langen Rede, für die ich mich entschuldige, sagen, was ich anlässlich der Unterzeichnung in dieser Richtung ausgeführt habe. Ich hoffe, dass diese Ausführungen nicht nur der Politik des Bundesrates und der Haltung des Bundesrates, sondern auch Ihrer grossmehrheitlichen Haltung entsprechen.

Ich habe unter anderem gesagt: «Was kann in solcher Lage die Gemeinschaft, die Europäische Gemeinschaft von der Schweiz erwarten? Vor allem unsere Beteiligung am Aufbau eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes unter gerechten Wettbewerbsbedingungen. Dies bedingt nicht nur zwischen den Vertragspartnern, sondern auch den Drittstaaten gegenüber ein verantwortungsvolles Gestalten der Handelsbeziehungen. Allein, das Abkommen bedeutet uns mehr. Es stellt eine dauerhafte Verbindung mit den Europäischen Gemeinschaften dar. Bei aller Behutsamkeit, mit welcher der weitere Ausbau unseres gegenseitigen Verhältnisses zu bewerkstelligen ist, bin ich doch überzeugt, dass der Vertrag jedenfalls dazu angetan sein wird, im Partner noch vermehrt den Gleichgesinnten zu erkennen, und aus dieser Haltung mit ihm vor allem jene Probleme anzupacken, die wir zwar einzeln geschaffen haben, aber nurmehr gemeinsam zu lösen vermögen. Ich denke hiebei an den Umweltschutz, die Währungsfragen, die Forschungspolitik und nicht zuletzt an die gemeinsame Stärkung einer humanen Staatsidee, dies im Hinblick auf eine Zeit, in der die Qualität des Lebens wesentlicher sein wird als die grosse Förderung des Wohlstands. Um dieser Qualität willen gilt es, den Grundsatz der individuellen Freiheit und der Vorherrschaft des Rechts auch fürderhin hochzuhalten.»

Wenn ich Ihnen das vorgelesen habe, dann um Ihnen zu zeigen, dass wir zwar aus einem Departement von Krämern und Händlern kommen, dass wir aber durchaus auch in der Lage sind, die geistigen Hintergründe zu erkennen, die hinter dem Abschluss dieses Freihandelsabkommens stehen, und für das ich um Ihre Zustimmung bitte. (Beifall.)

Abstimmung — Vote

Für den Nichteintretensantrag Vincent	7 Stimmen
Für den Eintretensantrag der Kommission	151 Stimmen

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.38 Uhr
La séance est levée à 12 h 38

Fünfte Sitzung — Cinquième séance

Montag, 25. September 1972, Nachmittag
Lundi 25 septembre, après-midi

15.30 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

---

11 323. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Freihandelsabkommen
Communauté économique européenne. Accord de libre-échange

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1465 hiervor — Voir page 1465 ci-devant

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

I

Bundesbeschluss über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Arrêté fédéral concernant les Accords entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne ainsi que les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Ergänzungsantrag des Bundesrates

Ingress

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates
vom 16. August 1972,

beschliesst:

Antrag Aubert

Art. 1bis (neu)

Die Abänderungen dieser Abkommen unterliegen, wenn sie nicht von der Verfassung abweichen, der Genehmigung gemäss den Vorschriften über Staatsverträge.

Antrag Alder/Peyrot

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

Antrag Reich

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral.

Proposition complémentaire du Conseil fédéral

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution,
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1972,

arrête:

Proposition Aubert

Art. 1bis (nouveau)

Les modifications apportées à ces accords seront, si elles ne dérogent pas à la constitution, approuvées conformément aux dispositions ordinaires relatives aux traités internationaux.

Proposition Alder/Peyrot

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

Proposition Reich

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas soumis au vote du peuple et des cantons.

Präsident: Im Ingress gibt es eine Abänderung, indem eingefügt wird: «Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom . . . beschliesst . . .»

Herr Aubert ist nicht einverstanden.

M. **Aubert:** Je vous suggère de postposer le vote sur le préambule jusqu'à ce que nous connaissions le sort qui sera réservé à l'article 2 de l'arrêté. En effet, si l'article 2 est supprimé, nous nous trouvons alors en présence d'un arrêté ordinaire et il me semble assez légitime de suivre l'usage et de viser l'article 8 de la constitution fédérale. En revanche, si l'article 2 de notre arrêté est maintenu, c'est que nous voulons donner à cet arrêté une force constitutionnelle et alors, logiquement, je n'arrive pas à comprendre pourquoi, dans un arrêté de force constitutionnelle, il serait nécessaire de se référer à une disposition particulière de la constitution.

Präsident: Herr Aubert stellt den Antrag, diese Einfügung nicht vorzunehmen. Wir verschieben diesen Entscheid.

Artikel 1: Herr Aubert stellt einen Antrag auf Beifügung eines Artikels 1bis. Auch diesen Entscheid müssen wir zurückstellen, da er abhängig ist von Ihrem Entscheid über Artikel 2.

Wird im übrigen gegen Artikel 1 Einspruch erhoben? — Es ist dies nicht der Fall. Er ist angenommen.

Bei Artikel 2 haben wir zwei Abänderungsanträge.

Alder: Herr Kollege Franzoni hat, obwohl von Beruf Jurist, in seinem Eintretensreferat das Referendum aus politischen Gründen befürwortet und erklärt, es gebe in dieser Frage zwei Gruppen: die Gruppe der Juristen und die Gruppe der Leute mit gesundem Menschenverstand. So jedenfalls habe ich die Formulierung «gens de bon sens» übersetzt.

Ich zähle mich im Gegensatz zu Herrn Franzoni zu beiden Gruppen, zu den Juristen und zu den Leuten mit gesundem Menschenverstand, und stelle Ihnen deshalb den Antrag, auf das Referendum zu verzichten. In der Formulierung entspricht mein Antrag den geltenden Formvorschriften. Artikel 2 des vorliegenden Beschlusses, lautend: «Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände», soll ersetzt werden durch die von mir vorgeschlagene Fassung: «Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.»

Wenn man wie ich für die Einhaltung der geltenden Bestimmungen eintritt, ist nur der von mir und inzwischen auch noch von Herrn Peyrot vorgeschlagene Passus möglich. Er entspricht der üblichen Klausel in Beschlüssen, mit denen internationale Verträge vom Parlament genehmigt werden. Eine andere Fassung gibt es nicht. Deshalb ist der sinngemäss gleiche Antrag Reich meines Erachtens falsch formuliert. Die Verfassung kennt nur das fakultative Staatsvertragsreferendum. Es hat keinen Sinn, eine Bestimmung in einen Bundesbeschluss aufzunehmen, mit der etwas abgelehnt wird, was gar nicht zulässig ist. Im Grunde genommen zeigt die Formulierung von Herrn Reich nur, dass der Vorschlag des Bundesrates so fehlgeht, dass nicht einmal das Gegenteil — eben die Formulierung von Herrn Reich — richtig ist.

Es wurde schon in der Eintretensdebatte viel über das Referendum gesprochen. Zugunsten der Abstimmung werden ausschliesslich politische oder politisch-psychologische Gründe angeführt, nämlich erstens die angeblich grosse Tragweite und Dauerhaftigkeit des Abkommens. So die Argumentation des Bundesrates. Zweitens das Abstimmungsversprechen des Bundesrates, dessen Nichteinlösung im Volk einen schlechten Eindruck hinterliesse. Drittens der angebliche Wunsch weiter Kreise, den Vertrag dem Verfassungsreferendum zu unterstellen.

Gegen das Referendum sprechen vor allem verfassungsrechtliche, dann aber fast ebenso gewichtige politische Gründe.

Ich äussere mich vorweg kurz zu einigen rechtlichen Aspekten. Es ist unbestritten, dass der Vertrag, der uns vorgelegt wurde, dem Verfassungsreferendum nicht unterstellt werden muss. Die Unterstellung unter das Referendum lässt sich auch nicht auf eine Verfassungsbestimmung abstützen. Artikel 121 der Bundesverfassung, der in der Botschaft in diesem Zusammenhang erwähnt wird, betrifft nicht Staatsverträge, sondern — das macht sein Wortlaut ganz klar — Volksbegehren, im gesamten gesehen eine Teilrevision der Bundesverfassung, wie wir sie zum Beispiel zu Beginn letzter Woche mit der Beseitigung des Jesuiten- und Klosterartikels beschlossen haben. Nach Antrag des Bundesrates sollen Volk und Stände hier nicht etwa über eine Revision, eine Abänderung oder Ergänzung der Verfassung abstimmen, sondern nur über den Genehmigungsbeschluss der Räte, das heisst die Zustimmung des Parlaments zum vorliegenden Abkommen.

Wenn gesagt wurde, man könne alles, was einem passe, in die Verfassung schreiben und damit Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten — das klingt

an die berühmte Theorie des «pouvoir constituant» —, und man könne deshalb auch den Genehmigungsbeschluss der Räte Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten, dann geht das an der Sache vorbei. Die Verfassung soll ja gar nicht ergänzt werden, wie das an und für sich möglich gewesen wäre mit einem speziellen Artikel.

Das führt uns zur Frage nach der rechtlichen Bedeutung des Volksentscheides. Woher nimmt dieser seine Geltungskraft, wenn er sich nicht auf die Verfassung abstützt? Wären Bundesrat und Parlament an einen solchen Entscheid überhaupt gebunden? Sie würden ihn im Falle eines Nein nur aus Gründen politischer Opportunität akzeptieren, womit wir direkt beim Plebiszit gelandet wären.

Sodann stellt sich im Falle des Referendums natürlich die Frage, ob und welche späteren Aenderungen des Abkommens ebenfalls Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen seien. Der Bundesrat verneint solche weiteren Abstimmungen, soweit sie den Rahmen des vorliegenden Vertrages nicht sprengen. Aber was heisst das? Herr Aubert möchte dieses Problem mit einem neuen Artikel 1bis parieren. Doch sein Antrag sagt im Grunde genommen nicht mehr, als ja bereits in der Verfassung steht (Art. 89 Abs. 4 BV). Er beinhaltet die Feststellung, dass inskünftig die Verfassung wieder gelten soll. Ich frage mich, ob es angezeigt ist, diese Selbstverständlichkeit im Bundesbeschluss auch noch ausdrücklich festzuhalten.

Als besonderes Kuriosum ist schliesslich auch hervorzuheben, dass der Bundesrat zwar ein Verfassungsreferendum über das Abkommen bzw. den Genehmigungsbeschluss wünscht, die Kündigung des Abkommens aber in eigener Regie vornehmen kann und dazu nicht einmal Ihre Zustimmung — die Zustimmung des Parlamentes — benötigt. Die Diskrepanz zwischen dem Verfahren zur Genehmigung des Abkommens und zu seiner Kündigung ist damit — worauf Herr Kollege Egli bereits mit Recht hingewiesen hat — einfach grotesk. — Soviel zu den juristischen Vorbemerkungen.

Nun zu den Thesen der Befürworter des Referendums. Einmal Tragweite und Dauer des Abkommens: Ich habe bereits in der Eintretensdebatte, wie ich meine, deutlich genug dargelegt, dass die tatsächliche Bedeutung des Vertrags relativ gering ist. Nun kann ich mich auch noch auf Herrn Bundesrat Brugger selbst berufen, hat er doch dies in seiner Rede am Schluss der Eintretensdebatte ebenfalls deutlich genug gesagt. Herr Bundesrat Brugger war in dieser Beziehung mein bester Anwalt. Wir wollen doch den Vertrag nun nicht zu etwas aufwerten, was er nicht ist. Er berührt, wie der Bundesrat auf meine dringliche Kleine Anfrage vom 5. Juni dieses Jahres erklärt hat, weder die Aussenpolitik unseres Landes noch die schweizerische Staatsstruktur. Noch weniger kann von Aufgabe der Souveränität die Rede sein; wer das nicht wahrhaben will, hat von der Sache einfach nichts begriffen.

Die vermuteten wirtschaftlichen Veränderungen, welche der Vertrag möglicherweise mit sich bringt, sind anderseits kein Kriterium für die politische Gewichtung des Vertrages und träten grösstenteils auch ohne dieses Abkommen ein. Die Wirtschaft ist bekanntlich nichts Statisches.

Auch der Schritt vom nationalen zum kontinentalen Markt, auf den Herr Stich in der Eintretensdebatte hinwies, ist bei weitem nicht so gross, wie man teilweise behauptet. Sie wissen alle, dass die Schweizer Industrie in der EWG und die EWG-Industrie in der Schweiz schon längst sehr fest Fuss gefasst hat. Die Erwägung von Herrn Tschäppät, die EWG sei eine derart grosse Wirtschaftsmacht, dass auch einem Vertrag mit ihr grosse Bedeutung zukomme, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Die Grösse, Macht oder Stärke des Vertragspartners kann kein Kriterium für die Anordnung eines Verfassungsreferendums sein, sonst müssten wir ja schliesslich auch Verträge mit den USA oder der Sowjetunion Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten. Die Tragweite des Abkommens rechtfertigt somit das Verfassungsreferendum eindeutig nicht.

Der Bundesrat macht in der Botschaft auch geltend, das Abkommen sei dazu bestimmt, das Verhältnis der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften auf dauerhafte Weise zu regeln. Wenn dem so wäre, könnte ich dem Bundesrat den Vorwurf politischer Unehrlichkeit nicht ersparen. Sie wissen alle, dass Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung ganz klar vorschreibt, dass Verträge mit unbeschränkter Dauer, unbefristete Verträge, oder solche mit einer Dauer von mehr als 15 Jahren, dem fakultativen Referendum unterstehen; das heisst: entweder handelt es sich um eine dauernde Verbindung, dann untersteht der Vertrag dem fakultativen Referendum, oder es handelt sich nicht um eine dauernde Verbindung, dann gibt es überhaupt kein Referendum.

Ehrlicherweise hätte der Bundesrat deshalb, wenn er auf dem Kriterium der Dauerhaftigkeit wirklich beharrt, das fakultative Referendum beantragen müssen, trotz der Kündigungsklausel. Er kann nun aber nicht unter Hinweis auf die einjährige Kündigungsklausel geltend machen, der Vertrag sei verfassungsrechtlich kurzfristig und unterstehe deshalb nicht dem fakultativen Referendum, müsse aber wegen der Dauerhaftigkeit sogar einem von der Verfassung nicht vorgesehenen obligatorischen Verfassungsreferendum unterstellt werden. Eine solche Ueberlegung kommt meines Erachtens einem gedanklichen Salto mortale gleich.

Tatsächlich geht aber der Hinweis auf die Dauerhaftigkeit des Vertrages in diesem Zusammenhang doch wohl fehl. Der Vertrag ist, wie der Bundesrat immer wieder festgehalten hat, jederzeit von beiden Parteien auf ein Jahr kündbar. Er geht über die Zollbeseitigung für Industrieprodukte nicht hinaus, und diese ist nie und nimmer irreversibel. Das haben die Erfahrungen in den letzten 20 Jahren selbst in der EFTA — ich erinnere an die einseitige Wiedereinführung von Zöllen durch Grossbritannien — gezeigt, und es liegt zudem — Herr Bundesrat Brugger hat dies in der Eintretensdebatte bestätigt — dem Abkommen selbst zugrunde, sieht es doch als Schutzmassnahmen namentlich die Wiedereinführung der Zölle und damit doch eben die Aufhebung des Freihandels vor. Hoffen wir, dass es nicht nötig ist, solche Schutzmassnahmen einzuführen.

Die Meinung des Bundesrates, der Vertrag müsse wegen seiner Dauerhaftigkeit dem Verfassungsreferendum unterstellt werden, ist somit nicht nur manifest verfassungswidrig, sondern auch materiell, inhaltlich ganz einfach falsch.

Zum zweiten Argument: Abstimmungsversprechen des Bundesrates. Es ist richtig, dass der Bundesrat seit langem versprochen hat, über eine EWG-Vereinbarung eine Abstimmung durchführen zu lassen. Erstmals wurde dieses Versprechen aber in einem Zeitpunkt abge-

geben, als der Bundesrat glaubte, er würde aus Brüssel mehr heimbringen als diesen Handelsvertrag, er würde insbesondere erreichen, dass man der Schweiz ein gestaltendes Mitwirkungsrecht auf einzelnen Sektoren einräume. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob ein Referendum nötig gewesen wäre, falls die Schweiz in den Institutionen der Gemeinschaft mitreden und mitbestimmen könnte. Wir wissen, dass dieses Mitbestimmungsrecht nicht erhältlich war, weil die Schweiz auf den Beitritt verzichtet.

Und nun soll also trotzdem ein Referendum durchgesetzt werden. Nein, meine Damen und Herren, wir sind nicht hier, um das ohnehin unverbindliche Engagement des Bundesrates in dieser Frage vor den klaren Wortlaut und Sinn der Verfassung zu stellen. Wir haben als Parlamentarier die uns von der Verfassung übertragene Verantwortung wahrzunehmen und können sie nicht an Volk und Stände weitergeben; sonst können wir gerade jetzt wieder heimgehen. So wenig wir Bundesgesetze aus Gründen politischer Opportunität dem obligatorischen Referendum unterstellen können, so wenig können wir dies bei den Staatsverträgen tun, die ja in unserem System den Bundesgesetzen gleichgestellt sind. Das sage im übrigen nicht nur ich, das sagt der Bundesrat selbst wörtlich in der Botschaft Seite 138. Er sagt dort (ich zitiere):

«Wir sind überdies der Auffassung, dass es nicht möglich ist, ein Abkommen, das dem in der Verfassung vorgesehenen Kriterium nicht entspricht, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Organe des Bundes haben vielmehr die ihnen von der Verfassung, der obersten Zuständigkeitsordnung, übertragenen Kompetenzen auszuüben und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen; die Kompetenzen sind keine subjektiven Rechte, über die der Inhaber frei verfügt.»

Ich freue mich, wenigstens in diesem Punkt mit dem Bundesrat völlig einig zu sein; ich verstehe nur nicht, warum er sich dann über diese richtige Feststellung einfach hinwegsetzt. Wir können und dürfen nicht, nur weil der Bundesrat, wie sich nun herausgestellt hat, übereilte Versprechen abgab, entgegen der Verfassung das Referendum zulassen, auch nicht im Sinne einer Ausnahme. Wir dürfen uns dem politischen Opportunismus nicht beugen. Gerade die Durchführung der Abstimmung würde eine Missachtung des Volkswillens bedeuten und nicht der Verzicht auf die Abstimmung; denn es waren Volk und Stände selbst, welche die geltende verfassungsrechtliche Ordnung eindeutig und abschliessend festgelegt haben. Für einen Ermessensentscheid ist hier gar kein Raum.

Wollen Sie trotz dieser klaren Situation die politische Opportunität zum Verfassungsprinzip erheben, dann bedenken Sie wenigstens die Folgen:

1. Nach unserem staatsrechtlichen System ist das Parlament — sind Sie — der höchste Wächter über die Verfassung. Sie werden dieser hohen Aufgabe ohne jede Not nicht mehr gerecht, wenn Sie das Referendum hier befürworten.

