

## CH\_VB 20021481 vom 26. August 1992

Bundesverwaltung, 1992-08-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_\\_td\\_class\\_\\_metadataCell\\_\\_20021481\\_\\_td\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__20021481__td_)

FR: CH\_VB 20021481 du 26 août 1992

IT: CH\_VB 20021481 del 26 agosto 1992

### Erwägungen

#### E. 26

August 1992 N 1383 EWR-Abkommen Frau Bär, Sprecherin der Minderheit I der APK:  
Eine Vorbe- merkung: Es ist schon erstaunlich, auf welches Interesse in diesem Saal die Diskussion um die Volksrechte noch stösst! Ich schlage Ihnen mit dem Minderheitsantrag I vor, den Arti- kel 20 (neu) - Uebergangsbestimmungen der Bundesverfas- sung - zu streichen. Gestern und heute wurde mir in diesem Saal mehrmals die Frage gestellt, weshalb ich als Gegnerin des EWR-Vertrages diesen Antrag überhaupt stelle. Es sei doch taktisch völlig falsch, hier noch etwas verbessern zu wollen. Ich muss Ihnen sagen: Die Volksrechte sind mir zu wichtig, als dass ich damit eine bestimmte Taktik verfolgen möchte, wobei mir klar ist - ich denke, das müssten wir auch gegenüber der Bevölkerung unterstreichen -, dass ein kommendes Referendum nicht mehr dieselbe Qualität wie ein heutiges Referendum haben wird. Wir werden es hier mit einer eingeschränkten Form des Referendums zu tun haben. Aber - das hat Herr Bundesrat Koller gesagt, und vorhin der Kommissionssprecher, Herr Rychen -: Es hat sich beim ge- nauen Durchsehen der Eurolex-Vorlagen doch gezeigt, dass der Spielraum bei einzelnen Richtlinien grösser ist, als man auf den ersten Blick angenommen hat. Ich habe mich bei meinen Ueberlegungen, weshalb das ordentliche Referendumsver- fahren, wie wir es heute kennen, beibehalten werden soll, an die vier Punkte gehalten, die Herr Bundesrat Koller hier als Vor- gabe für den Vorschlag des Bundesrates genannt hat. Erstens ist es die Vertragstreue, zweitens die Transparenz, drit- tens die Rechtssicherheit und viertens die Achtung bestehen- der demokratischer und föderalistischer Kompetenzordnung. Dabei sind wir uns auch hier einig, dass die vollständige, gleichwertige Realisierung dieser vier Ziele nicht möglich ist und es darum geht, ein Optimum herauszuholen. Ich möchte das Optimum für die Beibehaltung der Volksrechte heraus- holen. Ich fange deshalb bei diesen erwähnten Vorgaben hinten an: Punkt 1 : Achtung bestehender demokratischer und föderalisti- scher Kompetenzordnung. Bei Beibehaltung des normalen Referendumsverfahrens ist das zu 100 Prozent erreicht Das ist für mich das zentrale Anliegen. Punkt 2: Rechtssicherheit. Die Rechtssicherheit beim norma- len Referendumsverfahren ist höher als bei einem nachträglichen Referendum, wo man zuerst alle Gesetze in Kraft setzt; dann werden Referenden dagegen ergriffen und abgestimmt, und je nach Ausgang werden die Gesetze nachträglich, und zwar sofort, wieder ausser Kraft gesetzt Wenn man hingegen zuerst die Referendumsfrist laufen lässt und ein Gesetz erst nachher in Kraft setzt, ist die Rechtssicherheit erhöht. Punkt 3: Transparenz. Die Vorlagen werden allesamt in die- sem Rat behandelt Die Bevölkerung weiss, welche Gesetze angenommen oder mit Referenden bekämpft werden müs- sen. Erst nach der Abstimmung über den EWR-Vertrag läuft ja dann die Referendumsfrist für diese Gesetze. Auch die Trans- parenz ist somit vollumfänglich gegeben. Es bleibt Punkt 4: Vertragstreue. Auch die ist gegeben. Es fragt sich einfach, wie hoch man die innenpolitischen oder die aussenpolitischen Aspekte wertet. MUSS der

Vertrag unbedingt auf den 1. Januar 1993 ratifiziert werden, oder kann man die Ratifikation auf das Datum, das in Artikel 129 Ziffer 3 des EWR-Vertrages steht - die Vertragsparteien haben bis zum

### **E. 30**

Juni 1993 Zeit, dieses Abkommen zu ratifizieren -, ver- schieben? Wir sind innerhalb dieser Zeit vertragstreu. Es sind also alle vier Punkte, die Herr Bundesrat Koller als we- sentlich erachtet hat, mit dem Antrag der Minderheit I erfüllt, wobei der Punkt der Achtung der Kompetenzordnung, also der Wahrung der Volksrechte, hier der wichtigste ist und voll- umfänglich zum Tragen kommt. Dann bitte ich Sie zu beachten, dass noch ein weiterer Unter- schied besteht Im Gesetzgebungsverfahren mache ich kei- nen Unterschied zwischen demjenigen vor und nach der Rati- fikation. Für die Bevölkerung bleibt das Vorgehen dasselbe wie heute, und es gibt nicht plötzlich für eine ganz kurze Zeit einen Schnitt und einen Unterbruch in diesem Verfahren. So würde sich kein Unterschied zum Vorgehen in den Kanto- nen ergeben. Das scheint mir auch nicht unwichtig zu sein; denn die Kantone werden kein nachträgliches Referendum einführen. Sie halten sich an das Referendum, wie es heute in allen Kantonen durchgeführt wird. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minder- heit I zuzustimmen. Sie sehen jetzt auch, welche Verwirrung dieses nachträgliche Referendum mit all diesen Anträgen der Staatspolitischen Kommission, der Aussenpolitischen Kom- mission, mit dem Rückkommen und den Versuchen eines Kompromisses gestiftet hat. Und jetzt liegen trotzdem wieder Abänderungsanträge auf dem Tisch. Mit unserem Vorschlag wäre auch das Problem des Vorbehal- tes des Völkerrechts elegant umgangen. Wir wissen alle, dass der Vorrang des Völkerrechts in unserem Land gilt, ohne dass wir jetzt diese Vorlage mit diesem Vorbehalt belasten und so Verwirrung stiften. Ich bitte Sie also, dem Antrag der Minderheit I auf Streichung von Artikel 20 (neu) und Beibehaltung des ordentlichen Refe- rendums zuzustimmen. Steffen, Sprecher der Minderheit II der APK: Der Artikel 20 (neu) der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung soll die Frage eines fakultativen Referendums bei den Aende- rungen des Bundesrechts regeln. Als Sprecher einer Minderheit der Aussenpolitischen Kommis- sion will ich begründen, weshalb wir dem bundesrätlichen Vorschlag den Vorzug geben, welcher ein fakultatives Refe- rendum ausschliesst Als Gegner des EWR-Vertrages müsste ich eigentlich den ge- meinsamen Antrag der Mehrheit von Aussenpolitischer und Staatspolitischer Kommission aus abstimmungspolitischen Gründen unterstützen; denn dieser Kompromiss wurde aus rein abstimmungspolitischen Motiven heraus konstruiert und eingebracht. Er bietet in einem Abstimmungskampf willkom- mene Angriffsflächen. Aber ich politisiere hier nicht mit Tricks und mit Mätzchen, sondern um der ernsthaften Sache willen. Kritiker könnten jetzt einwenden, dass ausgerechnet die Be- fürworter und praktischen Anwender der Volksrechte mit mei- nem Antrag die Volksrechte ausschliessen möchten. Sie kön- nen mir glauben, dass ich zu jenen Parlamentariern gehöre, die nicht zuletzt wegen der Begrenzung der Volksrechte durch den EWR-Vertrag bzw. durch einen EG-Beitritt für Nichteintre- ten auf das vorliegende Geschäft gestimmt haben. Wenn ich den gemeinsamen Antrag hier bekämpfe und den Bundesrat unterstütze, hat das verschiedene Gründe. An die Adresse des Bundesrates sei eingangs vermerkt: Der Bundesrat macht klar, dass die Schweiz nicht zum EWR-Ver- trag ja sagen kann, um nachher zu den einzelnen Gesetzen via Referendum nein zu sagen. Die klare Lösung des Bundesra- tes verhindert Scheinreferenden. Vor unserer Kommission hat sich Herr Bundesrat Koller unmissverständlich und ehrlich da- hingehend geäußert, dass wir mit der Abstimmung über den EWR-Vertrag den grössten Teil des Acquis communautaire - er

nannte es «direkt anwendbares Recht des EWR» - übernehmen. Der gemeinsame Vorschlag der Mehrheit der Kommissionen zu Artikel 20 gaukelt uns nun vor, dass das Volk ein Mitspracherecht hätte. Dabei wurde hervorgehoben, dass uns das EG-Recht Spielräume gewähre, die man durch selbständiges Legiferieren füllen könne. Meiner Meinung nach sind diese Spielräume allerdings sehr gering. Die Befürworter des EWR-Vertrages machen sie natürlich viel grösser, als sie in Wirklichkeit sind. Und der gemeinsame Antrag der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission kommt natürlich aus den Reihen der EWR-/EG-Befürworter. Die ganzen Diskussionen anlässlich der Hearings, aber auch in den Staatspolitischen Kommissionen von Stände- und Nationalrat zeigten manchmal verdeckt, manchmal unverhohlen, dass es abstimmungsstrategische Überlegungen sind, welche den Referendumsvorschlägen zugrunde liegen, nach dem Motto: Wie können wir die Schweizerinnen und Schweizer zu einem Ja zum EWR-Vertrag verführen? Da lobe ich mir den Bundesrat, der reinen Wein einschenkt und in diesem Punkt zur Redlichkeit zurückgefunden hat. Absatz 4 des gemeinsamen Antrages hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Rechtsetzung und auf die Rechtsanwendung. Mit der ausdrücklichen Erklärung, dass das Völker-

