 1972

Bundesbeschluss  
über die Genehmigung der Abkommen zur Schaffung  
einer Freihandelszone der Schweiz mit den  
Europäischen Gemeinschaften  
(vom .... 1972)

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 85 Ziff. 14, 118, 121 Abs. 1 der Bundes-  
verfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ....  
1972,

beschliesst:

Artikel 1

Die folgenden, am 22. Juni 1972 unterzeichneten Abkommen werden  
genehmigt:

- (Abkommen Schweiz-EWG
- Zusatzabkommen Schweiz-EWG-Liechtenstein zum Abkommen Schweiz-EWG
- Abkommen Schweiz-Mitgliedstaaten der EGKS
- Zusatzabkommen Schweiz-Mitgliedstaaten EGKS-Liechtenstein zum  
Abkommen Schweiz-EGKS)

Der Bundesrat wird ermächtigt, diese Abkommen zu ratifizieren.

Artikel 2

Für die Genehmigung von Aenderungen dieser Abkommen gelten die Be-  
stimmungen der Artikel 85 und 89 Abs. 4 der Bundesverfassung.

Artikel 3

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.  
Jedem Stimmberechtigten wird der Text der Abkommen sowie ein er-  
läuternder Bericht zugestellt.