2. Die Befürwortung des Referendums hat insbesondere nichts mit dem Willen des Volkes und der Demokratie zu tun. Wir haben eine Verfassung und sind stolz auf unseren Verfassungsstaat. Ihm ist eigen, dass die Volksrechte nichts mit dem Charakter plebiszitärer Demokratie (etwa gaullistischer Ausprägung) zu tun haben. Sie sind vielmehr auf ein dosiertes Mitwirkungsrecht des Volkes beschränkt, das, wie Imboden es nannte, im Falle des Referendums dem berühmten Widerstandsrecht entspricht. Das Volk selbst hat den Rahmen dieses Widerstandsrechts als Verfassungsgesetzgeber klar festgelegt und überdies in den letzten Jahren immer und immer wieder eine Ausdehnung der demokratischen Rechte abgelehnt.

Wenn gewisse Kreise nun — das dritte Argument des Bundesrates — hier einen anderen Wunsch äusserten und das Referendum verlangen, dann ist das zwar verständlich, doch ist diesen Kreisen entgegenzuhalten, dass die für alle geltende Verfassung ihren Wünschen vorgeht.

Ich bezweifle im übrigen, dass diese Kreise repräsentativ sind. Ich erinnere nur an die Leidensgeschichte aller Versuche, wenigstens die Gesetzesinitiative, die ich persönlich befürworte, möglich zu machen. Auch die vielen Vorschläge für die Totalrevision der Bundesverfassung, wie sie im Bericht von Herrn Wahlen zusammengefasst sind, sehen bezüglich des Staatsvertragsreferendums nirgends eine Lösung vor, die gestatten würde, den vorliegenden Vertrag dem Verfassungsreferendum zu unterstellen. Ich habe sie allesamt auf diesen Aspekt hin sorgfältig studiert. Auch keine der in diesem Rat vertretenen Parteien und Gruppen hat für Fälle wie den vorliegenden das Verfassungsreferendum vorgeschlagen. Wer daher hier unter Berufung auf die Volksrechte das Referendum befürwortet, spricht nicht die Stimme des Volkes. Vor allem ist damit zu rechnen, dass in Zukunft bei jedem politisch interessanten Vertrag ein Referendumsstreit losgeht. Ich wundere mich deshalb nicht, dass gewisse rechtsnationale Kreise sich für das Referendum einsetzen, wittern sie doch Morgenluft im Hinblick auf kommende Staatsverträge, etwa über ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz oder im Hinblick auf die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention. Wie wollen Sie in solchen Fällen das Verfassungsreferendum ablehnen, nachdem Sie es hier befürwortet haben? Die Plebiszitdemokraten werden Ihnen für die Argumentationshilfe sehr dankbar sein, denn Sie können dann lange sagen, der heutige Fehltritt sei kein Präjudiz gewesen. Entweder wird das Parlament später in solchen Fällen eine weitere Verfassungsverletzung begehen oder sich einem nun wirklich sehr unschönen Streit über die Manipulation der Demokratie aussetzen. Das Ergebnis eines Ja zum Referendum und damit das Resultat eines Ja zur Verletzung der verfassungsmässigen Ordnung wird eine unerträgliche, ja fatale Verfassungsunsicherheit sein, die auch dadurch nicht behoben wird, dass Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung einer Revision unterzogen wird. Wir wissen, wie lange eine solche Revision dauert, und Sie wissen, wie viele wichtige Verträge uns in der laufenden Legislaturperiode noch unterbreitet werden sollen.

Sie gestatten mir, nach diesem staatsrechtlichen und verfassungspolitischen Exkurs festzustellen, dass zugunsten des bundesrätlichen Antrags im Grunde nichts übrigbleibt. Damit erklärt sich ja auch das sehr deutlich spürbare Missbehagen fast aller Votanten, die sich bereits in der Eintretensdebatte zum Referendum geäussert haben. Ich appelliere an Sie, die Konsequenz aus diesen begründeten Bedenken zu ziehen, ist doch die Anordnung des Referendums, wie ich zu zeigen versuchte, nicht einmal politisch opportun. Nehmen wir unsere Verantwortung als Parlamentarier wahr und brechen wir die Uebung ab, bevor wir uns in eine Lage

hineinmanövrieren, die uns verfassungsrechtlich und politisch in grösste Schwierigkeiten bringen wird.

Präsident: Das Wort hat Herr Reich zur Begründung seines berichtigten Antrages.

Reich: Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und der Zweckmässigkeit eines obligatorischen Referendums über das zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft kontrahierte Freihandelsabkommen möchte ich Ihnen aus rechtlichen und politischen Gründen, genau wie Herr Alder, nochmals einer sorgfältigen Ueberprüfung empfehlen. Das bundesrätliche Versprechen nach einer Volksabstimmung darf unserer Amtspflicht keine Fesseln anlegen. Es stammt aus einer Zeit, wie Herr Alder sagte, als man noch wesentlich substantiellere Vertragsbestimmungen, verbunden mit einer aktiven Mitwirkung und Beschlussfassung in der Europäischen Gemeinschaft erwartete. Die Botschaft attestiert, dass das vorliegende europäische Partnerschaftsengagement die Eigenständigkeit und die innere und aussenpolitische Grundordnung nicht tangiert. Es ist ebenso unbestritten, dass das Abkommen keine Eingriffe in unsere innere Struktur mit sich bringt. Selbst für die Weiterentwicklungsklausel besteht der ausdrückliche Vorbehalt des innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens. Rechtlich präsentiert sich das Vertragswerk somit als reiner industriell-gewerblicher Freihandelsvertrag, wobei wir, wie der Bundesrat sagte, «Herr im eigenen Hause bleiben». Auch die politische Ausstrahlung bewirkt keinen Wandel; wir folgen den längst bestehenden Leitbildern unserer nationalen Politik gegenüber Westeuropa (ich erinnere an die EFTA). Der Bundesrat beruft sich interessanterweise nicht auf das 1921 eingeführte fakultative Staatsvertragsreferendum des Artkel 89 Absatz 4: Auf Seite 137 der Botschaft klammert er sich allzu formell an die optisch bestehende einjährige Kündigungsklausel und übersieht die doch dem Vertragswerk inhärente Langfristigkeit, weswegen man ja ausgerechnet eine Volksabstimmung machen will. Der Bundesrat beantragt, das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Er will dieses Freihandelsabkommen auf Verfassungsebene hinaufheben und es zum Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung, im Sinne von Artikel 121 der Bundesverfassung, machen. Die rechtlichen Anwendungsfälle des obligatorischen und des fakultativen Referendums in unserer Bundesverfassung sind Ihnen bekannt, ich brauche sie nicht zu wiederholen. Ebenso wissen Sie, dass die gesetzlichen Referendumsmöglichkeiten dort abschliessend aufgezählt sind. Unser Freihandelsabkommen ist unter keine dieser gesetzlichen Referendumsmöglichkeiten zu subsumieren. Es untersteht verfassungsrechtlich eindeutig der Kompetenz der eidgenössischen Räte, die daher die Ratifikationsermächtigung an den Bundesrat zu entscheiden haben. Mit einer recht widersprüchlichen und rechtlich unhaltbaren, ja staatspolitisch gefährlichen Konzeption kreiert der Bundesrat ein freiwilliges Referendum, das man mit einer extensiven Interpretation des Artikels 121 der Bundesverfassung zu verbrämen sucht. Ganz offensichtlich handelt es sich, wenn auch aus achtbaren Gründen, um einen aus politisch-psychologischen Motiven vorgenommenen Kunstgriff, der leicht zum Kunstfehler werden kann. Der Bundesrat setzt sich damit über klare Schranken der Verfassungsgesetzgebung hinweg, denn dieses Recht darf nicht willkürlich gehandhabt werden. Der Referent deutscher Sprache sagte, man habe keine rechtlichen Hindernisse gesehen. Im Verfassungsrecht kann man aber nicht nach dem Grundsatz legiferieren: Was nicht rechtlich verboten ist, muss erlaubt sein. Verfassungswürdig und zulässig können nur Komplexe sein, die einen relevant verfassungsnotwendigen Inhalt aufweisen. Insbesondere darf nach meiner bescheidenen juristischen Meinung nicht aus fragwürdigen politischen Gründen auf Verfassungsebene gehoben werden, was verfassungsmässig bereits in den Kompetenzbereich der eidgenössischen Räte gehört, also bestehende Zuständigkeitsordnungen verletzt. Nur wo keine Kompetenzen zugeteilt sind, kann es politische Pflicht werden, sich an den Souverän zu wenden, von dem in der direkten Demokratie alle Befugnisse stammen und der also offenbare Rechtslücken ergänzen kann. Es geht aber nicht an, mit bloss hochgespielten politischen Motivationen bestehende Verfassungszuständigkeiten zu konkurrenzieren.

Bei der bundesrätlichen Konzeption wird mir, als Schüler von Professor Giacometti, recht unheimlich vor den rechtlichen Konsequenzen. Auf diese Weise schleicht sich für alle Zeiten ein flexibles Ad-hoc-Kriterium in unsere Verfassungsgesetzgebung ein. Das wäre ein Präjudiz, das juristisch nicht ernst genug genommen werden kann. Wir dürfen auch nicht zu einem höheren politischen Zweck den Boden des kodifizierten Verfassungsrechtes verlassen, dürfen nicht mit Opportunitätsschlüssen verfassungswidrige Kompetenzen schaffen. Wir — wie Herr Alder sagte —, unser Parlament, sind die Gralshüter des Rechts. Nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit müssten nämlich analoge Staatsverträge zwangsläufig ebenfalls dem Verfassungsreferendum unterstellt werden. Deutlich fällt auf, wie sich die Botschaft in dieser Frage widersprüchlich windet. Erst wird auf Seite 129 bis 136 fundiert nachgewiesen, dass das Freihandelsabkommen keinen Eingriff in unsere Grundordnung darstelle, und kurz darauf steht, schon bei früheren Gelegenheiten sei die Auffassung vertreten worden, dass ein Staatsvertrag unabhängig von seiner Dauer und Kündbarkeit Volk und Ständen zu unterbreiten sei, wenn er tiefgreifende Aenderungen der Staatsstruktur mit sich bringe oder einen grundsätzlichen Wandel in der schweizerischen Aussenpolitik zur Folge habe. Hier handle es sich also nicht um einen Fall des Staatsvertragsreferendums, sondern um Verfassungsgebung im Sinne von Artikel 121 Bundesverfassung. Ich bitte, diese Unterscheidung festzuhalten.

Angesichts der heutigen Sach- und Rechtslage qualifizierten zum Beispiel der Staatsrechtslehrer Professor Dietrich Schindler und viele kompetente Juristen das Vorgehen des Bundesrates als geradezu rechtsmissbräuchlich. Das sollte uns doch zu ernsthaftem Nachdenken anregen, denn wir übernehmen mit unserem Entscheid eine weitreichende Verantwortung. — Mit den vom Bundesrat im Plural angezogenen früheren Gelegenheiten beruft man sich auf den 1920 erfolgten Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, wo zum ersten, aber auch zum einzigen Mal in der Geschichte unseres Landes die Bundesversammlung die Genehmigung eines Staatsvertrages dem obligatorischen Referendum unterstellte. Damals handelte es sich aber ganz im Gegensatz zu heute um eine wirkliche Aenderung unserer Neutralitätspolitik. Weiter ist rechtlich bedeutsam, dass wir damals das erst 1921 eingeführte Staatsvertragsreferen-

dum noch nicht besassen, so dass jene Lücke durch eine Befragung des Souveräns zu ergänzen war. Der Beitritt zum Völkerbund kann daher rechtlich überhaupt kein anwendbares Präjudiz für unseren pendenten Fall sein.

Die These des Bundesrates konzentriert sich auf die Kernfrage der Referendumswürdigkeit des vorliegenden Vertragsinhaltes. Es ist zu prüfen, ob die vorliegende konzis abgegrenzte Freihandelsvereinbarung tatsächlich derart substantiell und derart voller politischer Brisanz ist, dass, im Unterschied zum Freihandelsvertrag mit der EFTA, notwendigerweise jene Sanktion des Souveräns eingeholt werden muss, die staatsvertraglich nur Verfassungsänderungen vorbehalten ist. Diese Frage muss bei der heutigen Sachlage verneint werden, es sei denn, man würde in dieses Abkommen Zukunftsermächtigungen hineininterpretieren, was auf gar keinen Fall statthaft wäre, mit denen also unterschwellig eine grundlegende Neuausrichtung unserer Aussenpolitik mit der Taktik der kleinen Schritte beabsichtigt wäre. Das Freihandelsabkommen ist nicht verfassungsrelevant. Was soll denn in die Verfassung aufgenommen werden? Der Ratifikationsbeschluss zerfällt nach der Vertragsannahme, und es ist doch unmöglich, das ganze Vertragswerk in unsere Verfassung zu integrieren. Es fehlt die essentielle Dauerhaftigkeit des nackten Genehmigungsbeschlusses. Die plebiszitäre Komponente zur freien Anordnung von Volksabstimmungen aus Gründen des politischen Opportunismus, wie sie bei Napoleon, de Gaulle oder in diktatorischen Regimen vorkam, ist unserem Staatsrecht und unserer politischen Praxis fremd. Es kann keinem Zweifel unterliegen: die bundesrätlichen Schranken der Verfassungsgesetzgebung werden überschritten, weil bereits verfassungsmässige Kompetenzen zum Entscheid bestehen und keine objektiven Sachzwänge zu andern verfassungsrechtlichen Massnahmen vorliegen. Der offensichtliche Hauptgrund liegt in dem vorzeitig abgegebenen Versprechen des Bundesrates, als man, wie bereits erwähnt, weitergehende Abkommen erwartete. Derlei politische Motivationen vermögen aber keine referendumswürdige Rechtsbasis zu begründen. Zu entscheiden bleibt daher die parlamentarische Gewissensfrage.

Kann unser Parlament, in dessen ausschliessliche Zuständigkeit diese Ratifikation somit fällt, seine Rechtsbefugnis delegieren? Darf das Parlament seiner verfassungsmässigen Pflicht zur Entscheidung ausweichen? Kann es schlicht und einfach seine Rechte an das Volk abtreten und sich dort bequeme Rückendeckung holen? Kann sich die Bundesversammlung dergestalt ihrer letztinstanzlichen Verantwortung entziehen? Verletzt das Parlament damit nicht Grundsatzelemente seiner Zuständigkeitsordnung? Zerstört es damit nicht Entscheidungsmechanismen unseres Rechtsstaates und wertet sich selbst ab?

Die Botschaft gibt uns auf Seite 138 die unmissverständliche Anwort, die Sie bereits kennen: die Organe des Bundes haben vielmehr die ihnen von der Verfassung der obersten Zuständigkeitsordnung übertragenen Kompetenzen auszuüben und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Die Kompetenzen sind keine subjektiven Rechte, über die der Inhaber frei verfügen kann. Im Gegensatz zu unserer Zürcher Kantonsverfassung hat das eidgenössische Parlament keine Rechtsbefugnis, Schlussnahmen von sich aus zur Volksabstimmung zu bringen; es fehlt eine verfassungsmässige Ermächtigung. Derartige rechtliche Höhenflüge schaffen gefährliche Präjudizien. Wir machen gleich miteinander die Probe. Welche Kriterien sollen dann noch für die Anrufung unseres Volkes in aussenpolitischen Dingen gelten? Wer hat die Gewichtigkeit sachlicher und politischer Art zu entscheiden? Nehmen wir beispielsweise den Stabilisierungsbeschluss des Bundesrates, den Römer Vertrag oder den Atomsperrvertrag. Es dürfte kaum einem Zweifel unterliegen, dass zum Beispiel das Römer Abkommen mit seiner hunderttausendfachen Erteilung von Dauerniederlassungsbewilligungen mehr fachliche und politische Brisanz aufweist, als dieses kristallklare Freihandelsabkommen.

Sind Sie konsequenterweise bereit, auch darüber abstimmen zu lassen? Dem freien Ermessen — um nicht zu sagen der Willkür — wäre mit dieser Rechtstheorie Tür und Tor geöffnet. Sie hätten diese unerwünschten Konsequenzen für alle Zeiten zu verantworten.

Es ist wohltuend festzustellen, dass man allenthalben endlich erkannt hat, dass unser Staatsvertragsreferendum dringend revidiert werden muss. Die Behandlung der beiden hängigen Motionen Luder und Hummler ist dringendes Erfordernis. Die heutige Regelung ist lükkenhaft und unbefriedigend. Wie wollen wir sonst die Weiterentwicklungen entscheiden? Es hilft nichts — um Herrn Dürrenmatt noch zu antworten —, die Sachzwänge werden uns in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach intensiver mit der europäischen Integration verbinden und darauf müssen wir uns vorbereiten. Wir negieren diese Zusammenhänge gar nicht und sind auch gar nicht dagegen, dass man bei der europäischen Integration weiter mitmacht, wenn diese sich auf festem Boden entwickelt.

Die Eintretensdebatte hat ergeben, wie spontan die überwiegende Mehrheit dieses Freihandelsabkommen gutheisst, so dass eine Volksabstimmung bloss eine unnötige Belastung unseres Souveräns mit einer komplizierten Fachfrage bedeutet. Notfalls könnte man die Rechtsbasis auf Artikel 89 Absatz 4 umstellen — ich gebe das zu bedenken im Hinblick auf die gewollte Langfristigkeit einer solchen Partnerschaftsverbindung — und den Beschluss wenigstens dem fakultativen Referendum unterstellen.

Ein letzter Punkt: Der Bundesrat betrachtet diese Hinwendung zu Europa, diese Oeffnung der schweizerischen Politik zur europäischen Integration als abstimmungsnotwendigen Kurswandel. Laufen wir hier nicht Gefahr, Opfer eines schicksalhaften Irrtums zu werden? Wir fragen doch unsern Souverän nur, ob er mit den vorliegenden, genau abgegrenzten Verträgen einverstanden ist. Bei positivem Ausgang der Volksabstimmung wäre es ebenso falsch wie ungerecht, daraus den Schluss zu ziehen, unser Volk sei mehrheitlich mit einer weitergehenden Integration bedingungslos einverstanden, gar im Sinne einer Blankovollmacht. Wir können unser Volk nicht über Ungewisses und Zukünftiges abstimmen lassen. Bei der heutigen Sachlage ist eine solche Grundsatzabstimmung also materiell gar nicht möglich und nötig, abgesehen von der rechtlichen Zulässigkeit. Was wir für die Zukunft wissen möchten, ist noch gar nicht definierbar. Eine Grundsatzabstimmung ist darum noch verfrüht. Erst wenn spätere Kooperationsabkommen mit der EWG reif werden, die verfassungsrechtlich und innenpolitisch grundlegende Probleme aufwerfen, erscheint mir eine Volksabstimmung sinnvoll. Daraufhin müssen wir unser Staatsvertragsreferendum rechtzeitig vorbereiten und ausbauen, damit die

direkte Demokratie zum Zuge kommen kann, was ich grundsätzlich voll und ganz unterstütze und weswegen ich auf keinen Fall wegen meiner heutigen Stellungnahme in diesem Punkte missverstanden sein möchte. Mir geht es darum, dass das Volk im richtigen Moment und in der richtigen Sache mitredet.