Accord sur l'EEE 1384 N 26 août 1992 recht Vorrang vor dem Landesrecht habe, wird die Rechtswirkung eines erfolgreichen Referendums insofern stark eingeschränkt, als detailliert formuliertes Europarecht inskünftig von den Schweizer Gerichten direkt angewandt werden müsste, was sicher beim Volk Verwirrung bezüglich der Rechtssicherheit bringen würde. Ich lehne dieses Ansinnen aus zwei Gründen ab: Es ist schon mehr als ungewöhnlich, dass dieses auf Lehre und Praxis beruhende Prinzip in die Übergangsbestimmungen unserer Verfassung aufgenommen wird, bevor alle diesem Prinzip widersprechenden Verfassungsbestimmungen ausgemerzt sind. Zudem ist die Verankerung dieses Prinzips, welches nur auf das EWR-Abkommen bezogen ist, mehr als fragwürdig. Man weiss natürlich, dass man mit Artikel 20 Absatz 4 die sogenannte Schubert-Praxis des Bundesgerichts über Bord kippen will, wie sie letztmals im Zusammenhang mit den Lex-Friedrich-Prozessen des Kantons Graubünden Anwendung fand. Nach allfälliger Aufnahme dieses Absatzes 4 in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wären unsere Richter gezwungen, aufgrund des EWR-Rechts zu richten. Weil sie dann fremdbestimmt handeln, sind es für mich fremde Richter. Abschliessend sei noch vermerkt, dass ich es ablehne, dass das Völkerrecht Vorrang vor dem Landesrecht genießt, solange im Zweckartikel der Bundesverfassung die Behauptung der Unabhängigkeit als erster Staats- und Bundeszweck festgeschrieben ist. Ich ersuche Sie namens der Minderheit II der Aussenpolitischen Kommission, der bundesrätlichen Lösung den Vorzug vor allen Anträgen zu geben. Ruf, Sprecher der Minderheit der SPK: Mein Antrag gilt nur für den Fall, dass in der Hauptabstimmung zu Artikel 20 die Version des Bundesrates eine Mehrheit findet. Ich werde mich im Rahmen meines Votums als Fraktionssprecher noch zu dieser Hauptfrage äussern. Im Moment nehme ich nur zum Inhalt meines Eventualantrags Stellung. Dieser schlägt einen neuen Absatz 1 bis vor, der lautet: «Mit dem Inkrafttreten einer Kündigung des EWR-Abkommens unterliegen all diese Änderungen des Bundesrechts dem fakultativen Referendum.» Betroffen sind also all jene Änderungen, die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens hin unter Ausschluss des fakultativen Referendums in Kraft getreten sind. Der Bundesrat führt auf Seite 81 der EWR-Hauptbotschaft dazu aus: «Die Bestimmung, welche die Bundesversammlung zur notwendigen Anpassung der Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens ermächtigt, muss auch im Fall einer Kündigung

des EWR-Abkommens in Kraft bleiben. Nur wenn diese organisationsrechtliche Grundlage bleibt, können die entsprechenden Bundesbeschlüsse auch nach einer allfälligen Kündigung des Abkommens in Kraft bleiben....» Aus demokratischer Sicht können wir diese Argumentation natürlich in keiner Weise akzeptieren. Wird das EWR-Abkommen gekündigt, fällt selbstverständlich auch die Grundlage für alle damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen weg. Dann muss nach unserer Auffassung - auch aus Gründen der Redlichkeit - zwingend wieder ordentliches Recht gelten: Das Volk muss mindestens die Möglichkeit erhalten, bei Kündigung des EWR-Abkommens theoretisch gegen alle EWR-Folgegesetze, die während der Gültigkeit des Abkommens erlassen worden sind und nicht dem Referendum unterstanden haben, eine Volksabstimmung zu verlangen. Es dürfte klar sein, dass es nicht genügt, nur das Abkommen als solches zu kündigen, dann aber das schweizerische Recht, das eine Umsetzung des *Acquis communautaire* darstellt, in Kraft zu lassen. Eine Kündigung des Abkommens bedeutet ja auch ein Abrücken mindestens von Teilen dieses *Acquis communautaire*. Dem Volk nun diese Referendumsmöglichkeiten im Falle einer Kündigung nicht zu geben, bedeutet nicht - wie dies vielleicht die Auffassung in diesem Saal sein könnte -, dass man dem Volk eine Mitbestimmungsmöglichkeit vorenthält, denn diese hat es glücklicherweise nach unserer Bundesverfassung ohnehin; aber auf einem beschwerlichen, mühsameren Wege, nämlich auf dem des Initiativrechts. Es wäre in diesem Falle problemlos möglich, gegen ein unerwünschtes EWR-Folgegesetz eine Volksinitiative zu lancieren. Diese müsste dann allerdings relativ konkrete Bestimmungen enthalten, um ein entsprechendes Gesetz wirkungslos zu machen - Bestimmungen, die aber dann in unserer Verfassung Eingang finden würden, was aus rechtssystematischer Sicht nicht wünschenswert ist. Zu viele Details in unserer Bundesverfassung - da sind wir uns alle einig -, die auf Gesetzesstufe zu regeln wären, sollten vermieden werden. Sie können die Mitsprache des Volkes also ohnehin nicht ausschalten, aber Sie ersparen dem Volk das unnötige Sammeln von 50 000 Unterschriften, und vor allem verhindern Sie die Belastung unserer Verfassung mit Details, die wenn Sie meinem Antrag folgen - ohne Probleme auf Gesetzesstufe geregelt werden können. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen - dies für den Fall, dass, wie wir hoffen, bei Artikel 20 dem Antrag des Bundesrates gefolgt wird. Thür: Nach dem etwas verwirrenden Hin und Her zwischen der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission zur Frage des Völkerrechts möchte ich einen Beitrag zur Vereinfachung leisten. Ich möchte schlicht und einfach diesen Absatz 4 gestrichen haben, der statuiert, dass der Vorrang des Völkerrechts im Rahmen dieses EWR-Abkommens gilt. Bei dieser Frage geht es nicht um eine für die Verwirklichung dieses Abkommens wesentliche Frage. Es geht um eine Selbstverständlichkeit. Die ursprüngliche Absicht war jedoch eine andere. Damit man die ganze Diskussion versteht, muss das vielleicht kurz rekapituliert werden: Der Bundesrat wollte mit Einführung von Artikel 19bis u. a. erreichen, dass Initiativen vermehrt einer Vereinbarkeitsprüfung mit dem EWR-Recht unterzogen werden und dass Referenden sich mindestens dort als fragwürdig erweisen, wo es unmittelbar anwendbares EWR-Recht geht. Man beabsichtigte also ursprünglich mit der Statuierung dieses Vorbehalts eine Aenderung der Rechtspraxis. In der Zwischenzeit hat es ein gewaltiges Seilziehen zwischen den beiden Kommissionen gegeben. Ich habe heute aufmerksam den Ausführungen des Präsidenten der Aussenpolitischen Kommission zugehört. Er hat ausgeführt, es gehe bei diesem nun veränderten Antrag lediglich darum, Transparenz zu schaffen; er hat aber gleichzeitig gesagt, es gehe darum, den Gerichten einen Wink zu geben. Er hat ebenfalls gesagt, die Formulierung sei rein deklaratorisch und

es werde an der geltenden Kompetenzordnung gar nichts geändert. Wenn das wirklich die Absicht ist und man wirklich alles so be- lassen will, wie es ist, dann kann man diesen Absatz streichen. Ich hege dennoch den Verdacht, dass man mit diesem Wink doch die Verpflichtung einführen will, dass künftig ein Gericht oder ein Parlament überprüft, ob eine Initiative oder ein Refe- rendum EWR-widrig ist oder ob ein bestimmtes Gesetz dem EWR widerspricht. Eines möchte ich mit aller Deutlichkeit klarstellen: Das möchte ich nicht. Ich möchte tatsächlich in bezug auf die Geltung des Völkerrechts die bisherige Rechtslage beibehalten und insbe- sondere verhindern, dass das Bundesgericht künftig Gesetze zwar auf ihre EWR-Rechtswidrigkeit überprüfen muss, aber nicht auf ihre Verfassungswidrigkeit überprüfen kann. Ich möchte also sicherstellen, dass Artikel 113 der Bundesverfas- sung nicht nur in bezug auf die Verfassungsüberprüfung eid- genössischer Gesetze, sondern auch in bezug auf die Ueber- prüfung der EWR-Würdigkeit bzw. -Widrigkeit gilt. Ferner möchte ich mit meinem Antrag sicherstellen, dass das Parla- ment damit nicht verpflichtet wird, künftig Initiativen und Refe- renden auf ihre EWR-Widrigkeit zu überprüfen. Ich möchte si- cherstellen, dass dies nach wie vor nach der bisherigen Praxis geschieht. Sie kennen diese Praxis. In den letzten Jahren hat sich in zwei Fällen eine solche Situation ergeben, als zwei Initiativen einen völkerrechtswidrigen Inhalt hatten. Diese Initiativen wurden

