

**Botschaft  
über die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen  
vors Volk!»**

vom 23. August 1995

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» und beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag vorzulegen.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. August 1995

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Villiger  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Überblick

*Am 21. Januar 1994 reichten die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» ein, welche verlangt, dass Volk und Stände selbst den Entscheid über die Eröffnung von Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft – fortan Europäische Union (EU) genannt – treffen.*

*Die Annahme der Initiative würde bedeuten, dass der Bundesrat bereits den Grundsatz der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zur EU der Genehmigung durch Volk und Stände unterstellen müsste. Dies würde eine bedeutende Änderung der verfassungsmässigen Kompetenz-Aufteilung in aussenpolitischen Angelegenheiten bedeuten. Da diese Aufteilung sich bewährt hat, besteht kein Grund, sie zu ändern. Deshalb beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Initiative.*

*Der Bundesrat verweist im übrigen auf seinen Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren, in welchem er angekündigt hat, dass der Weg der multilateralen Integration der Schweiz und insbesondere diesbezügliche Verhandlungen mit der EU unter Berücksichtigung der innen- und aussenpolitischen Bedingungen eröffnet würden. Mit andern Worten wird er nicht handeln, ohne sowohl die Entwicklungen in der Schweiz als auch in Europa zu berücksichtigen. Der Bundesrat erachtet es deshalb nicht als nötig, seine Haltung hier in Form eines Gegenvorschlages zu wiederholen.*

# Botschaft

## 1 Volksinitiative

### 11 Wortlaut

Am 21. Januar 1994 reichten die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» ein. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 20 (neu)*

<sup>1</sup> Sämtliche vor der Abstimmung von Volk und Ständen über die eidgenössische Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» eingeleiteten Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (EG) werden abgebrochen.

<sup>2</sup> Neue Verhandlungen können nur mit Zustimmung von Volk und Ständen aufgenommen werden.

### 12 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 7. Juni 1994 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 101 337 gültigen Unterschriften die gesetzlichen Bedingungen für das Zustandekommen erfüllt <sup>1)</sup>.

### 13 Behandlungsfristen

Der Bundesrat muss den Räten bis zum 21. Januar 1996 <sup>2)</sup> eine Botschaft zur Volksinitiative vorlegen. Die eidgenössischen Räte müssen bis zum 21. Januar 1998 Stellung nehmen <sup>3)</sup>.

### 14 Gültigkeit

#### 141 Einheit der Form

Die vorliegende Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Die Einheit der Form ist somit gegeben.

#### 142 Einheit der Materie

Gemäss Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung darf eine Initiative nur eine Materie betreffen. Die vorliegende Initiative will in ihren zwei Absätzen einzig den Grundsatz von Beitrittsverhandlungen zur EG der Abstimmung von Volk und Ständen unterwerfen. Der Initiativtext erfüllt somit die Bedingung der Einheit der Materie.

<sup>1)</sup> BBl 1994 III 334

<sup>2)</sup> Art. 27, Abs. 1, in Verbindung mit Art. 29, Abs. 1, GVG (SR 171.11)

<sup>3)</sup> Art. 10 und 11 GVG

## **15 Absichten der Initianten**

Die Initianten schlagen vor, dass Volk und Stände selbst den Entscheid über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft – fortan Europäische Union (EU) genannt – treffen.

## **16 Folgen der Initiative**

Im Falle einer Annahme hätte die Initiative folgende Konsequenzen:

- Abbruch allfällig vor der Abstimmung eröffneter EU-Beitrittsverhandlungen (neuer Art. 20 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung ÜBBest. BV).
- Verpflichtung für den Bundesrat, bereits den Grundsatz der Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen der Genehmigung von Volk und Ständen zu unterstellen (neuer Art. 20 Abs. 2 ÜBBest. BV). Volk und Stände müssten ebenso – gestützt auf Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung – das Resultat der Beitrittsverhandlungen genehmigen.

Andererseits würde die Ablehnung der Initiative bestätigen, dass eine Änderung der verfassungsmässig vorgesehenen aussenpolitischen Zuständigkeiten nicht gewünscht wird.

## **2 Auswirkungen der Initiative**

### **21 Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes**

Die Umsetzung der Initiative hätte keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes.

### **22 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen**

Die Umsetzung der Initiative hätte keine Auswirkungen auf die Bundesfinanzen.

## **3 Beurteilung der Initiative**

### **31 Verfahren**

Gemäss Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung wahrt der Bundesrat «die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt». Darauf gestützt kann der Bundesrat die Aufnahme von Verhandlungen in Hinblick auf den Abschluss eines internationalen Vertrages beschliessen und diesen schliesslich unterzeichnen. Das Abkommen wird danach der Genehmigung durch die Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 5 der Bundesverfassung), unter gewissen Umständen des Volkes oder gar von Volk und Ständen (Art. 89 Ziff. 3, 4 und 5 der Bundesverfassung) unterstellt. Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung sieht diesbezüglich vor, dass «der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften ... der Abstimmung des Volkes und der Stände» untersteht. Da die EU supranationalen Charakter aufweist, würde der Beitrittsvertrag dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen.

Unser institutionelles System sieht somit nicht vor, dass sich der Souverän bereits mit der Frage befassen muss, ob die Eröffnung von Verhandlungen angebracht sei.