Wer Einblick hat, der weiss, dass unsere Partnerschaftsbeziehungen mit den 10 Nachbarstaaten in dieser Sache noch zart und ausserordentlich subtil sind. Man begegnet uns mit etwelchem Misstrauen, und unsere Unterhändler hatten es durchaus nicht so leicht, wie viele annehmen. Denken wir bei aller internen Utilität auch einmal an unsere 10 Vertragskontrahenten. Unsere «schweizerische Extrawurst» musste ihnen zäh abgerungen werden. Dieses Thema darf nicht verpolitisiert werden; es eignet sich schlecht für polemische Auseinandersetzungen. Auch aus diesem Grunde sollten wir den Boden für eine künftige europäische Zusammenarbeit nicht ohne Not Belastungen aussetzen. Ich erachte deshalb eine Volksabstimmung zurzeit weder für rechtlich zulässig noch im Interesse des Volkes für zweckmässig und bitte Sie deshalb um Gutheissung meines Antrages, wobei ich mir klar bin, dass die effektive Antragstellung — darauf hat mich Herr Dr. Pfister bereits aufmerksam gemacht — eigentlich heissen sollte: «Nichtunterstellung unter das Staatsvertragsreferendum.» Aber es geht ja nicht um das Staatsvertragsreferendum, sondern es geht darum, dass man praktisch ein freiwilliges Referendum lancieren will. Und da geht es eigentlich nur um die Frage, ob die Unterbreitung Volk und Ständen opportun ist. Ob Sie nun sagen: Abstimmung allgemein oder Abstimmung unter Staatsvertragsreferendum, es ist in beiden Fällen die Voraussetzung in dieser Richtung nicht gegeben, darum wollen wir uns ganz klar sein, dass sich mein Antrag sinngemäss versteht, und ich Ihnen nun nicht noch eine Viertelstunde lang die unterschiedliche Variante meines jetzigen Antrages begründen möchte. Ob Sie den Antrag Alder oder meinen annehmen: bitte überlegen Sie sich die Frage, denn es ist eine sehr ernsthafte Frage, die wir nicht alle leichtfertig übergehen wollen. Ich unterstütze auch gerne den Antrag Alder, mir geht es um die Sache.

Peyrot: En vous proposant de ne pas soumettre les accords entre la Suisse et les Communautés européennes à la ratification populaire, je vise pratiquement le même but que nos collègues Alder et Reich, tout en ayant dans une certaine mesure, une motivation différente.

Tout d'abord, une impression générale. Si le message du Conseil fédéral est remarquable, en ce sens qu'il explique avec concision et clarté ce monument infiniment complexe que constituent ces accords — dont j'ai voté l'entrée en matière avec un sentiment de vive reconnaissance envers le Conseil fédéral et envers nos éminents négociateurs — je ne peux me défendre en revanche d'y voir, en ce concerne les explications fournies pour justifier le recours à la sanction populaire, un exercice de savant équilibre qui ne convainc pas. La raison en est qu'en déclarant dès le départ de la négociation, le 10 novembre 1970 à Bruxelles, qu'il y aurait un référendum, le Conseil fédéral s'est lié les mains d'une façon irréversible. Si bien que, prisonnier dès l'abord de la forme, il n'avait plus ensuite qu'à la justifier. Et d'ailleurs quand je dis «forme», je suis obligé de constater qu'elle est fort controversée par les juristes. Néanmoins, c'est ce qu'il a fait avec une parfaite honnêté intellectuelle puisqu'il énumère dans son message toutes les raisons juridiques qui justifient qu'on s'en tienne au seul vote du Parlement. Il n'y a donc pas à y revenir si ce n'est pour relever sa déclaration selon laquelle il ne manque pas de solides raisons tant en faveur qu'à l'encontre du référendum.

Ce qui nous importe, c'est l'examen des raisons invoquées en faveur du référendum. N'étant pas juriste, je voudrais me contenter de traiter ici de quelques aspects plus généraux. Qu'il me soit toutefois permis de dire que l'impossibilité du recours à l'article 89, 4e alinéa, crée un vide juridique qui oblige le Conseil fédéral à choisir une solution autrement forte que celle du référendum facultatif. On nous dit qu'à la différence de l'Association européenne de libre-échange, solution transitoire, les accords visent à régler de façon durable les rapports entre la Suisse et les Communautés élargies. Sans doute. Cependant, la Suisse était membre à part entière de l'AELE — alors qu'avec la CEE elle ne conclut qu'un accord d'association — et à l'époque on n'avait pas consulté le peuple. On nous dit encore que l'aménagement des relations avec les Communautés constitue l'une des tâches les plus importantes de la politique étrangère et économique de la Suisse. Que bien qu'une extension à d'autres domaines implique de nouveaux arrangements, ils n'en constituent pas moins le noyau de l'ensemble de nos multiples relations avec les Communautés. Qu'une situation nouvelle sera créée. Tout cela est vrai. Mais faut-il vraiment, alors qu'aucune disposition impérative n'existe, faire consacrer par le peuple et les cantons la politique que nos autorités mènent depuis des années?

L'intérêt considérable et réjouissant que porte l'opinion publique au problème justifie-t-il le choix d'une voie «inusitée»? L'usage veut, nous dit-on, que le souverain participe à la formation du droit interne suisse. Oui, mais dans les formes constitutionnelles actuelles.

Et voici maintenant un argument qui laisse rêveur. L'accord, contrairement à ce qu'espéraient les négociateurs au moment où il se sont rencontrés autour du tapis vert, couvre des domaines moins nombreux que prévus. Mais ce n'est pas une raison pour que le Conseil fédéral se déjuge et l'on évoque le rapport des Grandes lignes de la législature présenté ce printemps. Etait-il vraiment si catégorique ce message? Certes, il manifestait clairement l'intention du Conseil fédéral de soumettre l'accord au vote populaire. Mais en même temps, il était précisé que celui-ci ne prendrait une décision que lorsque le résultat des négociations serait connu. Cette décision, il l'a effectivement prise le moment venu. Et maintenant il nous appartient de décider. Faut-il se laisser convaincre parce que, dans sa réponse à la petite question urgente de M. Alder à la fin du mois d'août, le Conseil fédéral déclare notamment: on aurait de la peine à comprendre, dans de larges milieux, que le Conseil fédéral revienne sur sa promesse? Je ne le pense pas. Et voici pourquoi: les organes de la Confédération — c'est le gouvernement qui le dit à la page 153 du message et M. Alder le rappellait tout à l'heure — sont tenus d'exercer les attributions que lui confère la constitution en tant que source suprême des pouvoirs et d'assumer les responsabilités qui en découlent. Ces attributions ne sont pas des droit subjectifs dont le titulaire dispose librement. Voilà qui est bien dit. Le Conseil fédéral en négociant avec beaucoup de compétence et de savoir-faire cet accord a rempli ses attribu-

tions. Il nous incombe maintenant de remplir les nôtres et d'assumer notre responsabilité de parlementaires.

Comme l'a exprimé M. le professeur Hans Huber, en d'autres termes, on ne peut préjuger des effets du contrat et de ses contraintes. C'est un pari sur l'avenir que le Gouvernement et le Parlement, épaulés moralement par l'économie suisse largement consultée, prennent avec confiance et surtout avec beaucoup d'espoir. Ce faisant, ils assument le risque en toute conscience, heureux de ce chemin qui s'ouvre entre l'isolement et l'adhésion. Convient-il d'associer, à ces responsabilités, déjà maintenant le peuple et les cantons? Nous ne le pensons pas. De deux choses l'une. Ou bien demain ce chemin nous conduira vers de nouveaux horizons car il se révélera bénéfique, ou bien il se révélera si ardu que notre peuple hésitera peut-être à s'y aventurer davantage. Dans ce cas — que nous ne souhaitons pas certes — le vote populaire prématuré pourrait nous enfoncer dans une impasse. Tel est l'avis du professeur Hans Huber et nous le partageons. D'ailleurs, il n'est pas trop hasardeux d'avancer que sous une forme ou sous une autre, pétition voire initiative, l'opinion publique trouverait alors, le moyen de manifester sa volonté.

Que penser d'ailleurs de ce consensus populaire que le Conseil fédéral sollicite pour sceller l'accord, alors qu'il se réserve la compétence d'une dénonciation qui, dit-il, peut être rapprochée de la conclusion de l'accord de libre-échange et concevable seulement dans des circonstances différentes fondamentalement des conditions présentes, crise ou conflit international grave? Et que lui seul apprécierait en tenant compte, il est vrai, de l'opinion publique suisse.

La méthode ne vous semble-t-elle pas illogique? D'un côté, la sanction formelle du peuple nour nouer le lien; de l'autre, la seule expression de l'opinion publique pour le dénouer. La différence avec le scrutin historique de la Société des Nations n'est pas contestée. Et la forme choisie est pourtant la même. A en juger par certaines réactions à l'annonce de la consultation populaire, celle-ci se révélera peut-être plus confuse qu'on ne le pense, car des considérations étrangères se mêleront aux problèmes spécifiques. Tout d'abord, à force de déclarer que l'importance de l'enjeu justifie le recours au peuple tout en donnant force «assurance» sur les limites de l'accord et en spécifiant que la constitution n'y oblige nullement, on crée dans l'esprit du citoyen un malaise qui naît de l'ambiguïté. N'est-ce qu'un pas en avant ou un saut par-dessus une barrière qu'il ne sera plus possible de retraverser?

Il y a aussi les déclarations — pour ne pas dire les pressions de l'Union syndicale suisse. «Nous approuverons l'accord à la condition d'avoir des assurances sur la stabilisation de la main-d'œuvre étrangère.» Enfin, les considérations financières consécutives aux recettes douanières à compenser joueront un rôle important alors qu'on n'est pas du tout au clair à ce sujet. On nous dit encore que l'article 89 est en revision et qu'on demande au Conseil fédéral à s'engager à ne pas répéter d'ici là cette opération hasardeuse. Cela ne me rassure pas, car cette revision ne sera probablement pas si simple en raison, précisément, des multiples aspects que revêt l'adoption d'un important traité international. Le débat d'aujourd'hui en témoigne. De plus, le précédent sera créé, irréversible. Chez nous, les autorités sont assez proches du peuple pour ne pas avoir besoin de faire plébisciter leur politique. M. le vice-président Franzoni nous a dit, lors du débat général, que le fait d'annoncer le référendum à nos partenaires dans la négociation nous liait moralement. J'en doute fort pour la simple raison que cette déclaration fut sans doute davantage un garde-fou pour nos négociateurs suisses qu'un argument de nature à obtenir plus des Communautés européennes.

On peut concevoir, en revanche, sa deuxième préoccupation selon laquelle la Communauté considérerait un vote populaire positif et largement majoritaire comme donnant davantage de poids à l'accord helvétique. Mais dans cette démocratie directe qu'est la Suisse, à part quelques opposants situés de gauche et de droite, qui s'est élevé jusqu'à maintenant contre le résultat obtenu? Dans tous les cantons, dans presque tous les partis, dans tous les milieux économiques, dans la presse, à part de légitimes questions et de compréhensibles inquiétudes sur tel ou tel point de détail, un concert de louanges, d'ailleurs amplement mérité, s'est élevé à l'endroit du Conseil fédéral et de ses négociateurs. Alors, cette opinion publique dont l'expression suffira au Conseil fédéral pour dénoncer les accords s'il y en avait lieu, elle ne nous suffit pas maintemant, à nous, parlementaires, chambre de résonance du peuple, qui avons voté l'entrée en matière à une écrasante majorité? Si nous nous trompions en l'état aussi massivement que le peuple vienne à nous déjuger, ce serait à désespérer de notre représentativité.

En tout cas les nations de la Communauté européenne, conscientes des vertus de notre démocratie, ne sauraient interpréter le seul vote d'un parlement quasi unanime comme une crainte d'un désaveu de ses électeurs; comme un «oui» du bout des lèvres.

C'est pourquoi je vous invite à renoncer au référendum, non pas par indifférence vis-à-vis du peuple qui demeure l'arbitre suprême, mais par respect pour nos dispositions constitutionnelles et pour remplir un devoir qui n'appartient qu'à nous, et à nous seuls, en vertu des pouvoirs qui nous sont conférés.

M. **Villard:** J'interviens pour combattre les orateurs précédents, notamment ceux qui ont dit qu'il s'agissait d'une sorte d'exercice d'équilibrisme. A mon sens, ce serait le cas, et de l'équilibrisme sans balancier, si le Conseil fédéral revenait sur sa décision. Je ne me suis pas prononcé à cette tribune lors de l'entrée en matière quand j'ai vu le grand nombre d'orateurs inscrits, mais je suis pour l'approbation du traité.

J'ai participé aux débats de la commission du commerce extérieur, qui étaient intéressants. Parmi les appréhensions exprimées par divers orateurs, quelques-unes me paraissent fort légitimes. A ce propos, je ressens également une inquiétude essentielle à l'égard de certaines conséquences possibles pour les travailleurs du fait de l'accélération de la concurrence, des fusions, des concentrations, de la suppression d'usines jugées non rentables, etc... A d'autres égards, je suis moins pessimiste que les orateurs de gauche qui se sont exprimés à cette tribune et je pense tout de même que l'option est d'une telle importance qu'elle légitime un vote du peuple. Par ailleurs, j'adresse mes félicitations au Conseil fédéral pour avoir su, ces derniers temps, prendre ses responsabilités, pour avoir su également les prendre assez tôt et pour s'être prononcé nettement en faveur de cette consultation. Je pense que la confiance du peuple ne peut être obtenue que si on lui fait

confiance. Alors, laissez-moi tout de même sourire à l'ouïe de certaines paroles, notamment de M. Reich qui nous compare — n'est-ce pas tout de même un peu prétentieux — aux gardiens du Graal. En effet, la votation d'hier a montré combien nous sommes ces gardiens du Graal!... Dans cette salle, il y avait eu 15 oui lors du dernier vote au sujet de l'initiative demandant un contrôle plus rigoureux des fabrications d'armes et l'interdiction des exportations. Or 49,6 pour cent des voix sont sorties des urnes pour notre initiative... Je rappelle aussi que vous avez toléré qu'il y ait dans ce Parlement deux sortes de députés (vous savez que j'ai inauguré la catégorie des députés de seconde zone). Au contraire de certains, je pense que le Parlement ne possède pas la vérité infuse et qu'il faut savoir recourir au peuple dans les grandes occasions en tout cas. Nous avons assez protesté, du fait qu'à toute occasion on consultait le peuple pour des broutilles et que, dans les options importantes, on ne lui demandait guère ce qu'il pensait.

Ce n'est pas, à mon sens, en tenant le peuple à l'écart des décisions importantes qu'on remédiera à la maladie essentielle de notre démocratie. Vous connaissez tous son nom, c'est l'abstentionnisme, et la votation d'hier l'a démontré une fois de plus. Ce n'est en tout cas pas le Parlement («gardien du Graal!») qui, en cette affaire, a montré le chemin au peuple. Il a défendu certains profits plutôt que de lui indiquer la voie d'une politique extérieure plus engagée dans la construction de la paix. Le remède sera que le peuple, peu à peu, soit convaincu qu'aller aux urnes sert à quelche chose. Cela se produira, j'en suis persuadé, si le gouvernement — comme il l'a montré partiellement dans les lignes directrices, comme il l'a montré en d'autres occasions — si le gouvernement prend en main les problèmes, comme il l'a fait ce jour que certains ont appelé le samedi noir et que nous nommons le samedi de l'espoir, ce qui nous a évité une catastrophe. Puisse le gouvernement toujours mieux comprendre ses responsabilités vis-à-vis du peuple, notamment dans l'affaire du Jura qui vient de s'aggraver à nouveau, puisqu'on vient de nommer à la tête d'une commission dite du statut un antiautonomiste notoire. (**Le président:** Je prie M. Villard de bien vouloir s'en tenir au sujet.) Je m'excuse, j'ai juste fait une digression pour montrer à ceux qui m'accusent de vouloir être subversif à l'égard de nos institutions, que je puis à l'occasion aussi reconnaître le travail efficace du gouvernement.

Je dis à ce gouvernement qu'il fait bon être gouverné quand on l'est bien, et je le dis tout en souhaitant le maintien des structures fédéralistes et un pouvoir central aussi peu envahissant que possible. Je suis pour le référendum, tout en reconnaissant que, du point de vue des objections formulées par les juristes, il ne s'agit pas de bagatelles, il ne s'agit pas de simples arguties, et je ne veux pas les minimiser. Je comprends que celui qui a cette formation raisonne différemment, je ne vais pas me battre avec les juristes, je n'en serais d'ailleurs pas capable. Mais le fait, je l'ai dit, de nous lier durablement à un groupe d'Etats européens par ce traité, qui est un traité de libre-échange, je veux bien, reste malgré tout une décision de première importance et je crois que le Conseil fédéral a raison, malgré toute la prudence dont il a fait preuve, malgré toutes les assurances qu'il prodigue, je crois qu'il a raison de vouloir que le citoyen puisse s'exprimer.

Certains orateurs ont souligné ici la complexité de la matière, disant qu'elle était hors de la compréhension populaire. Je rejette cet argument car il y a là un certain mépris du peuple. Le peuple comprend, croyez-le bien, il ne comprend peut-être pas le détail, mais il comprend l'option générale. Il faudra bien qu'il s'ouvre de plus en plus aux problèmes qui dépassent les frontières du pays. Nous ne sommes plus à l'époque qu'a rappelée M. le conseiller fédéral Brugger, il y a cinq cents ans, à l'époque de ce bon Nicolas de Flue qui donnait des conseils bien différents de ceux-ci. Une nouvelle dimension est là, et tous les problèmes se posent à ce niveau. Non pas seulement à l'échelon européen, mais à l'échelon mondial, car notre patrie c'est véritablement la terre, n'en déplaise aux nationalistes attardés. Personnellement, j'ai la conviction que par le chemin des traités de commerce on arrivera aussi à un rapprochement des peuples, à travailler à une compréhension meilleure et à éviter les guerres. Je suis persuadé que lorsque sera surmonté en Europe l'obstacle majeur des pactes militaires, il apparaîtra peu à peu une Europe des peuples (je le dis à M. Carruzzo: une de plus!), selon la belle vision d'André Philip, par exemple. Pas une Europe de la Sibérie, comme l'a dit un autre orateur, pas plus qu'une Europe de l'OTAN mais une Europe attachée aux œuvres de paix, qui passera peu à peu d'une coexistence difficile à une coopération dans tous les domaines, une Europe entière, pas seulement limitée à ce qu'elle est aujourd'hui. Vous direz que l'accord de libre-échange n'a rien à voir avec ces perspectives lointaines et, personnellement, je regrette aussi un peu, comme certains l'ont dit, que le problème ait été empoigné seulement par le petit côté. Mais je comprends aussi que les accords de Rome soient parfaitement inacceptables pour notre pays dans la situation actuelle, et je crois à une Europe de l'avenir, véritablement, valablement fédérée, où notre pays pourra être membre à part entière.