26. August 1992 N 1385 EWR-Abkommen durch das Parlament nicht für ungültig erklärt, sondern sie wurden dem Volk mit dem Hinweis unterbreitet, dass bei Zu- stimmung zu diesen beiden Initiativen Völkerrecht gebrochen werde. Genau an diesem Ablauf möchte ich festhalten. Er scheint mir richtig und notwendig zu sein, damit eine politi- sche Auseinandersetzung gerade in brisanten und wider- sprüchlichen Fragen der Anwendung von EWR-Recht in unse- rem Lande stattfinden kann. Ich möchte mit meinem Antrag auch sicherstellen, dass das aufrechterhalten bleibt, was Herr Bundesrat Koller in der Beur- teilung des EWR-Vertrages ausgeführt hat: dass es nämlich beim EWR-Vertrag nicht darum geht, Souveränität abzutreten. Er sagt, dass das Vertragswerk nicht beinhalte, künftig frem- des Recht übernehmen zu müssen. Wenn Sie diesen Vorbe- halt im Rahmen des EWR-Rechts machen, schaffen Sie die Möglichkeit, dass ein Gericht verpflichtet werden kann, EWR- Recht anzuwenden. Damit haben Sie die Möglichkeit eröffnet, dass unsere Souveränität in diesem Punkt nicht mehr intakt ist. Ich bitte Sie aus all diesen Gründen, diesen Absatz 4 zu strei- chen. Wenn es wirklich so ist, wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat - dass man nämlich nichts anderes will, als am bestehenden Recht festhalten -, dann sollte man das machen, was wirklich Klarheit und Transparenz schafft: diesen Absatz 4 streichen. M. Rebeaud: Je présente cette proposition de revenir à l'an- cienne version du paragraphe 4 de la Commission de politi- que extérieure, à titre subsidiaire. À titre principal, je soutiens la proposition Thür. Lors des débats que nous avons eus sur le paragraphe 4, à la Commission de politique extérieure, j'ai éprouvé un profond malaise et j'ai eu l'impression qu'au lieu d'éclaircir la situation, on la rendait ténébreuse, brumeuse et incompréhensible sur le plan du droit international. Ce sentiment de malaise n'a fait que s'accroître devant le compromis qui nous est présenté aujourd'hui par les deux commissions. Le malaise tient aussi à la procédure assez extraordinaire, brumeuse elle aussi, et un peu rapide quia présidé à la décision par écrit et dans le désor- dre de ces deux commissions. Il n'y a pas eu de débat, mais une espèce d'arrangement sur un compromis qui semblait ar- ranger tout le monde, et qui aboutit maintenant à un texte telle- ment peu clair qu'il fera discuter les constitutionnalistes et les spécialistes du droit international pendant des années. J'ai- merais que nous évitions ces discussions. De deux choses l'une. Ou bien, comme l'a dit le rapporteur de langue française tout à l'heure, ce texte n'a qu'une valeur dé-

clamatoire et ne fait que dire ce qui va de soi, et alors purgeons-en la constitution. Il n'y a aucune raison de mettre dans la constitution, qui est déjà bien longue et compliquée, des choses qui vont sans dire. Ou bien - et c'est la conclusion que devraient en tirer les gens qui analyseront nos travaux - il y a une intention, aussi peu claire soit-elle, sous cette adjonction. Pourquoi voulons-nous affirmer la primauté du droit international sur le droit suisse dans un accord qui concerne uniquement le droit de l'Espace économique européen? Est-ce que cela signifie que la primauté du droit international est plus intense et plus imperative, en ce qui concerne le droit européen, qu'en ce qui concerne les autres accords internationaux que la Suisse aurait conclus avec des Etats non européens? Si tel est le cas, je n'aimerais pas être juriste américain, ni homme d'Etat japonais, car il n'y a aucune raison que les engagements de la Suisse soient plus fermes à l'égard des Etats de la Communauté qu'à l'égard d'autres Etats. Il n'y a aucune raison, si c'est cette explication-là qui prévaut, de ne pas lui donner une forme explicite, et on aurait alors un débat clair. Admettons pourtant que d'autres interprétations puissent être données, que la primauté du droit international public demeure universellement réservée et qu'on l'écrive ici, jugeant que les Européens voient trop peu clair ou font trop peu confiance à la Suisse pour que cette disposition soit exprimée en ce qui concerne l'Europe, alors qu'elle est implicite en ce qui concerne les Etats-Unis. Admettons cette absurdité et venons-en au deuxième membre de la phrase. On vous propose maintenant que la primauté du droit public demeure réservée «pour tous les organes d'élaboration et d'application du droit». Qu'on nous dise d'abord quels sont les organes d'élaboration et d'application du droit? Est-ce que le peuple en fait partie? Est-ce que les tribunaux en font partie? Est-ce que cet article donnera le devoir à l'Assemblée fédérale de rendre caduque, c'est-à-dire invalide, une initiative constitutionnelle dont nous jugerions comme Parlement qu'elle n'est pas totalement conforme au droit européen? Est-ce qu'elle donnera à un conseiller d'Etat le droit de faire pression sur un Grand Conseil au nom de la compatibilité européenne pour refuser une proposition de loi cantonale? Vous sentez bien qu'il y a potentiellement, dans cette adjonction, un instrument de pression sur les législateurs suisses pour la conformité au droit international qui est supérieur à la pression naturelle qu'exerce la Confédération sur les législatifs cantonaux aujourd'hui. J'habite dans un canton où nous avons donné au peuple l'occasion, pour l'autoroute de contournement, de voter dans un domaine de compétence fédérale. Juridiquement cela n'avait pas d'effet, politiquement cela a eu un effet: pendant dix ans le projet a dû être réétudié jusqu'à ce que le peuple genevois soit d'accord, ensuite de quoi la Confédération, dans un geste politique, a admis que les travaux pouvaient commencer. Si nous avions eu une disposition de ce genre entre la Confédération et les cantons, le canton de Genève n'aurait pas eu le droit d'organiser cette votation populaire. Je trouve inadmissible que nous donnions aujourd'hui à la communauté européenne un pouvoir sur la Confédération supérieur au pouvoir que la Confédération exerce sur les cantons. C'est la raison pour laquelle je vous demande principalement de biffer le paragraphe 4 et subsidiairement, si vous y tenez vraiment, de biffer au moins la fin de ce paragraphe et d'en revenir à la première version de la Commission de politique extérieure. Fischer-Seengen: Weil gleichzeitig mit dem EWR-Vertrag rund 60 Gesetzesänderungen in Kraft treten sollten, ist eine besondere Anstrengung notwendig, um diesem Erfordernis tatsächlich Rechnung tragen zu können. Insbesondere macht die Erfüllung dieser Verpflichtung die Anpassung des Genehmigungsverfahrens nötig, wozu eine Ergänzung der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung vorgesehen ist Bei der Wahl dieses Verfahrens sind nach Auffassung der freisinnigen Fraktion drei Kriterien massgeblich zu beachten: die Vertragstreue, die

Rechtssicherheit und die Volksrechte. Für den Bundesrat stehen Vertragstreue und Rechtssicherheit eindeutig im Vordergrund. Er hat deshalb vorgeschlagen, alle Gesetzesänderungen in der gleichen Abstimmung wie das EWR-Abkommen genehmigen zu lassen. Konsequenterweise hat er somit ein separates Referendumsrecht für diese Gesetzesänderungen ausgeschlossen. Wie die Mehrheit der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission ist auch die freisinnige Fraktion zur Erkenntnis gekommen, dass die Lösung des Bundesrates aus demokratischen Erwägungen nicht haltbar ist. Ein Ausschluss des Referendums käme höchstens für jene Fälle in Frage, in denen zwei Bedingungen erfüllt sind: 1. Die Aenderung beinhaltet nur das absolute Minimum, das für die Anpassung an das EWR-Recht notwendig ist 2. Es muss jeglicher Gestaltungsspielraum des schweizerischen Gesetzgebers bei der Anpassung unserer Gesetzgebung fehlen. Diese Voraussetzungen treffen, wie die Arbeit am Eurolex-Paket in den verschiedenen Kommissionen gezeigt hat, nur in sehr wenigen Fällen zu, beispielsweise bei der Anpassung des Strassenverkehrsgesetzes an die europäischen Normen. In den weitaus meisten Fällen besteht ein Gestaltungsspielraum, ganz abgesehen davon, dass sich weder der Bundesrat noch die Kommissionen konsequent an die Maxime gehalten haben, nur die minimalen Aenderungen im Eurolex-Verfahren vorzunehmen. Weil eine Differenzierung zwischen Gesetzesänderungen mit und ohne Gestaltungsspielraum nicht praktikabel erschien, galt es, eine generell für das Eurolex-Verfahren anwendbare eigenständige Referendumslösung zu suchen. Bei der Suche nach dieser Lösung wurde man sich rasch bewusst, dass es