Im übrigen sieht der neue Artikel 47<sup>bis a</sup> GVG die Teilnahme des Parlamentes auf dem Gebiet der Aussenpolitik vor. Gestützt auf diese Bestimmung müsste der Bundesrat die eidgenössischen Räte eng an Beitrittsverhandlungen mit der EU beteiligen, namentlich über deren Präsidenten und die aussenpolitischen Kommissionen. Dank dieses neuen Verfahrens hätte das Parlament die Möglichkeit, seinen Einfluss auf den ganzen Verhandlungsprozess geltend zu machen.

## 32 Beurteilung

In Übereinstimmung mit der von den meisten Staaten befolgten internationalen Praxis bestimmt die Exekutive, als das für Führung und Ausrichtung der Aussenpolitik verantwortliche Organ, internationale Schritte, namentlich die Eröffnung von Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss von Abkommen. Diese Praxis schränkt das demokratische Recht der Volksvertreter oder des Volkes selbst, die so ausgehandelten Abkommen anzunehmen oder zu verwerfen, in keiner Weise ein. Sie erklärt sich durch die Tatsache, dass ein Parlament – und im Falle unseres Landes der Verfassungsgeber – sich nicht gut zu einem Abkommen äussern kann, dessen Inhalt und Tragweite ihm nicht bekannt sind, da diese ja erst am Ende von Verhandlungen präzise feststehen.

Das Verfahren, welches zur Genehmigung eines Vertrages über den Beitritt der Schweiz zur EU führen würde, sieht eine permanente demokratische Einbettung vor. Die Volksvertreter würden im Rahmen eines Beitrittsprozesses regelmässig konsultiert. Dasselbe würde für die Kantone im Rahmen der Kontaktgruppe Bund/Kantone und der neuen Konferenz der Kantonsregierungen gelten. Schliesslich würde das Parlament dazu eingeladen, den aus den Verhandlungen resultierenden Beitrittsvertrag zu genehmigen. Aufgerufen, sich ihrerseits zum Beitrittsvertrag zu äussern, hätten Volk und Stände das letzte Wort. Dieses Verfahren entspricht der Tradition unserer demokratischen Institutionen und ist auf Grund der langen internationalen Erfahrungen der Schweiz in unserer Verfassung verankert. Es ist notwendig, um dem Bundesrat jene Aktionsfreiheit zu geben, welche die Führung der Aussenbeziehungen der Eidgenossenschaft erfordert.

Im übrigen hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren<sup>1)</sup> – den das Parlament mit grosser Mehrheit zur Kenntnis genommen hat – erklärt, dass der Weg der multilateralen Integration der Schweiz und insbesondere diesbezügliche Verhandlungen mit der EU unter Berücksichtigung der innen- und aussenpolitischen Verhältnisse eröffnet würden. Der Nationalrat hat am 19. Juni 1995 seine Unterstützung für den Ansatz des Bundesrates bestätigt, indem er das Postulat «Europäische Integration» seiner Aussenpolitischen Kommission angenommen hat. Mit andern Worten wird der Bundesrat nicht handeln, ohne sowohl den Entwicklungen in der Schweiz als auch in Europa gebührend Rechnung zu tragen.

<sup>1)</sup> BBl 1994 I 153

### 33 Schlussfolgerung: Ablehnung ohne Gegenvorschlag

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Initiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volks!» abgelehnt werden muss. Er ist der Auffassung, dass das von den Initianten vorgeschlagene Verfahren – die Frage der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zur EU nicht mehr dem Bundesrat, sondern Volk und Ständen zu unterstellen – aus den obenerwähnten Gründen einer näheren Prüfung nicht standhält. Die Initiative verändert die verfassungsmässige Kompetenzverteilung zwischen Exekutive, Gesetzgeber und Souverän grundlegend. Diese Kompetenzaufteilung hat sich aber bewährt. Es besteht somit kein Anlass, sie zu modifizieren.

Da der Bundesrat in seinem Bericht zur Aussenpolitik ausdrücklich erwähnt hat, dass er vor Aufnahme allfälliger Beitrittsverhandlungen die innenpolitischen Bedingungen berücksichtigen würde, verzichtet er darauf, seine Haltung an dieser Stelle in Form eines Gegenvorschlages zu wiederholen.

**Bundesbeschluss  
betreffend die Volksinitiative  
«EG-Beitrittsverhandlungen  
vors Volk!»**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Prüfung der am 21. Januar 1994<sup>1)</sup> eingereichten Volksinitiative «EG-Beitritts-  
verhandlungen vors Volk!»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 23. August 1995<sup>2)</sup>,  
beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Volksinitiative lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 20 (neu)*

<sup>1</sup> Sämtliche vor der Abstimmung von Volk und Ständen über die eidgenössische Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» eingeleiteten Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (EG) werden abgebrochen.

<sup>2</sup> Neue Verhandlungen können nur mit Zustimmung von Volk und Ständen aufgenommen werden.

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

7818

<sup>1)</sup> BBl 1994 III 334

<sup>2)</sup> BBl 1995 IV 832

## **Botschaft über die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» vom 23. August 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1995
Date	
Data	
Seite	832-838
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 653

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.