Je suis donc pour la consultation populaire, parce que je sais que ce sera l'occasion de débattre non seulement de questions d'échanges, de questions de production, mais aussi de problèmes de fond. Et je vois là une question pédagogique: je crois que c'est de bonne pédagogie de le faire aujourd'hui à un stade préparatoire seulement, il est vrai, pour pouvoir ensuite mener les débats qui iront forcément beaucoup plus loin et à fond dans cette question.

Je voudrais encore m'exprimer dans le sens de M. Canonica, pour regretter certaines suspicions exprimées par quelque «expert» — que je mets entre guillemets —; nous avons eu le même expert dans la question des exportations d'armes!! La suspicion que nous connaissons sera difficile à effacer, cela rendra la consultation populaire plus difficile, et c'est un jeu délicat qui risque de profiter aux xénophobes. Mais comme socialistes et syndicalistes, nous serons beaucoup à nous engager dans la lutte pour faire toute clarté en cette affaire. Nous devons renforcer la solidarité internationale des travailleurs et de leurs organisations, raviver ce sens de l'internationalisme qui a été trop oublié et nous habituer, comme c'est déjà parfois le cas, à lutter en commun dans cette dimension qui n'est pas tellement nouvelle, car l'internationalisme du capital ne date pas d'aujourd'hui. Dans cette bataille du référendum, il nous faut être conséquents, ne pas craindre le

verdict du peuple, lui faire confiance et, personnellement, je fais confiance aussi au Conseil fédéral.

Masoni: Sie werden mir verzeihen, wenn ich Sie wieder in unsere Materie zurückführen werde. Ich versuche nämlich, namens der freisinnig-demokratischen Fraktion, mich mit Artikel 2 des Bundesbeschlusses auseinanderzusetzen. Ich muss sagen, ich begrüsse die Gelegenheit, die uns allen durch die Antragsteller geboten wird, uns mit dieser wichtigen Materie, mit diesem wichtigen Problem zu befassen. Ich begrüsse die kritischen Beiträge der Rechtsgelehrten. Wir haben die Aufsätze von Zellweger, von Huber, von Schindler, die in den letzten Tagen und Monaten erschienen sind und die unsere Kollegen sicher alle kennen. Es gibt einen Aufsatz von Professor Giacometti, welcher schon im Oktober 1956 in der «Schweizerischen Jugendzeitung» über unser Thema erschien. Die Argumentation der Rechtsgelehrten ist beeindruckend: Artikel 89 der Bundesverfassung enthält eine abschliessende Regelung; die Volksabstimmung, die wir heute vorschlagen, wäre demnach contra constitutionem; die Zuteilung einer Kompetenz gibt einer Behörde kein subjektives Recht, über welches sie so oder so verfügen kann; die Kompetenz schafft zwingendes Recht, und die rechtsstaatliche Ordnung verpflichtet die Behörde, ihre Verantwortung zu übernehmen; insbesondere für auswärtige Politik seien Bundesrat und die eidgenössischen Räte, bis auf die Ausnahmefälle der Bundesverfassung, zuständig; die Volksabstimmung wäre hier ein trügerisches, gefährliches Plebiszit und würde ein schweres Präjudiz schaffen.

Vizepräsident Franzoni hat in der Eintretensdebatte versucht, die besondere politische Lage zu schildern, die zurückgeht auf die Zusagen des Bundesrates und der Bundesratsparteien, wonach eine Volksabstimmung notwendig sei. Jene Zusagen, die für einen ganz andern Text des Vertrages mit andern Verpflichtungen gemeint waren, können jetzt nicht mehr zurückgenommen werden.

Unseres Erachtens bedarf diese Darstellung einer bedeutenden Erweiterung. Die Zusagen des Bundesrats und der Regierungsparteien beruhten ihrerseits auf einem Unbehagen in der öffentlichen Meinung. Man befürchtete damals im Volke, in der Presse, dass die veraltete, die kritisierte Norm von Artikel 89 der Bundesverfassung angerufen werde, um die bevorstehenden Beitritte der Schweiz zu internationalen und supernationalen Organisationen der Volksabstimmung zu entziehen. Das Unbehagen gegenüber dieser Bestimmung von Artikel 89 der Bundesverfassung nahm damals eine qualifizierte Form an, und zwar, nach dem früheren erfolglosen Postulat Jaeckle, die Form von zwei Postulaten vom 12. Juni 1969, welche beide vom Bundesrat hier und im Ständerat angenommen wurden, ohne dass sich eine Stimme in einem der beiden Räte gegen diese Postulate erhob, welche beide eine Abänderung der alten Bestimmung von Artikel 89 verlangten, in Anbetracht der bevorstehenden internationalrechtlichen Bindungen der Schweiz.

Nun hat sich ja die Revision von Artikel 89 der Bundesverfassung verzögert. Professor Wildhaber legt in den «Basler Juristischen Mitteilungen» vom September 1971 die Gründe dieser Verzögerung in überzeugender Weise dar. Es stimmt, was Kollege Peyrot gesagt hat; es ist sehr schwierig, eine überzeugende Formulierung dieser Norm zu finden. Zugleich haben die EWG-Verhandlungen einen rascheren Kurs genommen, und es wurden dann die Klauseln, die die grössten Sorgen bereiteten, insbesondere die Weiterentwicklungsklausel, fallengelassen. Hätte sich der Bundesrat unter diesen Umständen auf die kritisierte und veraltete Bestimmung von Artikel 89 der Bundesverfassung stützen können, um die bereits gemachten Zusagen zurückzuziehen und die Abhaltung der Volksabstimmung zu verweigern? Ich glaube, das wäre allgemein als ein Rechtsmissbrauch empfunden worden. Was hat der Bundesrat gemacht? In der praktischen Unmöglichkeit, eine gründliche Reform von Artikel 89 der Bundesverfassung der Bundesversammlung vorzuschlagen und durchzusetzen, kommt der Bundesrat mit einem Vorschlag, der in seinem Wesen und in seinen Wirkungen einer neuen, besonderen Verfassungsbestimmung gleichkommt, die weitergeht als Artikel 89 und eine besondere Ermächtigung von Volk und Ständen für diesen besonderen Fall vorsieht.

Dass die Abstimmung des Volkes einer solchen verfassungsrechtlichen Ermächtigung gleichkommt, ist keine gekünstelte Konstruktion. Professor Schindler — einer der Juristen, die grosse Sorgen gegenüber dieser Volksabstimmung geäussert haben — hat in einem früheren Aufsatz, wo er von einem anderen Fall sprach, gesagt, dass eine solche Volksabstimmung einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung gleichkomme. Ich zitiere: «Diese Ermächtigung» — die verfassungsrechtliche Ermächtigung — «könnte entweder in einer generellen Verfassungsbestimmung nach dem Vorbild des Bonner Grundgesetzes oder in der Unterstellung des konkreten Beitrittsbeschlusses unter das Verfassungsreferendum bestehen.» Was wir hier zu genehmigen haben, ist genau das, dass Volk und Stände über eine solche besondere Bestimmung mit verfassungsrechtlicher Kraft entscheiden. Aber der Bundesrat hätte auch einen zweiten Weg gehen können; er hat jedoch abgelehnt, obschon dieser Weg uns gar nicht abwegig schiene. Professor Wildhaber sagt in seiner zitierten Veröffentlichung: «Literatur und Praxis — über den Wortlaut von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung hinausgehend — nehmen an, dass es in zwei Fällen sogar eines obligatorischen Referendums bedürfe: 1. bei Verträgen, die schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringen . . ., und 2. bei Verträgen, die einen aussenpolitisch grundlegenden Entscheid implizieren (zum Beispiel der Beitritt zu Völkerbund oder UNO).» Der Bundesrat hat in unserem Falle gesagt, diese besonderen Gründe würden nicht vorliegen. Ich glaube, in unserem Fall kann man anderer Meinung sein. Diese Auffassung von Praxis und Literatur beruht auf der Annahme, dass in der Verfassungsgesetzgebung, d. h. in Artikel 89 der Bundesverfassung, diesbezüglich eine Art Lücke besteht, indem der damalige Verfassungsgesetzgeber keine Fälle vor sich hatte, die dem heutigen EWG-Vertrag entsprechen konnten. Hätte der damalige Gesetzgeber solche Fälle vor Augen gehabt, hätte man Grund, anzunehmen, dass er eine noch strengere Bestimmung für solche Fälle vorgesehen hätte als die, die damals in einem kongruenten Falle für eine besondere Lage geschaffen wurde: wir haben ja das Beispiel der Volksabstimmung betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund. Nun sagt man, dass das damalige Unterstellen des Völkerbundsbeitrittes unter die Volksabstimmung heute nicht als Beispiel angerufen werden kann, und zwar aus zwei Gründen: erstens, indem der Eingriff in die Neutralität grösser war, und

zweitens, da heute die Bestimmung von Artikel 89 bereits die Materie regelt. Aber ich glaube, beide Argumente lassen sich nicht vertreten. Zuerst das Argument, dass Artikel 89 die Lage gegenüber derjenigen von damals erschwert. Dieses Argument scheint mir nicht stichhaltig, indem im Jahre 1920, als der Völkerbundsbeitritt dem Volke unterbreitet wurde, die Kompetenz für diese Verträge in der Bundesverfassung ausdrücklich bei Bundesrat und Räten war, ohne Einschränkung. Artikel 89 der Bundesverfassung bedeutet bereits demgegenüber eine Einschränkung. Damals hat der Verfassungsgesetzgeber die Kompetenz des Bundesrates und der Räte bereits eingeschränkt; das ist bereits ein Durchbruch in diesem Prinzip. Wenn dieser Durchbruch bereits vollzogen wurde, ist anzunehmen, dass heute in derselben Lage ein weiterer Durchbruch noch eher gerechtfertigt wäre. Die Lage des heutigen Vertrages scheint uns wirklich einen solchen Durchbruch zu rechtfertigen, und zwar schafft man heute durch diesen Vertrag dauernde Aenderungen in unserer wirtschaftlichen Struktur, und man schafft Folgen politischer Art, die wahrscheinlich irreversibel sind. Kurz vorher hat man mit dem Beispiel der EFTA-Verträge argumentiert. Man sagte, die EFTA-Verträge seien noch weiter gegangen. Diese hätten 1. eine Willensbildungs-Klausel enthalten, die uns gegen unseren Willen verpflichten konnte. 2. Wir seien bei der EFTA Vollmitglieder gewesen. Aber gerade am EFTA-Beispiel lässt sich zeigen, dass die EG-Verträge eine viel grössere Bedeutung haben.

1. Was die Dauer anbelangt: Die EFTA-Verträge waren als eine Uebung, als ein Exerzieren des Gemeinschaftsgeistes und der Freihandelsübung gedacht. Dagegen sind und wollen die EG-Verträge für uns die dauerhafte Grundlage eines Vorganges, eines Vorgehens sein, das dadurch eröffnet wird. Durch neue Steuerregelungen, durch Umstellungen von Betriebszweigen werden wir auch tatsächlich dauernde Aenderungen spüren.

2. Bemerkung: Die Erfüllung der EFTA-Verträge liegt tatsächlich in der Eingehung der EG-Verträge; das ist der Unterschied. Die Bedeutung der EG-Verträge liegt darin, dass darin die EFTA-Verträge ihre Verwirklichung finden. Das, was wir damals mit den EFTA-Verträgen bezweckten, wird jetzt durch die Eingehung der EG-Verträge erreicht.

3. Element: Der politische Aspekt. Die EG hat eine politische Zielsetzung, die EFTA nicht. Sicher, durch die Freihandelszone garantieren wir unsere Neutralität und garantieren wir unsere Unabhängigkeit und Selbständigkeit. Aber es ist nicht zu verkennen, dass bereits in der Tatsache des Zusammenschlusses in einer europäischen Freihandelszone ein wichtiger politischer Akt liegt. Das ist im Ingress der Verträge betont, wo es heisst: «Wir tragen dazu bei zum Aufbau Europas.»

Sicher liegt darin keine Richtungsänderung. Aber eine rechtliche Untermauerung unserer schicksalhaften westeuropäischen Bindung genügt nicht für ein Land, das immer in seiner Aussenpolitik so zurückhaltend war, dieser politische Beitrag zum Aufbau Europas genügt nicht, um eine Volksabstimmung zu rechtfertigen und zu verlangen? Sicher sind die EG-Verträge für uns ein Unikum, welches uns vor einer Präjudizwirkung bewahrt, wobei — und das ist eine persönliche Bemerkung — der Vorschlag Aubert prüfenswert erscheint, da er ausdrücklich diesen Ausnahmecharakter betont. Unter diesen Umständen unterstützt die freisinnig-demokratische Fraktion den Vorschlag des Bundesrates, die EG-Verträge der Ratifikation von Volk und Ständen zu unterbreiten. Gewiss, wir dürfen das Ergebnis der Volksabstimmung nicht als vorausgesetzt hinnehmen. Die Begrüssung des Volkes zwingt uns alle — Presse, Parteien, Einzelne — dazu, unsere Verantwortung zu übernehmen, damit Pro und Kontra dieser Verträge dem Volk geschildert werden, damit volle Klarheit darüber herrscht. Aber gerade dadurch, dass die Entscheidung der Mehrheit von Volk und Ständen garantiert ist, werden eventuelle rechtliche Mängel durch die Sanktion des Verfassungsgesetzgebers selbst behoben und geheilt. Bundesrat und eidgenössische Räte entziehen sich keineswegs ihrer Verantwortung. Der bequemere Weg würde heute darin liegen, hier über die Annahme der Verträge zu entscheiden und hier die Sache zu erledigen. Die grössere Verantwortung wird dadurch übernommen, dass wir vor das Volk gelangen sollen, und wir wissen, was das für uns als Verpflichtung bedeutet.

In diesem Sinne und im vollen Bewusstsein der Sorgen, die unsere Rechtsgelehrten bewegen, empfiehlt Ihnen die freisinnig-demokratische Fraktion die Bestätigung der EG-Verträge durch Volk und Stände, auf dass die Volksabstimmung zu einem wesentlichen Bestandteil unseres Beitrages werde, zum Aufbau Europas.

Präsident: Es sind noch acht Redner eingeschrieben. Ich beantrage, die Rednerliste zu schliessen. *(Zustimmung — Adhésion.)*

M. **Schmitt**-Genève: Permettez-moi une remarque préliminaire, à savoir que ces débats tant sur le fond du problème que sur la forme, c'est-à-dire sur la question de savoir si nous voulons ou non soumettre la question au référendum obligatoire, nous laissent entrevoir ce qu'auraient été les critiques dans ce Parlement même, tout d'abord si le Conseil fédéral n'avait pas du tout traité sur le fond avec les autorités du Marché commun et n'était pas arrivé au brillant résultat que nous connaissons, sans parler aussi des critiques qui se seraient fait valoir dans ce Parlement si le Conseil fédéral n'avait pas proposé de soumettre ce traité au peuple et aux cantons. Ayant donc pesé le pour et le contre d'une votation populaire, le Conseil fédéral nous invite à soumettre les accords de Bruxelles à l'approbation du peuple et des cantons. Quand bien même l'on a dit et l'on a démontré que, juridiquement, le recours au référendum ne se justifiait peut-être pas, que ce projet, par ailleurs, n'entraîne aucune modification des structures de l'Etat ou de sa politique extérieure, il me paraît nécessaire de dire aujourd'hui, en mon nom comme en celui des organes directeurs du Parti radical-démocratique suisse, que le Conseil fédéral, dans les circonstances actuelles, et du point de vue politique, a raison de jouer la carte de la participation populaire. C'est ainsi que je soutiens sa proposition pour trois raisons majeures, plus politiques que juridiques, car nous pouvons, sur le plan juridique, diverger d'opinion. Mais sur le plan politique, le Conseil fédéral a raison de le faire parce que, tout d'abord, si nous ne suivions pas le Conseil fédéral aujourd'hui, le peuple penserait que la promesse faite n'a pas été tenue et alors la confiance dont le Gouvernement et le Parlement ont besoin aujourd'hui plus que jamais, serait certainement affaiblie par une telle volte-face. Ensuite parce que j'imagine qu'il est

arrivé que l'équipe de négociateurs emmenés par M. Brugger et M. Jolles — équipe à laquelle nous avons rendu un juste hommage — ait évoqué la consultation populaire pour définir la limite des concessions qui lui ont été proposées. Je crois que c'est là un point qui, sur le plan politique, est extrêmement important, à savoir également notre degré de crédibilité vis-à-vis de l'étranger: on ne peut, dans des négociations, obtenir certaines concessions en faisant valoir la consultation populaire, puis lorsque le projet est présenté devant le Parlement, renoncer à cette même consultation populaire. Il en va de notre crédibilité dans de futures négociations internationales. Enfin, la troisième raison — et c'est pour moi l'une des plus importantes — est que la proposition du Conseil fédéral me paraît s'inscrire dans le processus de démocratisation de la politique étrangère auquel nous assistons depuis plusieurs années. C'est là un point sur lequel j'aimerais m'arrêter quelques instants.

Pendant longtemps, la direction de la politique étrangère était considérée comme étant le domaine réservé du gouvernement seul. Pour les uns la diplomatie était, selon un dicton, «l'affaire des princes» et non pas celle des peuples, ou de leurs représentants, pour les autres il était simplement difficile d'associer le Parlement à une décision de politique étrangère, en raison de son caractère particulier. Pendant longtemps donc, et conformément à la constitution, le Conseil fédéral a veillé seul à l'observation des rapports internationaux de la Confédération, jouissant en la matière d'une prérogative pratiquement exclusive, et comme le rappelait il y a quelques mois M. Daniel Margot, «on avait, semble-t-il, admis une fois pour toutes que la Suisse était un cas particulier et que même si elle n'était pas une fin en soi, sa politique de neutralité la mettait à l'abri de tous les coups et lui conférait sur la scène internationale une infaillibilité d'autant plus constante et inaliénable qu'on saurait se montrer réservé». Cette attitude, pour justifiée qu'elle ait pu être en certaines circonstances, risquait à la longue de conduire à un isolement fâcheux de la Suisse qu'avait d'ailleurs pressenti M. Max Petitpierre, lorsqu'il ajouta la notion de solidarité à celle de neutralité. Il devenait donc nécessaire d'associer plus étroitement le Parlement à l'élaboration de la politique étrangère, de rendre aussi les problèmes du développement des Communautés européennes, du multilatéralisme des relations extérieures, de l'indépendance universelle, plus accessibles aux citoyens. La guerre du Vietnam, l'invasion de la Tchécoslovaquie, la situation en Grèce, devaient sensibiliser notre population et la préparer à voir notre pays être projeté dans la vie des nations, plus par la force des choses que par sa volonté propre d'ailleurs. C'est le conflit israélo-arabe qui est à l'origine de l'attentat de Kloten et de l'affaire Frauenknecht. C'est la guerre du Nigéria qui met en cause la politique d'exportation d'armes et celle des bons offices. Et bientôt l'attentat de Würenlingen, puis l'affaire de Zerqa, marquent le début d'une collaboration étroite entre le gouvernement et les commissions des affaires extérieures, qui se renforce encore lors de l'enlèvement de l'ambassadeur de Suisse au Brésil.