Accord sur l'EEE 1386 N 26 août 1992 keine ideale Lösung gibt Vielmehr musste es darum gehen, die eingangs erwähnten Kriterien möglichst gut unter einen Hut zu bringen, ein Optimum zu suchen. Aus diesen Ueberlegungen ergab sich schliesslich das Instrument des nachträglichen Referendums. Diese Lösung ermöglicht dem Volk, zu den Aenderungen im Eurolex-Verfahren Stellung zu nehmen, sofern es dies will, ohne dass deswegen das Inkraftsetzen dieser Gesetzesänderungen hinausgezögert werden muss, was mit den Kriterien Vertragstreue und Rechtssicherheit nicht vereinbar wäre. Hätte man den Weg des regulären Referendums gewählt, was auch vorgeschlagen wurde, wäre dies nicht der Fall gewesen, und man hätte das EWR-Abkommen nicht ratifizieren können, bevor nicht auch die Anpassung des Landesrechts erfolgt wäre. Weil es denkbar, wenn auch nicht wahrscheinlich ist, dass einzelne dieser Gesetzesänderungen durch eine Referendumsabstimmung nachträglich wieder ausser Kraft gesetzt werden könnten und das EWR-Recht deshalb entgegen der Auffassung der Schweizer Stimmbürger gelten würde, soweit dieses direkt anwendbar ist, stellte sich die Frage, ob dieser Tatsache mit einer ausdrücklichen, zusätzlichen Bestimmung Rechnung getragen werden müsse. Die freisinnig-demokratische Fraktion ist in ihrer überwiegenden Mehrheit der Auffassung, dass der Grundsatz, wonach Völkerrecht dem Landesrecht vorgeht, mithin auch das EWR-Recht dem Landesrecht vorgeht, auch ohne zusätzliche ausdrückliche Erwähnung in den Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung gilt. Sie ist deshalb der Auffassung, dass eine ausdrückliche Erwähnung dieser Tatsache nicht notwendig ist Andererseits bringt sie der Sorge jener Verständnis entgegen, die der Auffassung sind, man müsse im Sinne erhöhter Transparenz diesen Umstand ausdrücklich in den Uebergangsbestimmungen der Verfassung erwähnen. Nicht befreundet konnte sich die Fraktion indessen mit der von der Staatspolitischen Kommission gewählten Lösung eines speziellen Artikels 19bis, der nicht nur den rechtlichen Tatbestand festhält, sondern darüber hinaus einen programmatischen Inhalt hat Wenn schon eine Erwähnung vorgesehen werden muss, besteht unsere Präferenz

darin, dies in einem Absatz 4 von Artikel 20 zu tun. Artikel 20 handelt ausschliesslich vom EWR-Abkommen und von den damit verbundenen Gesetzesänderungen. Es wäre uns deshalb auch sinnvoll erschienen, in diesem Artikel nicht generell vom Vorrang des Völkerrechtes zu sprechen, wie dies die Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission vorgeschlagen hatte, sondern den Vorbehalt an dieser Stelle auf den Vorrang des EWR-Rechtes zu beschränken. Bei einer Lokalisierung an dieser Stelle und bei entsprechender Erwähnung in den Materialien hätte auch nicht die Gefahr bestanden, dass im Sinne eines Argumentes e contrario daraus abgeleitet würde, dieser Vorbehalt gelte nur für EWR-Recht, nicht aber für das Völkerrecht im allgemeinen. Die Frage, ob Völkerrecht auch vor nachträglichem, dem Völkerrecht widersprechendem Landesrecht Vorrang habe oder ob, wie das Bundesgericht in einem kürzlichen Fall angenommen hat, das nachträgliche Landesrecht vorgeht, wäre mit dieser Formulierung hinsichtlich EWR-Recht im Verhältnis zum Landesrecht klar geregelt gewesen. Eine gleiche Regelung hinsichtlich der Gesamtheit des Völkerrechtes hätte, wenn schon, in genereller Form an anderer Stelle der Bundesverfassung eingefügt werden müssen. Im Rahmen der Bereinigung dieses Textes zwischen Aussenpolitischer und Staatspolitischer Kommission wurde mehrheitlich auf der Formulierung «Völkerrecht» beharrt. Nachdem es mit Konzessionen aller Seiten, auch von Bundesrat Koller, gelungen ist, eine Kompromissformulierung zu finden, die von beiden Kommissionen getragen wird, ist die freisinnig-demokratische Fraktion bereit, über die ihrer Meinung nach noch bestehenden Mängel von Absatz 4 hinwegzusehen und den gemeinsam erarbeiteten Kompromiss mitzutragen. In diesem Sinn stimmt die freisinnig-demokratische Fraktion dem Antrag für einen Vorbehalt des EWR-Rechts in Absatz 4 des neuen Artikels 20 der Uebergangsbestimmungen BV zu. Damit ich nicht noch einmal ans Rednerpult treten muss, möchte ich die Gelegenheit benützen, gleich noch die Auffassung der Fraktion zu Artikel 21 bekanntzugeben. Die freisinnig-demokratische Fraktion hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass hinsichtlich der Mitwirkung der Kantone zwischen Bundesrat und Kontaktgremium der Kantone eine Einigung erzielt werden konnte. Zwar wurden auch bei uns einzelne Stimmen laut, dass diese Regelung zu wenig weit gehe. Die Fraktion hatte indessen keine Veranlassung, päpstlicher als der Papst sein zu wollen, und akzeptiert die von Bundesrat und Parlament vorgeschlagene Lösung. Seiler Hanspeter: Ich bitte Sie im Namen einer Mehrheit der SVP-Fraktion, dem von der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission gemeinsam erarbeiteten Kompromissvorschlag zu Artikel 20 zuzustimmen. Wir haben uns natürlich auch gefragt, ob es nicht ehrlicher wäre, dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen, der das fakultative Referendum zu den notwendigen Änderungen des Bundesrechts ausschliessen will. Unsere Haltung begründe ich wie folgt:

1. Für die Anpassungen des Bundesrechtes an die Normen des EWR-Abkommens haben wir einen gewissen Spielraum. Ich erinnere Sie an das Votum der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission, die in der Eintretensdebatte dazu einige Beispiele gegeben hat. Ich verzichte darauf, sie hierzu wiederholen. Innerhalb dieses Spielraumes ist es unsere Entscheidung, wie das entsprechende Bundesrecht gestaltet werden soll. Ein nachträgliches Referendum, wie es in Absatz 2 vorgesehen ist, gibt dem obersten Gesetzgeber, dem Volk, diese Möglichkeit. Es handelt sich also nicht um ein Schein- oder Alibi-Referendum. Ich frage nun den Herrn Justizminister, ob er als Appenzeller wirklich der Meinung ist, man musste auch noch diese Portion von Volksrechten, die noch möglich ist, verhindern.
2. Wir betonen ausdrücklich, dass es uns - und ich nehme an, Ihnen allen in diesem Saal - ein wichtiges Anliegen ist, die Rechte des Volkes, wo immer dies möglich ist, hochzuhalten.

Hier ist das der Fall. Wo ein direktes Mitgestalten des Volkes möglich ist, darf man unserer Meinung nach die Demokratie nicht beschneiden. Gerade wenn - entgegen unserer Meinung, Kollege Hans Steffen - das EWR-Abkommen in der Volksabstimmung Zustimmung finden sollte, ist die Wahrung dieser Rechte des Volkes besonders wichtig. Aus abstimmungstaktischen Gründen musste ich ja anders votieren. 3. Die Formulierung von Artikel 20 Uebergangsbestimmungen BV erfüllt unserer Meinung nach den Anspruch auf Rechtssicherheit vollauf. Sie schafft für Frau und Herrn Schweizer Klarheit Er und sie wissen genau, unter welchen Bedingungen sie ja oder nein zum EWR-Abkommen sagen können. 4. Die Fassung von Artikel 20 hindert den Bundesrat - auch das ist gesagt worden - im Falle einer Zustimmung von Volk und Ständen nicht daran, das Abkommen zu ratifizieren. Vertragstreue ist somit ebenfalls gegeben. Damit sind unserer Meinung nach alle vier entscheidenden und grundsätzlichen Erfordernisse, wie sie auch Herr Bundesrat Koller erwähnt hat - nämlich Rechtssicherheit, Transparenz, Vertragstreue und weitestmögliche Wahrung der Volksrechte - erfüllt, zwar nicht in optimaler Weise, aber doch so weit wie möglich. Man mag einwenden, die Referenden würden nicht ergriffen, weil die Aenderungen und Anpassungen ja sowieso zu wenig Fleisch am Knochen hätten. Es ist doch ein wesentlicher Unterschied, ob man von einem an sich vorhandenen Volksrecht nicht Gebrauch macht oder ob ein solches Volksrecht zum vornherein amputiert und aus dem Gebrauch gezogen wird. Aus all diesen Erwägungen bitte ich Sie, den von den zwei Kommissionen erarbeiteten Kompromissvorschlag zu bevorzugen. Darf ich noch zum Antrag Rebeaud etwas sagen? Herr Rebeaud, den Kommissionsantrag finden wir bedeutend transparenter. Er ist auch für den Nichtjuristen lesbarer, und er sagt vor allem aus, an wen sich diese Norm wendet. Ich bitte Sie aus diesen Ueberlegungen, den Antrag Rebeaud abzulehnen.