Ce phénomène s'est enfin développé au cours des négociations de Bruxelles car ce ne sont pas seulement les commissions des affaires étrangères et du commerce extérieur qui ont été associées au travail du Conseil fédéral mais c'est le Parlement lui-même qui a l'occasion de se prononcer sur les perspectives offertes à la Suisse et sur la procédure suivie par le Conseil fédéral. Il me paraît donc que la proposition que nous fait aujourd'hui le gouvernement de soumettre les accords de Bruxelles à l'approbation du peuple et des cantons s'inscrit du point de vue politique tout naturellement dans cette évolution et la conduit à son terme logique, sinon juridique, en acceptant le pari de la démocratie et en faisant du peuple la dernière instance. Il est dès lors parfaitement normal qu'à l'occasion de ce cas particulier, je demande que l'on pousse plus activement les études entreprises à la suite des motions développées devant chacune des deux Chambres et tendant à la revision des dispositions de l'article 89, alinéa 4, de la constitution, aux fins de subordonner la clause référendaire à des critères plus satisfaisants que ceux de la durée des traités internationaux.

A cet égard, il me paraît utile de rappeler l'éditorial de M. Luchsinger, le rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung,* qui écrivait, le 20 août 1972:

«Die Problematik ist in zwei Phasen zu kondensieren:

1. Welche Kriterien gelten eigentlich für den Appell an den Souverän in aussenpolitischen Dingen, und wie sind sie so eindeutig zu fassen, dass nicht blosses Ermessen, in diesem Fall so, in jenem anders, wegleitend bleibt und die Gefahr von Willkür mit plebiszitärem Einschlag entsteht?

2. Wie kann die aussenpolitische Handlungsfähigkeit und Vertragsfähigkeit des schweizerischen Staates auch unter den Gegebenheiten und Erfordernissen direkter Demokratie in vernünftigem Masse gesichert werden?»

Il est bien certain que la recherche de nouveaux critères référendaires en matière de traités internationaux est malaisée. Non seulement parce qu'il faut prendre garde que la crédibilité du gouvernement dans le domaine international ne soit ruinée par une volte-face populaire, mais aussi parce qu'il est difficile, dans un Etat comme le nôtre, qui est une pure construction politique, d'établir, pour les problèmes de politique étrangère, un partage des responsabilités entre le gouvernement, le Parlement et le peuple analogue à celui qui règne dans les affaires d'ordre interne. Or c'est en définitive à cette définition du partage des compétences et des responsabilités, en ayant présente à l'esprit la conception entièrement nouvelle par laquelle s'exerce la politique étrangère et commerciale des Etats, définition qui doit permettre au gouvernement de gouverner et au Parlement d'exercer ses prérogatives, que nous devons consacrer nos travaux. A la condition que ce cas ne constitue pas un précédent et, comme je viens de le relever, que l'on revoie promptement les dispositions de l'article 89 de votre constitution fédérale, j'appuie la proposition du Conseil fédéral en pensant que le pari de la démocratie vaut la peine d'être tenu dans ce cas si important et primordial de nos accords avec la Communauté économique européenne.

Schaller: Mein Parteipräsident Henri Schmitt möge mir verzeihen: Auch Radikale müssen nicht immer gouvernemental sein!

Dem Mut, der Phantasie, der Energie, welche unsere Regierung und die Unterhändler für das grosse Werk, das dieses grosse EWG-Abkommen darstellt, eingesetzt haben, gebührt hohe, volle Anerkennung. Das Abkommen wahrt unsere Neutralität, weitgehend unsere wirtschaftliche Unabhängigkeit und unser politisches System.

Für mich ist die Vorlage des Bundesrates aber mit einer schweren Sorge verbunden. Warum stellt der Bundesrat den Freihandelsvertrag ohne Zwang unter Volksabstimmung? Ich glaube legitimiert zu sein zu dieser Frage, da ich rechtzeitig gewarnt habe, und zwar in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, zusammen mit anderen politisch erfahrenen Ratskollegen. Verfassungsrechtlich ist ja alles einig. Eine Notwendigkeit, dieses Vertragswerk der Volksabstimmung zu unterstellen, besteht nicht. Ich teile die Auffassung der Staatsrechtler Huber, Schindler und anderer, dass das Verfassungsrecht nicht forciert werden soll. Der Entscheid, das obligatorische Referendum in dieser Situation bei dieser Vorlage anzuwenden, wird schwerwiegende Konsequenzen haben. Künftig wird für jeden Staatsvertrag, ob multilateral oder nur bilateral, ein Volksentscheid von irgendwo her gefordert werden können. Das wird die Verhandlungsführung mit andern Staaten, unilateral oder multilateral, auf alle Fälle erschweren.

Am meisten bedaure ich aber, dass mit der Botschaft die eidgenössischen Räte, praktisch vor ein «fait accompli» gestellt, in ihrer Entscheidung forciert werden. Die Räte können nicht mehr nein sagen. Ich bin da mit Herrn Kollega Wüthrich vollkommen einer Meinung. Aus dem Text, mit dem diese Unterstellung unter das obligatorische Referendum begründet wird, geht hervor, dass bei einer Diskussion mit dem Bundesrat über das Verfahren die eidgenössischen Räte den kürzern ziehen müssen; der Bundesrat ist von vornherein der demokratischere. Das Parlament ist in eine gewisse Zwangslage versetzt. Ich finde das einfach nicht gut. Politisch wäre es klüger gewesen, zuerst das Referendumsrecht zu revidieren; wir wären dann vielleicht für Vorlagen von derartiger Wichtigkeit zu einer Lösung gekommen.

Die abgegebenen öffentlichen Versprechen, dass man eine Volksabstimmung durchführt, sind unter absolut andern Voraussetzungen gegeben worden, als sie sich jetzt mit dieser Vorlage und diesem Vertragstext präsentieren. Ich bin sehr für eine starke Regierung, und es ist mir recht, wenn der Bundesrat wirklich stark regiert. Er soll sich aber streng an die Verfassung, an die demokratischen Regeln und die demokratische Tradition halten. Wichtigstes Indiz der Stärke ist immer noch die Achtung vor der Rechtsordnung. Unsere Demokratie ist die stärkstentwickelte Demokratie in der ganzen Welt. Wir haben keinen Grund, falsche Vergleiche mit andern Ländern zu scheuen. Für die Vorlage aber, für den Vertrag, werde ich überzeugt die Stimme abgeben; es ist ein grosses Werk.

Präsident: Herr Barchi hatte sich zum Wort gemeldet. Er verzichtet auf das Wort.

Müller-Bern: Wie bei den Radikalen können auch in unserer Fraktion die Auffassungen geteilt sein; nach dem eher emotionellen Votum meines Fraktionsfreundes Villard möchte ich von rein rechtlichen Erwägungen ausgehen, obwohl ich höchstens «Schmalspurjurist» bin.

Sie kennen alle den Artikel 89 der Bundesverfassung, er ist ja hier wiederholt zitiert worden. Ich möchte ein Zitat wiedergeben: «Ein Staatsvertrag, der wie der vorliegende jährlich kündbar ist, gilt nach feststehender Doktrin und Praxis nicht als unbefristet und untersteht deshalb auch nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.» Ich glaube, in diesem Punkt sind wir alle einig. «Angesichts dieser klaren verfassungsrechtlichen Situation können weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung von sich aus das Uebereinkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellen oder gar, wie dies anlässlich des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund geschehen ist, Volk und Ständen in Form eines Verfassungszusatzes zur Abstimmung unterbreiten.

Hinsichtlich der Genehmigung des Beitrittes zum Völkerbund darf nicht vergessen werden, dass die damalige Verfassung das Staatsvertragsreferendum noch nicht kannte, indem Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung erst am 30. Januar 1921 in die Verfassung aufgenommen wurde. Dazu kommt, dass die obligatorische Volksabstimmung beim Beitritt zum Völkerbund vor allem deshalb angeordnet worden war, weil dadurch eine grundlegende Aenderung der schweizerischen Aussenpolitik erfolgte, insbesondere durch Einführung der differentiellen Neutralität, während die Beteiligung der Schweiz an der EWG die schweizerische Neutralität in keiner Weise tangiert. Sicherlich ist es wünschbar, ja unerlässlich, dass das Verständnis des Schweizervolkes für das Integrationsproblem gefördert wird. Es müssen und können aber andere Mittel und Wege gefunden werden als eine Volksabstimmung, da, wie dargelegt, die verfassungsrechtliche Lage eine Unterstellung des Uebereinkommens unter das Staatsvertragsreferendum nicht zulässt. Die Genehmigung des Uebereinkommens fällt deshalb in die alleinige Zuständigkeit der eidgenössischen Räte; es sind rechtsstaatliche Erwägungen, die es verbieten, dass ein verfassungsmässig zuständiges Organ seine Kompetenzen nach Gutdünken abtritt.»

Nun, wer schreibt das? Niemand anders als der Bundesrat, und zwar in seiner Botschaft zum Beitritt zur EFTA. Ich habe lediglich die Buchstaben EFTA durch EWG ersetzt in meinem Zitat. Gelten diese rechtsstaatlichen Erwägungen nun plötzlich nicht mehr? Der Bundesrat hält selber in seiner jetzigen Botschaft fest, dass das Abkommen mit der EWG nicht über das EFTA-Uebereinkommen hinausgehe. Er sagt ferner — und unterstreicht das —, das Abkommen bedinge keine Aenderung der schweizerischen Aussenpolitik. Beim Beitritt zum Völkerbund sei es anders gewesen. Schliesslich sagt er, dass das Verfassungsrevisionsverfahren rechtlich als nicht notwendig bezeichnet werden könne. Ich möchte weiter gehen und sagen, es sei rechtlich nicht möglich. Wir haben ein klares Verfassungsrecht über das Staatsvertragsreferendum. Das Volk hat selbst mit der Annahme einer Initiative wissentlich und willentlich, wie alt Ständerat Zellweger schreibt, in aussenpolitischen Angelegenheiten seine Mitbestimmung umschrieben.

Mit der Volksabstimmung über das EWG-Abkommen tun wir genau das, was der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 142 ablehnt: Wir schaffen nämlich eine neue Art von Staatsvertragsreferendum, das die Bundesversammlung nicht anordnen muss, aber anordnen kann, wenn irgendwelche politischen Gründe ein solches Verfahren zu rechtfertigen scheinen. Wir bringen damit eindeutig ein plebiszitäres Element in unsere Kompetenzordnung. Man kann sich, nach meiner Auffassung, überhaupt nicht darüber streiten und abwägen, ob eine Vorlage dem Volk unterbreitet werden soll oder nicht. Wir müssen uns an den klaren Wortlaut von Verfassung und Gesetz halten. Das Parlament darf sich seiner Verantwortung nicht entschlagen.

Mir scheinen auch die Argumente, die für eine Volksabstimmung vorgebracht wurden (nämlich die Tatsache, dass der Bundesrat wiederholt eine solche Abstimmung versprochen habe, und dass auch in der Vereinbarung der Regierungsparteien und Fraktionen das obligatorische Referendum in Aussicht gestellt wurde), nicht stichhaltig zu sein. Einmal sind auch noch so wohlmeinende Erklärungen des Bundesrates für das Parlament nicht verbindlich, so wenig wie die Vereinbarung der Regierungsparteien, wenn dem eine klare verfassungsrechtliche Grundlage gegenübersteht.

Es ist möglich, dass man eine Volksabstimmung in Aussicht stellte, weil man mehr von dem Abkommen erwartete. Wir müssen uns aber mit dem beschäftigen, was vorliegt. Weitgehend ist man der Meinung — das kam in verschiedenen Voten und auch in der Botschaft des Bundesrates zum Ausdruck —, dass die Vorschriften über das Staatsvertragsreferendum geändert werden sollten. Aber auch hier dürfen wir nicht auf eine eventuell kommende Verfassungsrevision abstellen, sondern wir müssen aufgrund der heutigen Verfassung entscheiden, die ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum für solche Abkommen, die keine Aenderung unserer Aussenpolitik mit sich bringen, nicht zulässt. Ich bin der Meinung, dass — gleich wie beim EFTA-Abkommen — das Verständnis des Schweizervolkes für die Vereinbarung mit der EWG auf anderem Weg als durch ein solch rechtlich doch sehr zweifelhaftes Referendum gefördert werden kann, ganz abgesehen davon, dass am Abstimmungstag vom 3. Dezember und bei den vorbereitenden Versammlungen die Neuordnung der Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge wohl viel stärker im Vordergrund stehen wird als dieses Handelsabkommen mit der EWG. Mir scheint — nebenbei bemerkt —, der Entscheid des Bundesrates, beide Vorlagen am gleichen Wochenende zur Abstimmung zu bringen, sei nicht sehr glücklich gewesen.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass das vom Volk gewählte Parlament sich nicht ohne Not seiner verfassungsmässigen Kompetenzen entschlagen soll. Ohnehin ist man ja der Meinung, die Stellung des Parlamentes werde in verschiedener Beziehung auch von der Exekutive und von der Verwaltung her immer mehr abgewertet. Meine Meinung, den Beschluss nicht der Abstimmung durch das Volk zu unterbreiten, entspringt übrigens keineswegs der Angst vor einem Volksentscheid, sondern, wie erwähnt, rein rechtsstaatlichen Erwägungen. Wir haben alle den Eid oder das Gelübde auf die Verfassung abgelegt. Wir müssen einer um sich greifenden Rechtsverwilderung Einhalt gebieten.

Oehen: In der Eintretensdebatte und wiederum heute sind die formalrechtlichen Fragen eingehend diskutiert worden, die sich aus der Absicht des Bundesrates ergeben, das Abkommen dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Zahlreich sind die Stimmen gewesen, die auf das Ungenügen des heutigen Artikels 89 quater der Bundesverfassung hinweisen, Tatbeständen, wie sie im vorliegenden Abkommen manifest sind, gerecht zu werden.

Es ist aber auch zum Ausdruck gekommen, dass es auch eine politische Betrachtungsweise der gesamten Problemlage gibt. Wir möchten ausserdem festhalten: Wäre in unserem Lande nur immer die Verfassungstreue so ausgeprägt vorhanden, wie sie in verschiedenen Voten beschworen worden ist!

Wir möchten Ihnen immerhin bei dieser Gelegenheit einige Tatsachen in Erinnerung rufen, die sich auf die politische Seite des Problems beziehen. Mit Recht stellt die Gewerkschaftskorrespondenz vom 31. August fest, dass eindeutig eine politische Verbindung zwischen dem EWG-Vertrag und dem neuen Abkommen mit Italien bestehe, und dies sowohl bei den EWG-Behörden als auch innenpolitisch. Die Gewerkschaftskorrespondenz sagt wörtlich, der Bundesrat begebe sich in Verfolgung seiner Ausländerpolitik, die bekanntlich nur — diese Einschiebung ist von mir — von einer hauchdünnen Mehrheit des Schweizervolkes gestützt wird, auf eine Gratwanderung, bedingt durch eben diese neuen Abkommen. Da eine solche Gratwanderung recht gefährliche Aspekte aufweist, scheint es ihm sehr angebracht, vorerst die Zustimmung des Volkes einzuholen.

Gegenwärtig ist ein neuer Konjunkturartikel im Entstehen. Durch das EWG-Abkommen werden nun aber so entscheidende Auflagen gemacht, dass eine eigenständige, unseren höheren Landesinteressen dienende Konjunkturpolitik nur schwer möglich sein wird; denn dazu würden wir völlige Handlungsfreiheit auf den Gebieten der Währungs- und Wechselkurspolitik, der Fremdarbeiterpolitik und der Exportzölle benötigen. Die Exportzölle sind aber laut Artikel 7 nicht mehr möglich, und auf den andern genannten Gebieten sind allzu viele Interpretationsmöglichkeiten und Fragen noch offen.

Der Bundesrat weist in seiner Botschaft auf den Zwang zur Arbeitsteilung hin. In Artikel 18 ist eine eindeutige Grundlage für diesen Zwang gelegt, der unfehlbar in eine weitergehende internationale Verflechtung und Abhängigkeit führen wird, eine Abhängigkeit, die zur Frage berechtigt, ob nicht vorerst Artikel 2 der Bundesverfassung abgeändert werden müsste. Gerade in der aktuellen Diskussion wird oft und gerne darauf hingewiesen, dass uns die wirtschaftliche Verflechtung mit den EWG-Staaten zu dieser — ich zitiere — umfassendsten vertraglichen Regelung der Schweiz mit der EWG zwingen würde. Damit wäre also die entscheidende Weichenstellung von einer kleinen Minderheit schon längst vorgenommen und das Land in Sachzwänge hineinmanövriert worden, die andere Alternativen nahezu verunmöglichen. So malt man ja auch heute schon die Katastrophe an die Wand für den Fall, dass der Stimmbürger nicht schön brav die vorprogrammierte Marschrichtung gutheisse. Gestattet sich aber gar ein Ratsmitglied in ketzerischer Art dagegen zu kämpfen, wird er als Demagoge tituliert. Ich möchte hier unserem Kollegen Villard einmal in Erinnerung rufen, dass auch wir die Hintersässen in diesem Rate kennen und gelegentlich nicht gerade glücklich darüber sind.

Ich gestatte mir, darauf hinzuweisen — als Antwort auf das Votum von Herrn Stich —, dass die unveränderte Weiterführung der heutigen Entwicklungen mit Sicherheit in Zuständen enden wird, denen gegenüber die Steinzeit als wahrhaft paradiesisch zu bezeichnen wäre.

Sollte uns aber tatsächlich heute schon auf dem Umweg über die Wirtschaft die freie politische Entscheidungsmöglichkeit geraubt worden sein, ist es zweifellos überfällig, vom Schweizervolk eine klare diesbezügliche Entscheidung zu verlangen, eine Entscheidung über die Frage, ob der politischen Souveränität, dem politischen Selbstgestaltungswillen das Primat über wirt-

schaftliche Interessen zukomme oder ob wir letztlich aus wirtschaftlichen Gründen in der Geschichte verschwinden wollen.

Auf den Seiten 142/143 seiner Botschaft legt der Bundesrat die Gründe dar, die es nach seiner Ansicht geboten erscheinen lassen, das Abkommen Volk und Ständen zu unterbreiten. Diese Gründe sind unseres Erachtens durchaus stichhaltig. Die Volksbefragung kann aber nur dann sinnvoll sein, wenn Gewähr dafür geboten wird, dass Befürworter und Gegner dieses Abkommens gleicherweise ihre Argumente an das Volk herantragen können. Wir möchten deshalb der Hoffnung Ausdruck geben, dass es möglich sein werde, in zeitlich reichlich genug bemessenen kontradiktorischen Sendungen von Radio und Fernsehen dafür zu sorgen, dass die Abstimmung, wie immer sie auch ausfallen möge, als Ergebnis eines fairen demokratischen Meinungsbildungsprozesses akzeptiert werden kann. Wir ersuchen Sie deshalb in aller Form, dem Vorschlag des Bundesrates Ihre Zustimmung nicht zu verweigern.

Präsident: Ich teile Ihnen mit, dass Herr Reich seinen Antrag jenem der Herren Alder und Peyrot angleicht, so dass nur noch ein gemeinsamer Antrag dieser drei Herren vorliegt.

M. Bonnard: Le débat sur la question du référendum paraît opposer ceux qui considèrent le problème comme une affaire juridique à ceux qui le jugent comme une affaire de haute politique. Cette opposition est fausse. Elle tend à réduire, dans une position d'infériorité, ces juristes dont la rigueur bornée tendrait à empêcher des solutions audacieuses. Or il s'agit de tout autre chose.

Dans son message sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le Conseil fédéral a dit ceci: «Le respect du droit et de la loi est une condition indispensable de toute vie en commun; seul l'Etat fondé sur le droit peut garantir l'ordre démocratique et les droits individuels.» Notre assemblée a donné sa pleine adhésion à ces principes. Ceux-ci ne sont pas de simples règles de droit. Ils expriment bien plutôt une maxime fondamentale de notre politique intérieure. Et aujourd'hui, il s'agit de savoir si nous voulons nous en tenir au principe politique du respect des règles du droit ou si nous voulons abandonner ce principe et ouvrir la porte à l'arbitraire. Mon choix est fait. Je suis pour le respect des règles du droit, surtout lorsque, comme en l'espèce, elles sont claires.

En vertu de l'article 85 de notre constitution, les traités avec les Etats étrangers sont de la compétence de l'Assemblée fédérale. Notre compétence est souveraine, sauf deux hypothèses. D'une part, le référendum facultatif peut être exercé contre notre décision si le traité a été conclu pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans. Le Conseil fédéral a démontré que ces conditions n'étaient pas remplies. D'autre part, notre décision serait soumise au référendum obligatoire dans la mesure où le traité entraînerait une modification de la constitution ou si nous le considérions comme de la législation constitutionnelle. C'est sur ce terrain de la législation constitutionnelle que le Conseil fédéral pose le problème.

Selon lui, un traité peut être considéré comme de la législation constitutionnelle dans deux hypothèses. Ou bien il modifie profondément la structure de nos institutions, ou bien il entraîne un changement fondamental dans la politique extérieure de la Suisse. Le Conseil fédéral a démontré, de manière convaincante, que ni l'une ni l'autre de ces hypothèses n'est réalisée. Et il conclut logiquement que la procédure de revision de la constitution ne s'impose pas, il ajoute, hélas, sur le plan juridique. Mais il précise qu'un accord peut néanmoins être soumis au pouvoir constituant lorsque des raisons objectives ou politiques militent dans ce sens. C'est sur ce point que je ne peux me rallier à son argumentation.

Je remarque d'abord que le Conseil fédéral considère lui-même, pour qui veut bien lire entre les lignes, que les règles de droit résultant de la constitution devraient conduire à ne pas organiser de référendum, et pourtant il ne se tient pas à ces règles. Et il adopte cette attitude au moment précis où, dans son message sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale, il vient de souligner, avec raison, l'importance qu'il attache à l'Etat fondé sur le droit. Je ne peux comprendre cette volte-face.

Deuxième remarque: Le Conseil fédéral estime pouvoir proposer le référendum obligatoire non pas seulement dans les deux hypothèses que j'ai citées tout à l'heure: modification de nos institutions ou modification fondamentale de notre politique extérieure. Il estime que l'on peut aussi soumettre un traité au référendum pour des raisons objectives ou politiques. Que sont ces raisons? Quelle définition en donner? Notre Parlement ne risque-t-il pas de jouer avec ces notions? Ne serons-nous pas tentés une fois ou l'autre d'invoquer une raison objective ou politique, alors que nous chercherons beaucoup moins glorieusement à laisser le peuple endosser à notre place une responsabilité que nous craignons d'assumer seuls? En se contentant de simples raisons objectives ou politiques, notre Parlement s'en remet en réalité à l'opportunité politique. Cela a été dit expressément devant la commission des affaires étrangères. Or l'opportunité politique ne sera finalement que notre bon plaisir. Nous n'aurons plus de critères pour guider notre pratique. Faute de critères précis, nous pourrons de cas en cas, à notre guise, étendre ou restreindre les droits politiques de nos concitoyens. C'est la négation même de l'Etat fondé sur le droit, c'est la négation même de nos libertés fondamentales. C'est bien d'ailleurs pour cela que notre collègue Schmitt disait tout à l'heure qu'il était d'accord avec le référendum, à condition que cela ne constitue pas un précédent.

Sans doute, le Conseil fédéral semble conscient de ce danger. C'est pourquoi il prend soin de préciser que la procédure de législation constitutionnelle se justifie uniquement pour les questions présentant une importance particulière et fondamentale. Toutefois, cette précision appelle deux réflexions. Ou bien elle revient au même que la règle selon laquelle la procédure de législation constitutionnelle est possible uniquement si le traité modifie nos institutions ou implique un changement fondamental de notre politique extérieure. Et alors, on doit dire avec le Conseil fédéral que ces conditions ne sont pas remplies et qu'il n'y a pas lieu à référendum. Ou bien on admet que le Conseil fédéral veut élargir la pratique et soumettre les traités à référendum non seulement dans les deux hypothèses que j'ai citées tout à l'heure, mais aussi dès qu'ils posent des questions importantes et fondamentales. Et il faut alors se demander à nouveau ce que seront ces questions, où

sera la limite, comment nous éviterons une pratique pleine d'incertitude et incompatible avec la sécurité qui doit entourer l'exercice des droits politiques du citoyen.

En bref, le Conseil fédéral ne m'a pas convaincu qu'un référendum était nécessaire. Sans doute s'est-il en quelque sorte engagé en déclarant à l'avance qu'il proposerait ce référendum. C'est ce fait et le désir de ne pas désavouer le Conseil fédéral qui inclinera nombre d'entre nous sans doute à accepter le référendum. Pour ma part, j'estime, au contraire, que l'Assemblée fédérale ne saurait se laisser dépouiller d'une compétence que les règles du droit lui confèrent. Les remous que pourrait provoquer le refus d'un référendum s'apaiseront plus vite que le trouble que comporteraient, à la longue, les nouveaux principes que le Conseil fédéral nous propose d'adopter. Je vous invite à voter la proposition Peyrot.

Jaeger-St.Gallen: Ich gehöre zu jenen, die unter Europa nicht in erster Linie wirtschaftliche Integration, sondern vielmehr politische Kooperation verstehen. Gerade deshalb habe ich mich sehr eingehend mit dem zwischen der EWG und der Schweiz ausgehandelten Freihandelsabkommen auseinandergesetzt. Nun hat aber die Eintretensdebatte über das Abkommen mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass es sich um einen reinen Handelsvertrag handelt, bar jeglicher Entwicklungsmöglichkeiten und bar jeglicher politischer Optionen.

Ich gehe mit Herrn Bundesrat Brugger einig, wenn er betont, man habe die wirklich wichtigen und bedeutungsvollen Fragen dem Volk vorzulegen und nicht nur Fragen zweiten oder dritten Ranges. Aufgrund der eingangs erwähnten Ueberlegungen möchte ich aber gerade hinsichtlich dieses Abkommens mit der EWG vehement bestreiten, dass es sich um eine solche sogenannte wichtige Frage handelt. Auf den ersten Blick löblich ist auch die Absicht des Bundesrates, mit der EWG-Abstimmung eine Aufklärungsmission beim Souverän zu erfüllen. Angesichts der mageren Substanz des Abkommens zweifle ich aber daran, ob es mit einem solchen Abstimmungsgang möglich sein wird, den Stimmbürger mit wichtigen Fragen unserer Aussenbeziehungen zu konfrontieren. Diese sogenannte volkspädagogische Mission hätte der Bundesrat auf andere Weise und meines Erachtens schon seit Jahren erfüllen müssen.

Von niemandem hier in diesem Saal, nicht einmal von republikanischer und nationaler Seite, wird übrigens bestritten, dass die Unterstellung des Abkommens unter das Referendum mit der EWG verfassungswidrig ist und als Präjudiz geradezu bedenkliche Züge aufweist. Wenn wir beginnen, um der politischen Opportunität willen plebiszitäre Uebungen nach westnachbarlichem Vorbild abzuhalten, so tragen wir als Parlament dazu bei, der Verfassungsverwilderung und der Willkür Tür und Tor zu öffnen. Ich frage Sie daher: Sind Sie bereit, die Verantwortung für solche Entwicklungen zu übernehmen, während Sie gleichzeitig zusammen mit dem Bundesrat die Verantwortung für das Abkommen mit der EWG auf den Souverän abwälzen wollen?

Wir haben keinerlei Angst vor einem Volksverdikt; aber nach der schlechten Stimmbeteiligung beim gestrigen Abstimmungsgang ist für das EWG-Plebiszit wahrscheinlich noch weniger Interesse seitens der Stimmbürgerschaft zu erwarten. Eine schlechte Stimmbeteiligung wäre jedoch ein miserabler Auftakt für die schweizerische Europapolitik. Ich für mich bevorzuge eher ein positives und eindeutiges Ergebnis hier im Parlament als die Zustimmung einer kleinen Minderheit von Stimmbürgern, welche grösstenteils — hiervon bin ich im Gegensatz zu Herrn Nationalrat Oehen überzeugt— dieses Plebiszit weder begrüsst noch irgendwie gewünscht hat.

Ueberrascht hat mich auch die zwiespältige Haltung von Herrn Kollege Masoni, die er als Sprecher der freisinnigen Fraktion zum Ausdruck gebracht hat. Wenn wir doch schon alle innerlich vom Antrag Alder überzeugt sind, warum wagen wir es nicht, über unsern Schatten zu springen und politische Opportunitätsüberlegungen hintanzustellen? Solche politischen Opportunitätsüberlegungen könnten sich übrigens sehr leicht als politische Fehlspekulation entpuppen. Ich jedenfalls stimme dem Antrag Alder heute mit Ueberzeugung zu und vertrete im Gegensatz zu Herrn Kollega Schaller die Auffassung, dass die Räte zur EWG-Abstimmung nicht nur nein sagen könnten, sondern sogar nein sagen müssten, um als Parlament glaubwürdig zu bleiben. Es ist nämlich — und damit möchte ich schliessen — nicht nur unser Recht, sondern sogar unsere Pflicht, Fehler des Bundesrates zu korrigieren.

Präsident: Herr Aubert wird zugleich seinen Antrag zu Artikel 1bis begründen.

M. **Aubert:** J'aimerais défendre trois thèses. La première est que la constitution n'interdit pas l'article 2 qui vous est aujourd'hui proposé. La deuxième est que l'article 2, du point de vue politique, se fonde sur des justifications qui ne sont pas négligeables. La troisième, enfin, est que, si vous acceptez l'article 2, il serait judicieux de l'accompagner d'une disposition qui règle la procédure pour les modifications du traité.

Pour la première thèse, tout d'abord, à savoir que la constitution n'interdit pas l'article 2, je crois que, du point de vue de la démocratie directe, on pourrait distinguer quatre catégories de traités internationaux. La première de ses catégories de traités concerne ceux qui dérogent à la constitution; ils doivent être soumis au référendum obligatoire; par exemple, un traité par lequel nous abandonnerions notre neutralité ou encore un traité qui nous ferait faire un pas vers la supranationalité. La deuxième catégorie de traités est celle des accords qui, sans déroger à la constitution, engagent notre pays pour une durée supérieure à quinze ans. Ceux-là sont exposées à un référendum facultatif. La troisième catégorie comprend tous les autres traités qui, en principe, ne sont ni soumis à un référendum obligatoire, ni exposés à un référendum facultatif. «En principe», et j'arrive ici à la quatrième catégorie de traités. L'Assemblée fédérale, à mon avis, peut toujours, lorsqu'elle l'estime politiquement justifié, élever au niveau constitutionnel un traité international en soumettant l'arrêté qui l'approuve au vote obligatoire du peuple et des cantons. Il n'y a qu'une chose que nous ne pouvons pas faire, à savoir exposer à un référendum facultatif un traité qui ne réunirait pas les conditions du dernier alinéa de l'article 89.

Je reviens maintenant à cette quatrième catégorie de traités, à la faculté de l'Assemblée fédérale, de constitutionnaliser un traité. Nous sommes en présence d'un référendum facultativement obligatoire, où la faculté appartient à l'assemblée. Je crois qu'ici un mot de terminologie n'est pas de trop. Ce qu'on nous demande de

faire est un morceau de constitution. Que l'on parle d'une revision de la constitution, d'un amendement à la constitution, d'une disposition transitoire de la constitution, d'un additif constitutionnel, d'un arrêté constitutionnel ou de l'arrêté qui nous est proposé aujourd'hui c'est toujours la même chose: nous faisons un morceau de constitution. Evidemment, certains s'en étonnent en disant qu'une autorisation de ratifier manque du caractère normatif qu'on aime voir aux dispositions constitutionnelles. A ce propos je rappelle un précédent, non pas de 1920, mais de 1919. En 1919, le peuple et les cantons ont voté la dissolution du Conseil national en abrégeant la durée de sa législature de trois à deux ans. Ce texte n'avait aucun caractère normatif et pourtant il a été présenté comme une disposition constitutionnelle.

Je sais bien que plusieurs juristes contestent la possibilité pour l'assemblée de constitutionnaliser tel objet qui lui paraît bon. Ce sont ceux qui pensent qu'il y a des matières qui sont dignes d'être dans la constitution et d'autres qui n'en sont pas dignes. Ce sont ceux qui pensent qu'il y a des limites matérielles à la revisibilité de la constitution. Ce sont ceux enfin qui pensent que certaines initiatives populaires, parce que c'est d'elles en général qu'il s'agit, peuvent et doivent être annulées. Aujourd'hui, ils opposent leur doctrine à une initiative gouvernementale, mais c'est toujours la même idée. Sous couleur de droit, ils font de la politique, ou de la morale.

Je nie absolument l'existence d'aucune barrière juridique à la revision de la constitution, et je suis en fort bonne compagnie. J'ai pour moi M. Burckhardt, M. Fritz Fleiner, M. Max Huber et aussi le Conseil fédéral. Je ne lui ferai pas l'injure de lui rappeler certains des propos qu'il a tenus il y a environ un demi-siècle. J'ai même pour moi l'Assemblée fédérale qui, en 1923, a rejeté deux motions, l'une de M. Brugger — un autre M. Brugger —, l'autre de M. Maillefer, qui demandaient qu'on inscrive dans la constitution des barrières matérielles. Et il n'y a pas vingt ans que cette assemblée a déclaré valable une initiative populaire qui demandait le retrait d'une concession hydraulique.

Ma première conclusion est donc que la constitution n'interdit pas le recours au référendum obligatoire. A ce sujet, je dois dire deux mots à mon collègue M. Vincent. J'ai déjà dit et je dis suffisamment de sottises dans ma vie parlementaire et dans ma vie professionnelle. Je n'ai pas besoin de son renfort. Il m'en a fait tenir une que je n'ai jamais proférée. L'autre jour, il a dit que je soutenais allègrement que la constitution n'interdit pas et ne permet pas le référendum obligatoire. Il est évident que j'ai soutenu que la constitution n'interdisait pas et n'imposait pas, nous sommes tous d'accord, le recours au vote populaire.

En ce qui concerne le deuxième point, si la constitution n'interdit, ni n'impose le référendum obligatoire, nous quittons le domaine du droit pour entrer dans celui de la politique. Nous sommes libres dans la mesure où nous savons justifier notre décision. C'est de la politique.

Ce que nous faisons, plus exactement ce que le Conseil fédéral nous propose de faire, est-il bon? Est-ce que, au contraire, nous devrions nous garder du référendum obligatoire? Est-ce que les accords de Bruxelles sont dignes d'une telle élévation ou ne le sont-ils pas? Parmi les adversaires, la plupart se réunissent autour de deux arguments: l'accusation de plébiscite, d'une part; la crainte du précédent, d'autre part.

Tout d'abord l'argument du plébiscite. Je suis très étonné de voir avec quelle démesure, quelle intempérance, on fait grief au Conseil fédéral de pratiquer des manœuvres plébiscitaires. On a même lu dans les journaux le nom de Napoléon Ier, de Napoléon III, de M. de Gaulle et de M. Pompidou. C'est vainement que je cherche dans les rangs du Conseil fédéral des personnes qui me rappellent ces figures. Dans le pays voisin, à l'ouest, dont nous n'avons pas à faire le procès, mais son nom a été insinué à plusieurs reprises, le plébiscite a un sens bien précis. C'est le fait d'un personnage seul en quête de légitimé. Pour lui, le plébiscite, c'est la forme juridique du bain de foule. Que voyons-nous chez nous? Nous voyons un collège gouvernemental, nous voyons une assemblée, un peu embarrassés, je le veux bien, qui s'adressent à l'électeur suisse en lui demandant ce qu'il pense d'un acte singulier de politique internationale. J'aimerais mieux qu'il y ait ici le référendum facultatif. J'espère que la revision de l'article 89 nous donnera, dans une situation semblable, la possibilité du référendum déclenché par 30 000 citoyens. Mais aujourd'hui nous ne l'avons pas. Ce que je ne peux pas croire, c'est que le procédé, assurément extraordinaire, qui nous est proposé aujourd'hui soit contraire à l'opinion qu'on se fait en Suisse de la démocratie, puisque la moitié des constitutions cantonales permettent justement, dans certaines hypothèses, à un Parlement d'en appeler au peuple.

Reste l'argument du précédent. Il faut que cette procédure extraordinaire demeure extraordinaire. Il ne faut pas qu'elle fasse école en ce sens que désormais n'importe quel traité serait soumis au vote obligatoire du peuple et des cantons. Mais je crois que nous préviendrons l'argument du précédent en sachant bien discerner ce qui fait la spécificité des accords de Bruxelles. Ces accords ne touchent pas notre neutralité, ne touchent pas nos institutions, c'est vrai. Ce ne sont pas néanmoins de vulgaires accords commerciaux. Ce sont des accords qui se distinguent de tout ce qu'on a fait dans ce domaine jusqu'aujourd'hui. Ils s'en distinguent par leur contenu, par les répercussions qu'ils ne manqueront pas d'avoir sur notre politique fiscale, par l'époque où ils ont été conclus et l'occasion qui est ainsi donnée d'informer le peuple.