26. Aug. 1992 N 1387 EWR-Abkommen Ruf: Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lehnt den Antrag der Mehrheit der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission entschieden ab und unterstützt einstimmig die ursprüngliche Fassung des Bundesrates. Was hiervon den beiden Kommissionen beantragt wird, ist dies eine persönliche Beurteilung - wirklich etwas vom Traurigsten, was man in der Politik unserer Demokratie erleben muss; und zwar, weil die Behörden alles versuchen, einmal mehr dem Volk ein X für ein U vorzumachen. Die Absicht, die dahinter steckt, steht unter dem Motto: «Mit welchen taktischen Manövern und Ränkespielen entlocke ich dem Volk ein Ja zum EWR?» Oder anders ausgedrückt: «Wie entlocke ich ihm ein Ja zum Anfang seines eigenen Untergangs?» Was bedeutet das vorgeschlagene nachträgliche Referendum denn eigentlich? Das Szenario nach Inkraftsetzung wäre in etwa folgendes: Gegen ein Eurolex-Gesetz kommt nachträglich das Referendum zustande. Das Gesetz wird in der Volksabstimmung abgelehnt und tritt ausser Kraft Das Schweizer Volk lehnt damit eine bestimmte Regelung ausdrücklich ab, beispielsweise - ich nehme ein Beispiel, das der Bundesrat selbst immer wieder bringt - die Zulassung breiterer Kühllastwagen. Was passiert aber dann? Es tritt nicht etwa die Situation ein, dass solche Kühllastwagen auf Schweizer Strassen nicht zugelassen sind - ganz und gar nicht Die Ablehnung ist völlig wirkungslos, weil das EWR-Recht Vorrang hat und in den meisten Fällen, nämlich wenn es für die Rechtsanwendung genügend konkret ist, durch die Gerichte direkt angewandt wird, Volksnein hin oder her. Solche breitere Lastwagen könnten also auch auf unseren Strassen verkehren. Ich habe damit materiell zu dieser Verbreiterung nicht Stellung genommen. Ich habe Ihnen an diesem Beispiel nur die Sinnlosigkeit eines solchen Referendums aufgezeigt. Da muss sich das Volk doch verschaukelt vorkommen! Da ist doch der viel

gehörte Ausspruch «Die in Bern machen ja doch, was sie wollen» wirklich am Platze. Der Graben zwischen Volk und Behörden verbreitert sich, und das Misstrauen in die Institutionen wächst einmal mehr. Man spielt dem Volk also eine Entscheidungsbefugnis vor, die es wegen des Vorrangs des EWR-Rechts gar nicht hat. Warum das? Warum sind es gerade die EWR-Befürworter, die uns quer durch alle Parteien hindurch ein solches Scheinreferendum schmackhaft machen wollen? Sie, die in einem EWR ja sonst gewaltige Abstriche an unseren einmaligen, direktdemokratischen Volksrechten Initiative und Referendum bedenkenlos in Kauf nehmen. Sie wollen unter allen Umständen ein Alibi-Instrument in den Beschluss aufnehmen. Warum wohl? Aus rein abstimmungstaktischen Gründen, weil sie glauben, dem Souverän das ganze EWR-Geschäft, den ganzen verdorbenen Europabrei besser schmackhaft machen zu können. Da ist wohl nur ein Kommentar angebracht - er ist wieder persönlich -: Politik kann wirklich ein Dreckgeschäft sein, aber nur dann, wenn sie von gewissen Politikern dazu gemacht wird. Der Bundesrat hat mit seinem Antrag wenigstens konsequent und ehrlich gehandelt. Er hat deutlich erklärt, man könne nicht ja sagen zum EWR, aber dann nein zur Umsetzung einzelner Teile des Acquis communautaire, es gebe keinen «EWR à la carte». Der EWR-Entscheid sei ein Gesamtentscheid. Genau dies soll das Volk wissen. Es soll wissen: Ein Scheinreferendum für die Eurolex-Gesetze einzuführen bedeutet, dem Volk ein Mitspracherecht vorzugaukeln, das es wegen des Vorrangs des EWR-Rechts gar nicht hat. Man will dem Volk einmal mehr Sand in die Augen streuen. Wir lehnen deshalb, gerade als überzeugte Verfechter unserer Volksrechte und als konsequente und entschiedene EWR- und EG-Gegner, den Antrag der beiden Kommissionsmehrheiten klar ab. Das gleiche gilt für die parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission, die in diesem Zusammenhang beschlossen wurde und die ein konstruktives Referendum einführen will; wir werden sie nachher ja kurz behandeln. Vorerst nur soviel: Dieses konstruktive Referendum soll eine Kompensation zur Beschneidung der Volksrechte darstellen, erweist sich bei näherer Betrachtung aber ebenfalls als Scheinmanöver. Der materielle Spielraum bei der Umsetzung des Acquis communautaire ist in den meisten Fällen sehr klein, wie der Bundesrat mehrfach festgehalten hat. Was nützt also ein konstruktives Referendum, wenn am EWR-Recht nicht gerüttelt werden kann? Es ändert an der unwürdigen Demonstration unserer Volksrechte durch einen EWR-Beitritt nichts, aber auch gar nichts. Deshalb, und vor allem auch wegen der grossen praktischen Probleme bei der Durchführung, lehnen wir ein solches konstruktives Referendum ab. Ich bitte Sie abschliessend, der Minderheit Steffen zuzustimmen und die ursprüngliche Version des Bundesrates anzunehmen. Ich hoffe, dass der Bundesrat wenigstens konsequent bleibt. Ich befürchte allerdings, dass er es nicht sein wird. Es nähme mich wunder, Herr Bundesrat Koller, wie Sie Ihre klaren Aussagen vor den Kommissionen und anderswo, man könne EWR und Eurolex nicht trennen, es brauche einen Gesamtentscheid, es gebe keinen «EWR à la carte», nun plötzlich durch eine Zustimmung zum Antrag der beiden Kommissionsmehrheiten wie ich befürchte desavouieren wollen. Ich bitte Sie auch um Zustimmung zum Eventualantrag der Minderheit Ruf. M. Borei François: Beaucoup ont cru il y a deux ans - et j'en étais - que l'on devrait renoncer à bien des droits populaires dans le cadre de notre intégration européenne. L'évolution du dossier a mis en évidence que l'on pouvait, pour l'essentiel, les sauvegarder dans le cadre de l'Accord sur l'Espace économique européen. Le Conseil fédéral avait présenté une proposition qui consistait à soustraire du référendum un certain nombre de lois. A la lecture d'Eurolex on pouvait constater que c'était une simplification pratique pour l'administration et pour le Parlement,

mais que ce n'était pas du tout nécessaire et qu'en prenant le risque de quelques complications de procédure, on pouvait maintenir les droits populaires en la matière. Encore fallait-il trouver la formulation! Deux commissions se sont penchées sur le problème et ont cherché des solutions pour aboutir finalement à un compromis représenté par les alinéas premier à 3. Comme vous l'ont indiqué les porte-parole, celui-ci a l'avantage d'avoir obtenu une très nette majorité dans les deux commissions. De plus - nous le savons depuis lundi - il a été approuvé par le Conseil fédéral qui se rallie à ce point de vue sur le référendum a posteriori. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste entre en matière sur les alinéas premier à 3, sur cette proposition de compromis qui a les mêmes effets sur l'expression populaire que sa suggestion initiale. En fait le Conseil fédéral proposait au Parlement de demander au peuple un blanc seing pour la première étape. Le Parlement a eu la sagesse de suggérer au gouvernement d'y renoncer et de maintenir le contrôle populaire même dans les détails. L'exécutif a la sagesse de se rallier à ce point de vue. Nous l'en remercions. Concernant l'alinéa 4, nous attendons l'intervention de M. le Chef du Département de justice et police pour nous prononcer. Lors de l'élaboration du compromis au sein des commissions, il faut admettre que le plus ardent défenseur de cet alinéa 4 était le représentant du Conseil fédéral. Or, il y a un peu une contradiction entre ce qui a été dit en la matière et ce qui figure dans le message du Conseil fédéral. J'imagine que depuis lors ce dernier s'est réuni pour prendre une position collégiale définitive. Nous attendons donc l'avis du porte-parole du Conseil fédéral pour nous prononcer. Mais, s'agissant des alinéas premier à 3, nous nous rallions au compromis trouvé dans le cadre des deux commissions.

Frau Grendelmeier: Die LdU/EVP-Fraktion stimmt der neuen Lösung, dem Kompromiss von Aussenpolitischer und Staatspolitischer Kommission, zu; dies allerdings - ich gebe es offen zu - ohne grosse Begeisterung. Und ich gebe auch offen zu, dass ich vor den langen und intensiven Beratungen der Rechtskommission überzeugte Anhängerin der bundesrätlichen Lösung war. Warum? Ich war der Ansicht, dass, wer zum EWR ja sagt, automatisch zur Anpassung dieser 60 Gesetze plus ein paar Erlassen ja