Jamais la Suisse n'a conclu un traité qui fût à la fois aussi profond, aussi massif et cependant aussi localisé dans l'espace. Aussi profond d'abord: nous allons plus loin que le traité qui est à la base de l'OCDE. Nous ne nous contenons pas d'éliminer des contingents, nous voulons mettre un terme à toutes les entraves au commerce international. Ensuite, pas de traité plus massif: je vous rappelle ici quelques chiffres. L'AELE, à laquelle nous avons adhéré il y a une douzaine d'années, c'était un marché, nous dit-on, d'environ 100 millions d'habitants et avec elle nous avons un commerce limité à un cinquième de nos exportations, et un cinquième de nos importations. De l'autre côté, les communautés, c'est un marché de 250 à 300 millions d'habitants. Avec elles, non seulement quantitativement, car il arrive un moment où la quantité devient qualité, notre commerce est beaucoup plus considérable: près de la moitié de nos exportations et près des deux tiers de nos importations.

Enfin, il n'y a pas de traité qui soit aussi localisé dans l'espace: avec les négociations Kennedy, nous avons traité avec l'ensemble du monde industriel. Cette fois-ci, nous nous attachons à un bloc compact, celui de l'Europe occidentale. Cela, nous ne pouvons pas le nier.

Les répercussions qu'aura ce traité sont aussi considérables. Je fais allusion aux répercussions fiscales. Nous savons bien que ce traité entraînera une diminution considérable de nos ressources. Nous devrons chercher une compensation. Or jamais le besoin de compensation fiscale n'a été aussi exactement ressenti que cette fois-ci, bien avantage que lorsque nous avons adhéré l'Association de libre-échange ou que nous avons souscrit aux négociations Kennedy.

Mais il reste encore une raison qui fait que ce traité n'est pas comme les autres, c'est le moment où il a été conclu et l'occasion qu'il nous offre d'exposer au peuple suisse un point important de politique étrangère. Il y a douze ans, lorque nous avons adhéré à l'Association de libre-échange, on ne savait pas encore très bien ce que deviendraient les communautés européennes. Depuis lors, nous le savons un peu mieux. Elles ont pris de la consistance économique, plus qu'on ne leur en prédisait autrefois. Elles n'ont pas gagné la cohésion politique que leur but permettait d'attendre. Nous savons mieux maintenant ce qu'elles sont. Le moment est donc mieux choisi qu'en 1960 pour consulter le peuple et provoquer une campagne référendaire. On nous dit toujours qu'il faut informer le peuple sur l'Europe. Il faut lui montrer la différence entre une adhésion, une association, un traité de libre-échange et pas de traité du tout. Il faut lui montrer la différence entre un traité limité à l'industrie et un traité qui s'étendrait à l'agriculture. Il faut aussi lui montrer la différence entre un traité qui ne permet pas à la Suisse de contribuer à la formation des décisions communautaires et un traité qui le permettrait. Je ne crois pas à l'information du peuple suisse en dehors d'une campagne référendaire. C'est là une des raisons pour lesquelles je crois que nous ne devons pas craindre de consulter le peuple.

Il n'y a qu'un seul grief qui m'impressionne un peu, c'est ce qui se passera si vous votez le référendum et lorsque le peuple aura été consulté. Si le peuple vote «non», imaginez qu'il vote «non», la situation est relativement claire. On saura bien d'où viennent les «non». Ils viendront de ceux qui refusent l'Europe et non pas de ceux qui, préférant l'adhésion au traité qu'on nous offre aujourd'hui, voudraient s'y jeter à corps perdu. Mais si, comme je l'espère, le peuple vote «oui», c'est alors que j'ai quelque hésitation. On ne sera pas beaucoup plus avancé pour autant, parce que, dans ces «oui», s'additionneront deux catégories d'électeurs, ceux qui disent «oui, mais pas plus loin» et ceux qui disent «oui, et continuez et préparez-nous l'intégration». Mais ce grief n'est pas particulier au scrutin que nous préparons aujourd'hui. Il s'attache à la plupart de nos consultations populaires. Nous avons une manière trop simple de poser les questions, qui, si j'ose le dire, complique l'interprétation des réponses.

Si vous le permettez, Monsieur le président, encore trois minutes pour développer mon amendement. Il est éventuel, cet amendement, mais, si ce Conseil décide tout à l'heure de maintenir l'article 2, je crois qu'il serait judicieux alors de compléter notre arrêté par une disposition qui règle la procédure de modification des traités. Si nous élevons cet arrêté au niveau constitutionnel, on pourra soutenir que toute modification ultérieure du traité requerra un vote obligatoire du peuple et des cantons. Je sais bien que le Conseil fédéral n'est pas de cet avis, mais je ne suis pas absolument certain qu'il ait raison et j'aimerais ici prévenir des référendums dont personne, je crois, ne semble vouloir.

Il me semble qu'il faut distinguer, en l'occurrence, deux sortes de modifications: en premier lieu, celles de ce traité qui dérogeraient à la constitution et qui, notamment, représenteraient un pas en direction de la supranationalité; celles-là, il n'est pas question de les soustraire au vote du peuple et des cantons. Quant aux modifications qui ne dérogeraient pas à la constitution — s'il y en a — c'est-à-dire celles qui concerneraient certains objets, certains délais, certaines procédures de sauvegarde, il me semble que nous devons nous dispenser de les soumettre au vote populaire, mais je crois aussi qu'il faut que l'arrêté le dise expressément.

Je me réfère ici à un précédent souvent cité dans ce débat, à savoir l'arrêté qui porte entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Ce texte, après avoir précisé, dans un 1er alinéa, que la Suisse entrait dans la Société des Nations, ajoute, dans un alinéa 2, que les modifications au pacte seront exposées au référendum législatif et enfin, dans un alinéa 3, il prescrit que la dénonciation du pacte devra être soumise au vote obligatoire du peuple et des cantons. Pour ma part, je suis moins exigeant, j'estime que nous pouvons, selon la règle générale, laisser la dénonciation des accords de Bruxelles à l'appréciation du gouvernement. Cependant, il me semble que nous devons suivre une règle expresse à propos des modifications, soit dire en substance que les modifications du traité qui ne dérogent pas à la constitution seront passées dans les formes ordinaires. Pour ajuster le texte français au texte allemand, j'ajouterai encore qu'il faut biffer l'adjectif «ordinaire» dans la version française de mon amendement. Cet adjectif est implicite.

En conclusion, je déclare que je n'accepte pas le grief d'inconstitutionnalité. Quoique la question soit très discutable, je pense que le recours au peuple se fonde sur des justifications qui ne manquent pas de pertinence. Mais, s'il a lieu, je vous prie d'accompagner alors l'arrêté de cet article 1bis qui réglera le sort des modifications.

Weber-Schwyz, Berichterstatter: Vorerst zum Antrag Aubert zu Artikel 1: Kollege Aubert will eigentlich nichts mehr und nichts weniger, als was bereits in der Verfassung festgelegt ist, und wir opponieren nicht zu einer Präzisierung.

Zu den Anträgen zu Artikel 2 darf man doch feststellen, dass für uns viele verschiedene und sehr gute Ueberlegungen auch gegen eine Unterbreitung an Volk und Stände zum Ausdruck gekommen sind. Ich glaube aber, man darf trotz alledem feststellen, dass kein rechtliches Hindernis besteht, den vom Bundesrat und auch der Kommission vorgeschlagenen Weg zu beschreiten, und man darf bestimmt nicht von Willkür sprechen. Ich glaube auch, dass wir vermehrt, besonders auch in Hinsicht auf das grosse Interesse der jungen Generation an diesen aussenpolitischen Fragen den Dialog mit dem Volke führen müssen. Der Grund für die Unterwerfung des Abkommens unter das obligatorische Referendum liegt doch in seiner Bedeutung. Der Freiwandel wird zwei Drittel unseres gesamten Aussenhandels umfassen; dies ist für eine exportorientierte Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Es bedeutet Vermeidung einer wirtschaftlichen Isolierung in Westeuropa, in der wir uns sonst nur mit Spanien allein befinden. Die Regelung ist Teil einer europäischen Gesamtlösung. Sie tritt gleichzeitig mit der Erweiterung der EWG und mit analogen Vereinbarungen mit den übrigen EFTA-Staa-

ten in Kraft. Es wird ein dauerndes Verhältnis zur EWG, unserem wichtigsten und nächsten Wirtschaftspartner hergestellt. Wir haben ein institutionalisiertes Gesprächsorgan, nämlich den Gemischten Ausschuss, für gemeinsame europäische Probleme.

Ich bitte Sie darum, die Anträge Peyrot, Reich und Alder abzulehnen und dem Antrage des Bundesrates und der Kommission zuzustimmen.

M. **Carruzzo**, rapporteur: Je parle de l'article 2 et je ne me hasarde évidemment pas dans la dispute juridique. Pour moi, il s'agit ici d'une décision politique, d'une décision d'opportunité. Les raisons qui plaident en faveur du référendum ont été énumérées: poids du partenaire avec qui nous le traitons, volume des affaires concernées, influence sur notre développement intérieur, caractère durable de l'accord, annonce préalable faite à Bruxelles, promesses répétées au peuple. Cela suffit, me semble-t-il, pour justifier la votation populaire. M. Aubert démontre d'autre part que la constitution ne l'interdit pas. Tant mieux. A titre d'information, je vous rappelle que la commission des affaires étrangères unanime a approuvé la votation populaire. Je vous prie donc de la suivre et de repousser les propositions Peyrot, Alder, Reich.

En ce qui concerne l'article 1*bis* (nouveau) proposé par M. Aubert, notre commission ne l'a pas examiné, mais cette proposition me paraît apporter une clarification utile en précisant la procédure à suivre en cas de modification des accords. Elle peut éviter d'épineuses discussions dans l'avenir; je l'appuie donc, sous réserve, évidemment, de l'approbation de l'article 2.

Bundesrat **Brugger:** Die Diskussion um die Referendumsfrage zeigt, dass heute so etwas wie ein Gegensatz zwischen dem heutigen Verfassungsrecht und der heutigen Verfassungswirklichkeit besteht. Wir hätten uns vermutlich nach sehr kurzer Diskussion sehr rasch grossmehrheitlich finden können, sofern die Möglichkeit bestanden hätte, für das Freihandelsabkommen mit der EWG den Weg des fakultativen Referendums zu gehen. Das wäre in diesem Falle wohl die adäquate Lösung gewesen. Leider versperrt uns aber Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung diesen Weg. Es bedeutet für den Bundesrat eine Selbstverständlichkeit, dass dieser Artikel 89 revidiert werden muss. Ich kann also Herrn Nationalrat Franzoni wunschgemäss erklären, dass die Revisionsarbeiten eingeleitet worden sind, und sie wären wohl schon weiter fortgeschritten, wenn es so leicht wäre, anstelle der Kündbarkeit und des zeitlichen Elementes, das wir jetzt in der Verfassung haben, Kriterien zu finden, die in einer allgemeinen Umschreibung der Frage der Wichtigkeit, des Gewichtes eines Staatsvertrages gerecht werden. Aber trotz diesen Schwierigkeiten ist eine Revision unumgänglich, sie ist es vor allem aus staatspolitischen Gründen. Wenn wir eben nicht wollen, dass diese Kluft zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sich noch vergrössert, muss eine rasche Lösung gefunden werden.

Nun haben wir diese Verfassungsrevision noch nicht, und es stellt sich natürlich die Frage — und sie stand im Zentrum Ihrer Diskussion —, ob wir trotzdem ein Referendum durchführen dürfen. Einige Redner haben dies glatt verneint und sie haben uns den immerhin ziemlich schwerwiegenden Vorwurf der Verfassungswidrigkeit gemacht. Andere namhafte Juristen sind in diesem Punkt anderer Meinung. Sie haben jetzt Herrn Professor Aubert gehört. Ich möchte Ihnen aber auch sagen, dass der von mir persönlich so geschätzte und sehr oft zitierte Professor Schindler, den man für alles Mögliche zugunsten der Referendumsgegner mobilisieren kann, in der Frage der Verfassungswidrigkeit eine ganz andere Stellungnahme einnimmt, nämlich diejenige des Bundesrates, indem er sagt: «Die Auffassung, dass schwerwiegende politische Ueberlegungen zur Unterstellung eines Staatsvertrages unter das obligatorische Referendum führen könnten, geht von der Erkenntnis aus, dass nirgends abschliessend festgelegt ist, welche Fragen Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung sein sollen. Es gibt Fragen, die in der Verfassung, aber ebensogut in der gewöhnlichen Gesetzgebung oder in gewöhnlichen Staatsverträgen geregelt werden können. Infolgedessen kann die Bundesversammlung Staatsverträge, welche eine grundlegend neue Ausrichtung der Aussenpolitik zur Folge haben, beispielsweise aus freiem Ermessen dem obligatorischen Referendum unterstellen, wogegen sie bei der Anwendung des fakultativen Referendums an die abschliessende Regelung von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung gebunden ist.» Das stammt aus demselben Artikel, der jetzt vielfältig zitiert worden ist.

Der Bundesrat ist also von der Auffassung ausgegangen, und er konnte sich da auf seine eigenen Staatsrechtler stützen, zum Beispiel auch auf Professor Bindschedler, aber auch auf andere, dass diese Abstimmung zwar nicht zwangsmässig, verfassungsmässig notwendig sei, dass sie aber auch nicht verboten, sondern erlaubt sei, dass ein Referendum ohne Verletzung der Verfassung möglich sei, wobei er wie Sie der Auffassung ist, dass keine zwingende Notwendigkeit hiezu besteht. Wir gehen davon aus, dass es für den Verfassungsgesetzgeber keine Gegenstände gibt, die nicht er selbst in der Verfassung regeln darf. Der Verfassungsgesetzgeber — «le pouvoir constituant» — ist rechtlich gewissermassen omnipotent. Es gibt keine sogenannten unteren Schranken des Verfassungsrechts. Das ist jedenfalls die feststehende Praxis der Bundesbehörden und auch der Rechtswissenschaft. Auch die Rechtswissenschaft muss diese Praxis — wenn auch vielleicht mehr oder weniger widerwillig — akzeptieren, sie muss es deswegen, da es ihr bis jetzt nicht gelungen ist, praktikable Abgrenzungskriterien zu formulieren, wie das übrigens Herr Professor Aubert nun auch gesagt hat und wie er das auch in seinem Verfassungsrechtshandbuch festgestellt hat. Daher kommt es ja auch vor, dass wir in unserer Verfassung Dinge geregelt finden, wie zum Beispiel den zulässigen Höchsteinsatz von 5 Franken bei Spielbanken, oder das Absinthverbot, oder die indexierte maximale fiskalische Belastung des Bieres im Artikel 41ter. Diese Beispiele sind gewiss nicht nachahmenswert. Sie sollen in diesem Zusammenhang nur zeigen, dass die Wichtigkeit oder die Unwichtigkeit einer Vorschrift nicht allein massgeblich sein kann, ob sie in der Verfassung stehen darf oder nicht. Das selbe gilt ja auch bei der Volksinitiative. Wir haben uns die Mühe genommen, einmal zu untersuchen, ob die eidgenössischen Räte schon jemals bei Volksinitiativen — sie streben eine Revision der Verfassung oder einen Zusatz zur Verfassung an — die Frage des materiellen Gewichtes geprüft und bei Verneinung eine Volksinitiative als nicht zulässig erklärt hätten. Das scheint überhaupt noch nie vorgekommen zu sein.

Ich habe mich natürlich auf diese rechtlichen Fragen gründlich vorbereitet. Ich bin aber ausserordentlich

dankbar, dass Herr Professor Aubert im Inhalt nun das gesagt hat, was ich auch noch sagen wollte. Ich glaube es ist — ich kann es auch nicht so gut wie er, ich bin nicht Jurist — sinnlos, wenn ich da noch nachdoppeln würde.

Unsere Auffassung deckt sich vollumfänglich mit derjenigen, wie sie nun im letzten Votum Aubert zum Ausdruck gekommen ist. Ich möchte mich mit allem Nachdruck dagegen wehren, dass man den Antrag des Bundesrates der Verfassungswidrigkeit zeiht. Also auch wir haben die Auffassung, dass man nicht muss, dass man aber darf. Schwieriger ist nun die Frage, ob man etwas, wenn man es darf, dieses auch tun soll. Ich möchte Ihnen nicht verhehlen, dass ich bei der Antwort auf diese Frage selber zwei Seelen in meiner Brust habe. Ganz abgesehen davon, dass der Aufwand und das persönliche Engagement bei der Durchführung eines Referendums ganz erheblich sein werden, hat mich aber auch der Umstand, dass man nun da und dort versucht, Dinge mit diesem Freihandelsabkommen zu koppeln, mit denen es gar nichts zu tun hat, oder dass man nun Auslegungen insinuiert, die dieses Abkommen in seiner Wirkung einfach umfunktionieren, natürlich nicht freudiger und sicherer gemacht hat im Hinblick auf ein allfälliges Referendum. Aber letzten Endes glaube ich, dass das Urteilsvermögen unseres Volkes, an das ich nach wie vor glaube, so entwickelt ist, dass diese Gründe nicht entscheidend sein können. Entscheidend ist der sachliche Stellenwert dieses Abkommens, dessen Bedeutung nach Auffassung des Bundesrates ich in drei Punkten umschreiben möchte. Wir weichen in der Beurteilung im Detail etwas ab von derjenigen von Herrn Aubert. Beide Auffassungen ergänzen sich vielleicht und vermehren noch das sachliche Gewicht, wenn man sie zusammen nimmt.

1. Seine wirtschaftliche Bedeutung: Es umfasst gegen zwei Drittel unserer Aussenhandelsbeziehungen. Es wird aber auch auf die Binnenstruktur unserer Wirtschaft seine Auswirkungen haben. Wenn es schon nur ein Handelsvertrag ist, so ist er zumindestens in seinem wirtschaftlichen Gewicht der wichtigste Handelsvertrag, den wir je abgeschlossen haben.

2. Es handelt sich nicht um ein bilaterales Abkommen mit einzelnen Staaten, sondern um eine Gesamtlösung von 16 Staaten, um eine Art westeuropäische Flurbereinigung, wenn Sie wollen. Im Rahmen dieser Gesamtlösung muss die Schweiz ihren Platz definieren. Sie will nicht Mitglied werden, sie will aber auch nicht abseits stehen; sie möchte aber ihre Kooperationswilligkeit und ich möchte auch sagen ihre Kooperationsfähigkeit unter Beweis stellen.

3. Es handelt sich um eine Regelung, die in ihrer ganzen Anlage, mindestens faktisch, einen dauerhaften Charakter aufweist. Wir suchen eine ständige, eine dauerhafte Regelung des Verhältnisses zu unseren Nachbarn. Dass bei der Beantwortung dieser sachlichen Fragen, ob wir es tun sollen, auch noch andere Gründe allgemeinpolitischer Natur hineinspielen, hat sich ja auch in der heutigen Debatte sehr deutlich gezeigt, beispielsweise der Wille, unser Volk einmal mit dieser, wie Nationalrat Dürrenmatt gesagt hat, neuen internationalen Dimension, die immer wichtiger wird, zu konfrontieren und mit ihm zu diskutieren, mit dem Ziel, dass das in diesem Bereich herrschende latente Misstrauen vielleicht etwas abgebaut werden kann. Der Wille vielleicht aber auch, dem vor allem von unseren jungen Leuten immer wieder vorgetragenen Wunsch zu entsprechen, den demokratischen Entscheidungsprozess auch auf Dinge auszudehnen, die von diesen Leuten als wichtig für die Gestaltung der Zukunft unseres Landes empfunden werden. Das sind ein paar Gründe, die den Bundesrat veranlasst haben, Ihnen das Referendum vorzuschlagen.