Accord sur l'EEE 1388 N 26 août 1992 sagt Mit anderen Worten: Sie können nicht in ein Restaurant gehen und einen Kartoffelgratin ohne Kartoffeln oder eine Tomatensuppe ohne Tomaten bestellen. Im Verlauf der Diskussionen hat sich allerdings herausgestellt, dass der Gestaltungsspielraum doch sehr viel grösser ist, als wir ursprünglich angenommen haben. So sind wir der Meinung, dass die Lösung, wie sie jetzt vorliegt, richtig ist. Es ist nicht so, dass wir in bezug auf diese Uebergangsbestimmungen die Volksrechte einfach streichen, sondern da, wo der Vorrang des Völkerrechts respektiert wird, gibt es durchaus Möglichkeiten, das Referendum zu ergreifen. Abgesehen davon ist diese Festschreibung des Vorranges nichts prinzipiell Neues. Wir kennen innerhalb unserer Verfassung den Vorrang des Kantonsrechts vor dem Gemeinderecht und des Bundesrechts vordem Kantonsrecht. Was nicht in der Verfassung steht - ein Rechtsgrundsatz, ein allgemein angenommener Rechtsgrundsatz -, ist der Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht. Wenn wir das nun expressis verbis hier verankern wollten, dann um Klarheit zu schaffen, um dem Volk zu sagen, wo und unter welchen Bedingungen es das Referendum ergreifen kann. Das schien uns eine Frage der Redlichkeit zu sein, auch wenn es allenfalls der strengen Logik und der bisherigen Praxis widerspricht. Noch einmal: Von uns aus könnte man diese ausdrückliche Erwähnung des völkerrechtlichen Vorrangs, diesen Absatz 4, weglassen. Aber da wir in der Schweiz in der Aussenpolitik bisher wenig bis gar nie mit völkerrechtlichen Aspekten konfrontiert worden sind, halten wir es für richtig, dass für die Abstimmung von dieser Tragweite dieser Grundsatz ausdrücklich festgehalten wird - aber

nicht als neuer Verfassungsartikel, der für sich allein steht (Art. 19bis der ursprünglichen Lösung der Staatspolitischen Kommission), sondern lediglich als Anhängsel von Artikel 20, jetzt noch ergänzt durch die Adressaten, d. h. die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden. Weshalb? Wir haben es gehört: Es gab Schwierigkeiten und einen recht grossen Interpretationsspielraum für das Bundesgericht. So kam es zur berühmten «Schubert-Praxis». Der Begriff ist auf einen gewissen Herrn Schubert zurückzuführen, der hatte in bezug auf einen Bodenerwerb, der sehr weit zurücklag - 19. Jahrhundert -, ein völkerrechtliches Prinzip für sich in Anspruch genommen. Das Bundesgericht entschied dann dahingehend, dass das nachher entstandene Landesrecht die grössere Wirkung und Geltung hat als das Völkerrecht. Es war also dem Bundesgericht überlassen, das so zu interpretieren. Da entstehen natürlich Rechtsunsicherheiten, die wir vermeiden wollen. Deshalb kam es zu diesem Zusatz. Vielleicht ist es ein kleiner Wink an das Bundesgericht, aber auch an die rechtsetzenden Behörden - das sind wir! -, dass in der Schweiz ein Verfassungsgericht fehlt. Aber das ist ein nächster Schritt, den wir später machen müssen. Dem Artikel 21 stimmen wir ohne Diskussion zu. Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt also bei Artikel 20 den Kompromissvorschlag der beiden Kommissionen.

Moser: Die Fraktion der Auto-Partei schliesst sich der Minderheit II der APK (Steffen) an und empfiehlt Ihnen die Version des Bundesrates. Es mag etwas erstaunlich klingen, wenn wir nun ausgerechnet ein Volksrecht beschneiden wollen. Deshalb gebe ich Ihnen die Begründung über diesen Entscheid bekannt: Das von der Mehrheit der Kommissionen vorgeschlagene Referendum ist ein taktischer Schachzug der EWR-Befürworter. Man möchte dem Volk vorgaukeln, es könne dann immer noch nein sagen, wenn ihm gewisse Teile der Gesetzesänderungen missfallen. Dies ist natürlich nicht wahr, wir haben das von Vorrednern gehört, geht doch das EWR-Recht automatisch dem Landesrecht vor. Wir halten deshalb auch fest, dass es sich hier allenfalls um ein Scheinreferendum handelt, das als Ablenkungsmanöver gedacht ist. Der Bundesrat schlägt uns vor, das fakultative Referendum auszuschliessen, obschon wir dieses Volksrecht in unserer Verfassung verankert haben. Wir von der Fraktion der Auto-Partei wären die letzten, die unserem Volk ein solches Volksrecht entziehen wollten. Im vorliegenden Fall jedoch ist es einfach ehrlicher, wenn dem Souverän jetzt schon klar aufgezeigt wird, dass er mit einem Ja zum EWR dannzumal keine Möglichkeit mehr hat, zu irgendeinem Eurolex-Gesetz mittels eines fakultativen Referendums nein zu sagen. Das Volk soll also, wenn es zur Abstimmung über den EWR an die Urne geht, zugleich entscheiden, ob es auch dem Entzug eines seiner Volksrechte zustimmt. Ein positiver Ausgang der Abstimmung - ich hoffe das nicht-wäre sowieso das Begräbnis dieses Rechts. Beim vorgeschlagenen Scheinreferendum geht es den EWR-Befürwortern unseres Erachtens um ein eigentliches Verkaufen des EWR-Abkommens beim Volk. Hier macht die Auto-Partei nicht mit; wir sind keine Rattenfänger. Wir bitten Sie nochmals, der ausnahmsweise ehrlichen Version des Bundesrates zuzustimmen.

Columberg: Ich will nicht noch lange materielle Ausführungen zu diesen Anträgen machen und das bereits Gesagte wiederholen. Die CVP-Fraktion stimmt dem nachträglichen Referendum zu, so wie es die Mehrheiten beider Kommissionen in Artikel 20 Absätze 1 bis 3 vorschlagen. Der Antrag des Bundesrates wäre zwar eine durchaus valable Lösung gewesen. Damit hätten wir klare und eindeutige Verhältnisse gehabt. Bei der Beratung der einzelnen Gesetzesvorlagen stellten wir aber fest, dass vielfach ein recht bedeutender Gestaltungsspielraum besteht. Insofern macht es auch Sinn, das Referendum einzuführen. Deshalb stimmt die CVP-Fraktion dem Vorschlag der beiden Kommissionsmehrheiten zu. Dabei müssen wir dem Volk ehrlicherweise auch sagen, dass

diesen Gestaltungsmöglichkeiten klare Grenzen gesetzt sind. Sie sind in Absatz 4 von Artikel 20 des Vermittlungsvorschlages enthalten. Bestimmt wird dort, dass das Völkerrecht Vorrang hat, und zwar für «alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe». Diese Formulierung findet offenbar eine breite Zustimmung. Obwohl zwei Kommissionen und eine Arbeitsgruppe sich intensiv um diese Lösung bemüht haben, vermag sie nicht voll zu befriedigen. Um jedoch weitere Komplikationen und zeitraubende Diskussionen über diese Frage zu vermeiden, stimmt die CVP-Fraktion auch dem Kompromissvorschlag in Absatz 4 einstimmig zu. M. Pidoux: Les spécialistes ont l'art de rendre incompréhensible ce qui pourrait être simple. Nous avons une proposition simple de Mme Bär que l'on peut parfaitement comprendre; nous avons une proposition claire du Conseil fédéral que l'on pouvait parfaitement suivre, alors que, au terme de travaux parlementaires brillants, on nous présente un compromis ayant la particularité de ne pas être clair et un alinéa 4 ayant celle d'être source de beaucoup de difficultés. Tout d'abord, cet alinéa 4 ne sert à rien puisqu'il a une pure valeur déclarative, à rien si ce n'est à faire la leçon au Tribunal fédéral, à déclarer clairement à nos juges que nous, législateurs, nous voulons qu'il interprète de cette manière-là les dispositions. Au fond, avec cet alinéa 4, on allume pour la campagne référendaire et c'est peut-être ceux qui ne sont pas favorables à ce traité qui pourraient l'accepter. Aussi, je soutiens la proposition de M. Thür - bien que ce ne soit pas dans mes habitudes puisque nous n'avons pas tout à fait les mêmes idées dans un certain nombre de domaines - qui paraît préférable à toutes celles qui nous sont présentées. Il s'agit en effet de défendre les droits du peuple et d'appliquer les règles normales. On a dit que le style, c'est ce qui reste lorsqu'on a tout enlevé. Aussi, ayons du style juridique et enlevons ce qui n'est pas indispensable en suivant la proposition Thür. Rychen, Berichterstatter der APK: Die erhobenen Vorwürfe - es werde taktiert, Sand in die Augen gestreut, man versuche einem den EWR zu verkaufen, es werde Rattenfängerei betrieben usw. - weise ich im Namen beider Kommissionen kategorisch zurück. Ich räume ein, dass es auf beiden Seiten - des Ja

26. August 1992 N 1389 EWR-Abkommen und des Nein zum EWR-Taktiererei gibt Aber das Ringen um einen brauchbaren Vorschlag zuhanden des Plenums ist ehrlich gemeint. Herr Ruf, Ihre Aussage, das sei etwas vom Traurigsten, was es in der Demokratie bisher gegeben habe, und Politik sei hier ein Dreckgeschäft - und damit meinen Sie den Konsens der beiden Kommissionen -, ist auf einem dermassen tiefen Niveau, dass es nicht einmal nötig ist, darauf einzutreten. Zur Sache. Es gibt drei Möglichkeiten: Der Minderheitsantrag II der APK (Steffen), der den Bundesrat unterstützt - ich hoffe, dass der Bundesrat noch auf unsere Linie einschwenkt, deshalb spreche ich davon -, will, dass mit der Annahme des EWR kein Referendum mehr für die 60 Gesetze möglich ist, die geändert werden müssen. Wir sagen: Das ist nicht korrekt Warum? Bei diesen Gesetzen besteht ein Spielraum. Das Parlament kann in gewissen Bereichen die EWR-Bestimmungen so oder so auslegen oder sogar Zusätzliches ins Gesetz hineinnehmen, das nicht durch den EWR vorgeschrieben ist. Sie, Herr Steffen, wollen mit dem Ausschliessen des Referendums diesen Handlungsspielraum dem Referendum entziehen. Das empfinden wir nicht als richtig, das empfinden wir sogar als undemokratisch. Das Volk muss die Kontrolle darüber haben, was wir zu diesem Spielraum hier im Nationalrat und im Ständerat beschliessen. Um diese Kontrolle durch das Volk zu erreichen, ist es sinnvoll, das nachträgliche Referendum einzuführen. Gleichzeitig, Herr Steffen, haben wir uns bemüht, dem Volk in Absatz 4 ganz klar zu sagen, dass das Völkerrecht Vorrang hat, wo der EWR direkt anwendbar ist Die Minderheit I der APK (Bär) will etwas anderes. Sie will das ganz normale Referendum

gelten lassen, also nicht das nachträgliche. Wir stellen fest - mit allen Fachleuten zusammen, in allen Ausschüssen und Kommissionen -, dass das gar nicht geht, wenn das Volk am 6. Dezember ja sagt. Denn damit kann der Bundesrat den Auftrag des Volkes, nämlich die Ratifizierung des Vertrages, gar nicht mehr durchführen. Das wäre von den Fristen her nicht einmal bis Mitte 1993 möglich. Also ist dieser Vorschlag, auch wenn er vielleicht politisch gut gemeint ist, aus unserer Sicht nicht realisierbar. Die dritte Lösung ist die Konsenslösung, die wir gemeinsam erarbeitet haben. Ich kann Ihnen sagen: Es war ein Ringen um diesen Kompromiss. Es waren die Chefbeamten der betroffenen Departemente dabei, es waren beide Kommissionen dabei, und beide haben mit grosser, überzeugender Mehrheit zugestimmt. Beide wollten dem nachträglichen Referendum zustimmen und gleichzeitig den Absatz 4 des Artikels 20 neu formulieren. Zum Vorrang des Völkerrechtes habe ich noch ein Wort zu sagen. Herr Thür sagt, man könne Absatz 4 einfach streichen. Ich bin nicht Jurist, aber es gibt Juristen, die sagen, der Vorrang des Völkerrechtes sei selbstverständlich. Wir haben zwei wesentliche Gründe, um den Vorrang des Völkerrechtes in Absatz 4 doch noch einzubringen. Der erste Grund: Wir wollen dem Stimmbürger ganz klar und ehrlich sagen, dass ein Vorrang besteht und damit die Referendumsmöglichkeit eingeschränkt ist - das ist ehrlich. Der zweite Grund: Wir wollen dem Bundesgericht mit seiner Schubert-Praxis ganz klar sagen, dass im Rahmen des EWR-Vertrages nicht mehr Landesrecht vor Völkerrecht gesprochen werden kann. Damit, so glauben wir, haben wir eine Lösung gefunden, der man zustimmen kann. Mich freut es, dass die grossen Fraktionen diesem Kompromiss zustimmen. Eine absolut ideale Lösung gibt es nicht, weil wir da vor einem Problem stehen, das ganz neu ist, nämlich der Verbindung der direkten Demokratie mit dem EWR-Vertrag. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit beider Kommissionen zuzustimmen. M. Frey Claude, rapporteur de la CPE: Nous nous sommes exprimés tout à l'heure au nom de la commission en ce qui concerne la solution consensuelle proposée à l'article 20, solution élaborée en commun par la Commission de politique extérieure et la Commission des institutions politiques. Nous n'y reviendrons pas. De même, nous ne reviendrons pas sur la minorité II (Steffen) qui tend à suivre le Conseil fédéral dont la première intention est d'exclure du référendum les dispositions Eurolex. Je soutiendrai la minorité II pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure. En revanche, je reviendrai sur deux propositions. En ce qui concerne la minorité I de Mme Bär, je vous mets en garde: si nous l'acceptons, cela signifie très clairement que le système du référendum actuel est maintenu. Il y a donc deux possibilités: ou bien tout l'Eurolex est déclaré urgent au sens de l'article 89bis ou bien on attend que tout l'Eurolex soit en vigueur pour passer à l'EEE, ce qui signifie que toutes les lois d'adaptation doivent être en vigueur avant de passer à l'entrée en vigueur de l'Espace économique européen. Cela ne va pas! On ne peut pas se permettre de retarder l'ensemble des pays de l'Espace économique européen. Donc, la proposition de la minorité I de Mme Bär vise évidemment un but tactique, c'est-à-dire supprimer l'EEE dont on vient de voter l'entrée en matière. Je m'exprimerai enfin quant à la proposition de M. Thür, article 20, alinéa 4, soutenue par le néo-converti aux Verts, M. Pidoux, conseiller national. Si vous votez la proposition Thür, c'est-à-dire biffer l'alinéa 4, cela signifie que l'on donne un signe comme quoi on ne veut rien changer. Il est donc clair que, dans ce cas-là, la jurisprudence Schubert continue de déployer ses effets. Est-elle toujours d'actualité? Elle date de 1973, juste après l'accord de libre-échange, et il est évident que nous considérons cette jurisprudence comme dépassée dans la mesure où le développement du droit international a été considérable depuis lors. De plus, il ne serait pas crédible que le Tribunal fédéral admette qu'une obligation internationale ne soit pas

respectée parce qu'alors le risque que des juges de l'extérieur viennent mettre de l'ordre chez nous serait grand. Nous nous référons aussi au chapitre 5.3 du message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen, qui marque aussi un signe très clair dans la direction de la mise à mort de Schubert. Le fait est que l'on souhaite arrêter de ce Schubert-là qui sonne faux. Nous vous invitons dès lors à repousser la proposition de M. Thür ainsi que celle de la minorité I (Bär) et de la minorité II (Steffen) et à approuver l'article 20 tel qu'il a été élaboré par la sous-commission qui réunissait les deux commissions principales que nous avons mentionnées tout à l'heure.

Frau Bär, Sprecherin der Minderheit I der APK: Die Kommissionssprecher haben behauptet, der von mir vertretene Minderheitsantrag sei rechtlich gar nicht durchführbar, weil er von den Fristen her nicht zu verwirklichen sei. Das stimmt so schlicht nicht. Ich erinnere noch einmal an den Artikel 129 Ziffer 3 des EWR-Abkommens: Wir können das Abkommen bis zum 30. Juni 1993 ratifizieren. Ich habe hier ein Papier von einem der grössten Kenner der Materie, das für diese Debatte ausgearbeitet worden ist, und darin steht: «Es sind deshalb politische und wirtschaftliche Gründe, z. B. die Solidarität mit den übrigen Efta-Staaten, nicht rechtliche Gründe, die für eine Umsetzung und Genehmigung des Abkommens auf den 1. Januar 1993 sprechen.» Wir können also das normale Referendumsverfahren, die Volksrechte höher gewichten. Es ist ein Abwägen zwischen innen- und aussenpolitischen Anliegen. Aber es ist ganz sicher nicht ein rechtliches Hindernis, das möchte ich nochmals klarstellen.

Steffen, Sprecher der Minderheit II der APK: Kommissionspräsident Rychen hat den Antrag der Minderheit II vorhin so behandelt, als hätte ich diesen Text erfunden und vorgetragen. Er hat so quasi den Bundesrat aus dem «Schneider» entlassen. Dabei habe ich - staatstreu, wie ich bin - nichts anderes getan, als den Antrag des Bundesrats übernommen und ihn hier vorgetragen. Herr Rychen hat darüber gesprochen, wie gross die Spielräume in der Legiferierung noch seien. Dazu möchte ich aus einem Protokoll zitieren, in dem Herr Bundesrat Koller ausdrücklich erklärt: «Aber es gehört zu meiner Sorgfaltspflicht,

Accord sur l'EEE 1390 N 26 août 1992 auch im Zusammenhang mit dem Kompromissvorschlag darauf hinzuweisen, dass im Bereich der materiellen Vorschriften, dort, wo es politisch um die Wurst geht, sehr, sehr wenig Spielraum vorhanden ist»

Bundesrat Koller: Ich kann Sie versichern, dass die Formulierung dieses Artikels 20 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung dem Bundesrat nicht leichtgefallen ist, und ich kann vor allem Herrn Seiler Hanspeter versichern, dass ich nach bald sechs Jahren als Bundesrat in Bern demokratisch noch nicht so verdorben bin, dass ich leichtfertig demokratische Mitwirkungsrechte des Volkes aufgeben würde. Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass ich sogar ein gewisses Verständnis hatte, dass sich nach der Publikation dieses Vorschlages eine relativ grosse Kritik in unserem Land erhob, weil ich einsehe, dass man auf den ersten Blick den falschen Schluss ziehen kann, durch diesen Artikel 20 in der Formulierung des Bundesrates würden die demokratischen Mitwirkungsrechte bei den Eurolex-Vorlagen beeinträchtigt. Wie ich schon vorher ausgeführt habe, verkennt man geflüßentlich, dass wir mit der Abstimmung über diesen EWR-Vertrag das gesamte, unmittelbar anwendbare Recht, das zudem Unbestrittenermassen Vorrang hat, in unsere schweizerische Rechtsordnung einführen. Das geschieht mit der Volksabstimmung vom 6. Dezember: Anspruch auf Kühllastwagen von 2,6 Metern anstatt von 2,5 Metern Breite, Anspruch auf gleiche Krankenkassenprämien für Mann und Frau. Auf all diese unmittelbar anwendbaren Vorschriften können sich unsere Bürgerinnen und Bürger mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens berufen, ganz unabhängig davon, was wir in Eurolex