Wir geben ohne weiteres zu, dass man bei der Bewertung des Gewichtes dieser Gründe beide Auffassungen vertreten kann. Wir begegnen deshalb vor allem auch der rein juristischen Betrachtungsweise, wie sie bei namhaften Staatsrechtslehrern zum Ausdruck gekommen ist, mit grossem Verständnis. Es ist sogar zuzugeben, dass die klare Formulierung des ablehnenden Standpunktes leichter fällt als das Umgekehrte. Aber das ist schliesslich nichts Neues, denn auch für diesen Gegenstand gilt mindestens der Satz «La politique a des raisons que la raison ne connaît pas.» Trotz dieser Argumentation könnte man aber noch zu einem ablehnenden Standpunkt kommen, weil man unabsehbare und ausserordentlich negative Konsequenzen sieht. Muss jede zukünftige Aenderung wiederum der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden? Ganz abgesehen davon, dass dieses Abkommen ein geschlossenes Ganzes ist, das nach menschlichem Ermessen überhaupt keiner Ergänzung oder Abänderung bedarf, würden wir dies nicht für nötig erachten. Was hier dem Volksentscheid vorgelegt wird, ist ja nicht das Abkommen selber, sondern nur der Genehmigungsbeschluss, der bei Anwendung des normalen Verfahrens ein Verwaltungsakt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses gewesen wäre. Die Theorie des *contrarius actus* ist in diesem Zusammenhang deshalb fehl am Platze, weil es um zwei ganz verschiedene Dinge geht: den Genehmigungsbeschluss auf der einen Seite und das Abkommen selber, und diese müssen voneinander unterschieden werden. Das Verfahren bei späteren unwahrscheinlichen Aenderungen des Abkommens wird sich nach den geltenden Regeln des Staatsvertragsreferendums, wie es dannzumal Gültigkeit hat, richten müssen. Die hier von Herrn Professor Aubert unterbreitete Anregung zu Alinea 2 ist nach unserer Meinung zwar nicht notwendig, man kann sie aber ohne weiteres hinnehmen; sie entspricht materiell auch unserer Auffassung. Man sollte sie dann hineintun, wenn Sie glauben, dass damit ein Beitrag zur Klarstellung der Verhältnisse und zur besseren Lesbarkeit des Verfassungstextes geleistet werden kann. Ich mache also keine Opposition.

Was allfällige andere Vereinbarungen betrifft, so werden diese vom Freihandelsabkommen mit der EWG rechtlich vollständig unabhängig sein und deshalb wie andere Staatsverträge dem ihrem Inhalt entsprechenden staatsrechtlichen Genehmigungsverfahren unterstellt werden müssen. Deshalb gibt es hier gar nichts zu regeln, und es wäre auch nicht zweckmässig, den Abschluss neuer, anderer Abkommen zu erschweren. Im übrigen wäre es ja wiederum Ihr Parlament, das über diese Frage zu entscheiden hätte und nicht irgend jemand. Das Parlament wird auch in Zukunft sehr wohl urteilen und entscheiden können, was es in dieser Sache tun will, und den besten Beweis haben Sie soeben erbracht, indem ja niemand in diesem Saale beispielsweise die Auffassung vertritt, dass das Uhrenabkommen oder die Vorlage über die europäische Entwicklungsbank, oder z. B. das Cost-Abkommen

über die Technologie, die staatsrechtlich auf der gleichen Ebene stehen, dem Referendum zu unterstellen wären.

Es bleibt schliesslich noch die Befürchtung, mit dem heutigen Entscheid könnte die neue Regelung des Staatsvertragsreferendums in nicht wieder gutzumachender Art und Weise präjudiziert werden. Auch diese Befürchtung scheint uns übertrieben zu sein, vor allem auch deshalb, weil sich dieser Prozess nicht in der dünnen Atmosphäre einer intellektuellen Uebung abspielen wird, sondern in einem vorgezeichneten gegebenen politischen Klima und in einem politischen Raum. Ich könnte mir im Gegenteil vorstellen, dass die Ausarbeitung eines vernünftigen, den tatsächlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten angepassten Staatsvertragsreferendums leichter in einer Atmosphäre des abgebauten Misstrauens vollzogen werden kann.

Schliesslich noch die Frage, ob Sie an unsern Entscheid gebunden seien, weil er durch Aeusserungen von Bundesräten präjudiziert sei. Unsere Recherchen haben ergeben, dass das Wort Referendum im Zusammenhang mit der EWG bereits anlässlich unseres Verhandlungsgesuches von 1961/62 aufgetaucht ist. In unserer Eröffnungserklärung vom 10. November 1970, deren Inhalt nicht einem einseitigen Entschluss des Bundesrates entsprang — der Inhalt dieser Erklärung und auch die Referendumsfrage ist in den aussenwirtschafts- und aussenpolitischen Kommissionen diskutiert worden —, führten wir folgendes aus: «Ich erinnere insbesondere daran, dass eine substantielle Vereinbarung, wie wir sie anstreben, nach deren Abschluss dem Referendum unterliegt.» Das war unsere Aussage in Brüssel.

Es handelt sich also um eine Art konditionierte Ankündigung des Referendums. Die Frage stellt sich nun: Kann man davon abrücken? Ist das nun tatsächlich geschlossene Abkommen leichtgewichtig genug, dass man es nicht mehr als substantiell bezeichnen kann? Es ist auch zuzugeben, dass einzelne Bundesräte in der Zwischenzeit Aeusserungen in der Richtung getan haben, dass den eidgenössischen Räten das Referendum vorgeschlagen werde. Ich möchte nur mich selbst zitieren, und streue dabei Asche auf mein armes Haupt, indem ich anfangs dieses Jahres in einer Volksversammlung in Arbon folgendes ausführte: «Rein staatsrechtlich gesehen wäre ein blosses Handelsabkommen nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten. Man ist aber in politischen Kreisen sozusagen einmütig der Auffassung, dass ein Vertrag mit der EWG von solcher Bedeutung für die Zukunft unseres Landes sei, dass das Schweizervolk dazu Stellung zu nehmen habe. Ich möchte Sie dazu einladen» — und das war der Grund meines Fehltrittes —, «sich langsam mit einem für Sie vielleicht etwas ungewohnten Problem zu befassen, da eine solche Volksabstimmung voraussichtlich auf Ende dieses oder Anfang des nächsten Jahres angesetzt werden müsste.» Sie sehen, mein pädagogisches Temperament ist da mit mir durchgebrochen. Was gab mir das Recht zu dieser Aussage? Ich kam zu dieser Aussage, nachdem ich in der Vereinbarung der Regierungsparteien über die Legislaturziele 1971 bis 1975 las: «Das Abkommen und spätere wesentliche Aenderungen sind dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.» Das war die Legitimation, das zu sagen. Ich möchte Sie übrigens einladen, da und dort noch in den Wahlmanifesten zu den Nationalratswahlen Ihrer Parteien nachzusehen, ob nicht allenfalls auch dort noch irgend so etwas steht. An zwei Orten, bei grossen Parteien, weiss ich, dass dies der Fall ist. Dann kamen die Richtlinien des Bundesrates. Aber auch die Aussenwirtschaftskommission Ihres Rates hat immer wieder in positivem Sinne zu dieser Frage Stellung genommen, und noch in der Sitzung vom 15. Februar konnte Ihr Präsident die Debatte so zusammenfassen: «Der Kommissionspräsident stellt fest, dass in der Kommission (in der 27-köpfigen Aussenhandelskommission) Ihres Rates hinsichtlich der Notwendigkeit einer Volksabstimmung Einmütigkeit herrscht.» Die Aussagen der Bundesräte waren vielleicht voreilig, aber sicher gutgläubig, und es waren zumindest keine einsamen Aussagen. Ich glaube, anstatt gegenseitig Sündenböcke zu suchen, sollten wir die Schuld für die heutige Situation — sofern man von einer Schuld sprechen kann — zum mindesten in christlicher Gesinnung gemeinsam zu tragen versuchen.

Nun die Frage, ob Sie als Parlament gebunden seien. Ich war auch einmal Parlamentarier im Kanton Zürich. Ich verstehe die Ausführungen von Herrn Nationalrat Schaller und seine Schlussfolgerungen wirklich nicht. Wer aus rechtlichen Gründen und aufgrund seines sensibilisierten verfassungsrechtlichen Gewissens glaubt, dass er dies nicht verantworten könne, der muss doch als Parlamentarier einfach nein stimmen. Wer glaubt, dass die Argumentation des Bundesrates in sachlicher Beziehung einfach ungenügend sei und das sachliche Gewicht dieses Freihandelsabkommens nicht genüge, der muss auch nein stimmen. Ich glaube, es braucht hiezu nicht einmal besonderen Mut, dies deswegen nicht, weil man auch für ein Nein dem Volk gegenüber ausserordentlich gute Argumente vortragen kann, und auch deswegen nicht, weil schliesslich die Parole für das Nein nun nicht nur in diesem Saal von ganzen Fraktionen ausgegeben worden ist, sondern auch namhafte Rechtsgelehrte sich in das Kampfgetümmel zugunsten dieses Neins gestürzt haben, und weil auch sehr viele namhafte Journalisten die gleiche Auffassung vertreten. Es braucht nicht einmal einen besonderen Mut und eine besondere Kraftanstrengung, und von einer Pionierleistung für dieses Nein kann nicht mehr die Rede sein. Vor allem sind Sie nicht an die Aussagen von Bundesräten gebunden. Ich bin etwas erstaunt, wie zartfühlend sich unsere Beziehungen nun auf einmal gestalten. Ich glaube, das ist eine unangemessene Rücksichtnahme. Wir haben sie auf andern Gebieten auch nicht in dieser Art. Wenn sich auch bei uns im Bundesrat — das muss ich in aller Offenheit sagen — Pro und Contra sozusagen fast die Waage halten, stellt sich die Frage, wer wen in dieser Sache desavouiert, ohnedies nicht. Wir ringen hier gemeinsam für einen Entscheid, der auch uns nicht leicht gefallen ist und von dem im Grunde genommen niemand richtig weiss, welches der bessere und weisere sei.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch zwei kurze Gedanken.

Wer glaubt, dass der Bundesrat mit dieser Abstimmung in — wie gesagt wurde — plebiszitärer Weise sich mehr Aktionsfreiheit ausserhalb unserer demokratischen Ordnung verschaffen wolle, der missdeutet unsere Absichten, strapaziert aber auch unsere politische Redlichkeit, und zwar in so unerträglicher Weise, dass ich diese Herren konsequenterweise bitten muss, ihr Misstrauen gegenüber angeblich plebiszitären Absichten des Bundesrates wenigstens mit einem klaren Nein zu bezeugen.

Das zweite ist eine Bitte: Wir werden aufpassen müssen, vor lauter «Referendumsbäumen» den «Wald» dieses Abkommens, nämlich die Substanz, überhaupt noch zu sehen. Wenn diese Kontroverse einmal entschieden ist und es allenfalls zu einer Volksabstimmung kommen sollte, so sollten wir diesen «Nebenkriegsschauplatz» so rasch als möglich verlassen, um uns zusammenzuschliessen auf das Ziel hin, dieses Werk auch unserem Volk so nahe zu bringen, dass es ihm mit Ueberzeugung zustimmen kann. In diesem Sinne bitte ich Sie um Ihre Mithilfe und danke Ihnen schon heute — sofern notwendig — dafür.

Präsident: Wir entscheiden über Artikel 2. Der Bundesrat und beide vorberatenden Kommissionen beantragen diese Vereinbarung dem Volk und den Ständen zu unterbreiten. Die Herren Alder, Reich und Peyrot beantragen übereinstimmend, dieser Beschluss sei nicht dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	122 Stimmen
Für den Antrag Alder/Reich/Peyrot	32 Stimmen

Präsident: Nun kommen wir zurück auf Artikel 1 bis. Herr Aubert stellte den Antrag, dass die Abänderungen dieses Abkommens — wenn sie nicht von der Verfassung abweichen — der Genehmigung gemäss den Vorschriften über Staatsverträge unterliegen. Die Präsidenten der Kommissionen sowie der Bundesrat bekämpfen diesen Antrag nicht. Wird er von anderer Seite bekämpft? Das ist nicht der Fall. Er ist damit angenommen.

Der Bundesrat beantragt im Ingress den Hinweis auf Artikel 8 der Bundesverfassung. Hält Herr Aubert an seinem Antrag fest?

M. **Aubert:** Maintenant que vous avez statué, que vous avez fait de cet acte — que vous le vouliez ou non — un morceau de constitution, vous ne pouvez pas vous référer à la constitution; il me paraît que cela n'est pas logique. Autant je comprendrais la référence à l'article 8, si nous adoptions un simple arrêté, autant j'ai peine à comprendre qu'on nous demande d'inscrire une référence à l'article 8 dans un arrêté constitutionnel. Qu'est-ce que c'est qu'un visa dans un préambule? Il montre que la Confédération qui légifère se fonde sur la constitution. Aujourd'hui, nous avons fait plus que légiférer, nous avons pris un arrêté constitutionnel qui n'a pas besoin de visa. Sinon, tout le système s'écroule.

Präsident: Herr Aubert hält an seinem Antrag fest.

Bundesrat **Brugger:** Wie Sie gesehen haben, stammt dieser Antrag nicht aus «unserer Küche». Er ist nachträglich von einem Gremium juristischer Experten vorgeschlagen worden. Mir scheint jedoch, unsere ursprüngliche Ueberlegung sowie diejenige des Herrn Professor Aubert sei überzeugend; ich glaube nicht, dass der Hinweis auf Artikel 8 notwendig ist. Ich schliesse mich daher der Auffassung des Herrn Nationalrat Aubert an.

Präsident: Der Bundesrat zieht seinen Antrag zurück. Damit ist dieser Bundesbeschluss bereinigt.

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	159 Stimmen
Dagegen	8 Stimmen

II

Bundesbeschluss über die Zusatzabkommen über die Geltung der Abkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl für das Fürstentum Liechtenstein

Arrêté fédéral concernant les Accords additionnels sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein des Accords entre la Suisse et la Communauté économique européenne et les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Einziger Artikel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Article unique

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	150 Stimmen (Einstimmigkeit)

III

Bundesbeschluss über die Aenderung des Uebereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation

Arrêté fédéral modifiant la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Einziger Artikel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Article unique

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 143 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

IV

Bundesbeschluss über das ergänzende Abkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie

Arrêté fédéral approuvant l'Accord complémentaire avec la Communauté économique européenne sur les produits horlogers

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Einziger Artikel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Article unique

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 142 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

---

11 377. Europäische Investitionsbank in der Schweiz. Rechtliche Stellung

Banque européenne d'investissement en Suisse Situation juridique

Botschaft und Beschlussentwurf vom 16. August 1972 (BBl II, 217)

Message et projet d'arrêté du 16 août 1972 (FF II, 209)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion de l'article.

Berichterstattung — Rapport général

Herr **Weber**-Schwyz legt namens der Aussenwirtschaftskommission den folgenden schriftlichen Bericht vor:

Die Europäische Investitionsbank (EIB) wurde 1958 durch den Römer Vertrag errichtet und bildet ein innerhalb der Gemeinschaft unabhängiges öffentlichrechtliches Kreditinstitut. Durch Gewährung von langfristigen Darlehen und Garantien finanziert sie Investitionsvorhaben, namentlich auf dem Gebiet der Erschliessung wenig entwickelter Regionen, des Baues von Infrastrukturanlagen von europäischem Interesse und der industriellen und technologischen Zusammenarbeit.

Die EIB verfolgt keinerlei Erwerbszwecke. Sie wurde seinerzeit von den Mitgliedstaaten mit einem Grundkapital von etwa 4 Milliarden Schweizerfranken ausgestattet. Die zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen umfangreichen Fremdmittel beschafft sich die EIB auf den Kapitalmärkten inner- und ausserhalb der Gemeinschaft; der Schweizer Kapitalmarkt war daran bisher mit rund 220 Millionen Schweizerfranken beteiligt.

Die Tätigkeit der EIB ist auch für unsere Wirtschaft von beachtlichem Interesse; hier sei lediglich erwähnt, dass die Bank bei der Auftragsvergabe denjenigen Unternehmen eine Vorzugsstellung einräumt, die in Ländern domiziliert sind, auf deren Kapitalmärkten sich das Institut seine Fremdmittel beschafft.

Im Sommer 1971 hat die EIB das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement ersucht, ihr die gleichen Steuererleichterungen wie der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) und der Interamerikanischen Entwicklungsbank zu gewähren, d. h. eine Halbierung der eidgenössischen Stempelabgabe bei Anleihenauflagen von 1,2 auf 0,6 Prozent. Die Verhandlungen führten am 24. März 1972 in Bern zur Unterzeichnung der Vereinbarung über die rechtliche Stellung der EIB in der Schweiz. Danach wird der EIB für Anleihensemissionen in der Schweiz hinsichtlich der eidgenössischen Stempelabgabe der gleiche Vorzugssatz von 0,6 Prozent gewährt wie der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Gemäss den Schlussbestimmungen soll die Vereinbarung rückwirkend auf den 1. August 1971 wirksam werden.

Die Vereinbarung muss im Zusammenhang mit unseren Gesamtbeziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften gesehen werden. Wäre eine beitrittsnahe Lösung gewählt worden, so hätte sich zweifellos eine Beteiligung am Aktienkapital der EIB und eine vollständige Steuerbefreiung nicht umgehen lassen. So ist die rückwirkende Inkraftsetzung der Vereinbarung als eine Geste der Schweiz gerechtfertigt. Die Vereinbarung ist zudem Ausdruck unserer langfristigen integrationspolitischen Zielsetzung, eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Europäischen Gemeinschaften auch auf Gebieten zu pflegen, die vom Freihandelsabkommen nicht erfasst werden. Im übrigen entspricht der Text der Vereinbarung weitgehend der Vereinbarung der Schweiz mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank vom 5. Februar 1970.

Die Aussenwirtschaftskommission und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten beantragen dem Nationalrat einstimmig durch Annahme des vorliegenden Bundesbeschlusses die Vereinbarung der Schweiz mit der Europäischen Investitionsbank zu genehmigen.

M. **Carruzzo** présente au nom de la commission des affaires étrangères le rapport écrit ci-après:

La Banque européenne d'investissement (BEI) a été fondée en 1958 par le Traité de Rome; elle constitue, au sein de la Communauté économique européenne

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Freihandelsabkommen

Communauté économique européenne. Accord de libre-échange

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1972
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	05
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11323
Datum Date Data	25.09.1972 - 15:30
Seite Page Pagina	1492-1514
Ref. No	20 001 298

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.