tun. Damit wird natürlich klar, dass staatspolitisch, staatsrechtlich die Verfassungsabstimmung und nicht die Abstimmung über die einzelnen Eurolex-Vorlagen die entscheidende Abstimmung ist, weil das Eurolex-Verfahren im Bereich der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EWR-Rechtes lediglich die Bedeutung hat, Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen. Diese Normen werden nicht erst über Eurolex in unser schweizerisches Recht eingeführt. Das war der intellektuelle Hintergrund des bundesrätlichen Vorschlages. Nun kommt noch etwas anderes dazu: Wir haben natürlich gesehen, dass das ein schwieriges und neues Problem ist, weil wir es bisher nicht gewohnt waren, unmittelbar anwendbares Völkerrecht in einem derartigen Ausmass in unsere schweizerische Rechtsordnung zu übernehmen. Daher habe ich mit den führenden Staatsrechtslehrern dieses Landes Kontakt aufgenommen, und auch diese haben mir das Dargelegte bestätigt: Die entscheidende Abstimmung ist angesichts der Dominanz des unmittelbar anwendbaren Rechts eindeutig die Verfassungsabstimmung und nicht die Abstimmung über die einzelnen Eurolex-Vorlagen. Wir haben übrigens zusammen mit der Kommission der Herren Leuba und Zimmerli letztes Jahr auch noch andere Möglichkeiten geprüft. Die Kommission Leuba/Zimmerli hat sich damals - übrigens ähnlich wie der Bundesrat - in ersten verwaltungsinternen Vorschlägen überlegt, ob man die Trennlinie nicht da machen könnte: Alles unmittelbar anwendbare EWR-Recht wird mit der Verfassungsabstimmung genehmigt; dort, wo wir Gestaltungsspielraum haben, lassen wir das normale fakultative Gesetzesreferendum zu. Wir haben aber einsehen müssen, dass wir bei jeder Eurolex-Vorlage über die Frage, welche Normen nun unmittelbar anwendbar seien und welche nicht, einen Riesenstreit gehabt hätten. Das mussten wir vernünftigerweise verhindern. Aufgrund dieses Sachverhalts hat der Bundesrat gesagt: Weil das Massgebliche in der Verfassungsabstimmung beschlossen wird, ist es richtig und dient vor allem der Vertragstreue und der Rechtssicherheit, wenn wir bei den Eurolex-Vorlagen ausnahmsweise dieses fakultative Referendum ausschliessen. Ich gebe gerne zu, dass in der Zwischenzeit von seiten des Redressement National - der geistige Autor dieses nachträglichen Referendums verdient auch hier Erwähnung - die Idee des nachträglichen Referendums eingebracht wurde, nachdem die bundesrätliche Botschaft publik geworden war. Die Idee des nachträglichen Referendums entstand, weil sich eigentlich alle ganz klar darüber sind, dass wir es uns nicht leisten können, dieses EWR-Recht bei uns nicht am 1. Januar 1993 in Kraft treten zu lassen. Das wäre eindeutig gegen Treu und Glauben. Wir haben dort, wo wir vor allem politisch sehr heisse Eisen haben, wie bei der Lex Friedrich oder beim freien Personenverkehr, fünfjährige Uebergangsfristen ausgehandelt; auf ändern Gebieten haben wir kürzere Uebergangsfristen. Es wäre gegenüber unseren Vertragspartnern ein Verstoss gegen Treu und Glauben gewesen, wenn wir uns jetzt für alle Rechtsanpassungen eigenmächtig auch noch eine Uebergangsfrist, nämlich für die Dauer des normalen Referendums, gestattet hätten. Es war klar: Wenn schon ein Referendum, dann kann es nicht eines sein, das wir in unserer Bundesverfassung schon kennen, sondern es muss ein neues, eben dieses nachträgliche Referendum sein. Die Frage war natürlich: Lässt sich das nachträgliche Referendum, das politisch erwünscht ist, intellektuell tatsächlich auch begründen, oder laufen wir Gefahr, uns mit der Zulassung dieses nachträglichen Referendums der politischen Unehrllichkeit bezichtigen lassen zu müssen? Hier darf ich gegenüber Herrn Ruf und Herrn Steffen und anderen doch ganz klar folgendes festhalten: Ich habe schon in den Kommissionen immer gesagt: Wir haben bei den Eurolex-Vorlagen regelmässig Gestaltungsspielraum, insbesondere in der Bestimmung der Behördenorganisation, denn das EWR-Recht sieht

diese selbstverständlich nicht vor. Die Behördenorganisation muss, wie bei uns, wenn wir Bundesrecht in die Kantone hinausgeben, selbstverständlich durch die einzelnen Mitgliedstaaten geregelt werden. Ich habe auch gesagt, dass wir bei den Sanktionen Gestaltungsspielraum haben. Ob wir die materiellen Normen des EWR-Rechts nur mit Zivilrecht sanktionieren wollen oder aber auch mit Strafrecht, wie wir das in unserem eigenen Wirtschaftsrecht oft tun, ist ein Ermessensentscheid; da sind wir von seiten des EWR-Rechts nicht gebunden. Die genauere Analyse - auch das gehört zur intellektuellen Redlichkeit - der einzelnen Eurolex-Vorlagen hat zwar gezeigt, dass es im materiellen Rechtsbereich sehr viele äusserst präzise Bestimmungen gibt, dass es aber auch im materiellen Rechtsbereich Gestaltungsspielräume gibt. Sie werden das heute abend an einer konkreten Eurolex-Vorlage durchexerzieren, bei der es um die Frage geht, ab wann die Arbeitnehmervertreter einen Anspruch auf betriebliche Mitbestimmung und eine entsprechende Arbeitnehmervertretung haben sollen; dies ist im EWR-Recht nicht vorgeschrieben, sondern es kann vom nationalen Gesetzgeber bestimmt werden. Es ist also sowohl die Lösung des Bundesrates (ab 20 Arbeitnehmern) möglich; es ist aber auch die Lösung der Mehrheit Ihrer Kommission (ab 50 Arbeitnehmern) möglich. Die politische Ehrlichkeit in dieser sehr wichtigen Frage verlangt einfach, dass ein nachträgliches Referendum durchaus möglich ist, aber eben nur im Bereich, wo es um nicht unmittelbar anwendbares Recht geht, und dort, wo wir Gestaltungsspielraum haben. Ich habe Ihnen nun Beispiele gegeben, wo wir Gestaltungsspielraum haben. Ich möchte Ihnen noch einmal ein Gegenbeispiel nennen: 2,6 Meter für Kühlkraftwagen: Wenn Sie bei dieser Vorlage den Mehrheiten beider Kommissionen zustimmen, kann gegen diese SVG-Änderung das Referendum ergriffen werden. Wenn das Referendum Erfolg hat, fällt zwar diese Eurolex-Vorlage weg, aber alle Bürgerinnen und Bürger und auch Unternehmer haben aufgrund des Völkerrechts, des EWR-Rechts, einen Anspruch darauf, mit 2,6 Meter breiten Kühlkraftwagen durch die Schweiz zu fahren. Ich glaube, damit habe ich Ihnen gezeigt, was es heisst, Spielraum zu haben, und was es heisst, keinen Spielraum zu haben. Weil es mir wichtig scheint, dass wir in dieser schwierigen Frage endlich zu einer Lösung kommen, kann der Bundesrat auch mit dem Vorschlag der Mehrheit beider Kommissionen leben. Dieser Vorschlag ist vertretbar. Noch kurz der Unterschied: Mit der Lösung der Kommissionsmehrheit wird unser Volk die Möglichkeit haben, über jede Gesetzesänderung abzustimmen, entweder auf der Stufe der

26. August 1992 N 1391 EWR-Abkommen Verfassungsabstimmung oder auf der Stufe des Gesetzesreferendums. Man wird also dieser Vorlage nicht weiter den Vorschlag machen können, wir würden die Volksrechte einschränken oder gar aufheben. Dagegen hat diese Lösung gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag wiederum zwei Nachteile, die ich hier auch genannt haben möchte. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit und auf die Vertragstreue wäre der bundesrätliche Vorschlag eindeutig besser gewesen; denn wenn beispielsweise ein Referendum gegen das Mitbestimmungsgesetz Erfolg hätte, würden wir die entsprechende EWR-Pflicht eben nicht rechtzeitig erfüllen. Dafür könnten wir allenfalls als Staat haftbar werden. Und auch bei der Änderung des SVG-Gesetzes würde die Anpassung nicht erfolgen, wenn ein Referendum in der Abstimmung Erfolg hätte. In diesem Fall könnten aber Kühlfahrzeuge mit 2,6 Meter Breite gleichwohl in der Schweiz verkehren, so dass bei diesem Vorgehen die Sicherheit in bezug auf die Rechtslage zweifellos kleiner ist als beim Vorschlag des Bundesrates. Ich stimme daher Ihrem Kommissionspräsidenten zu: Es gibt eben keine einzige Lösung, die alle Leitplanken, von denen ich gesprochen habe, vollständig realisieren könnte. Es geht schliesslich um ein

Abwägen von Vor- und Nachteilen. Mit der Vorlage der Mehrheit Ihrer Kommissionen räumen Sie den Volksrechten den optimalen Stellenwert ein, mehr ist unmöglich. Der Bundesrat hat der Vertragstreue und der Rechtssicherheit einen höheren Stellenwert eingeräumt. Soviel zur Frage des nachträglichen Referendums. Nun noch relativ kurz zu den Anträgen. Ich bedaure, dass der Bundesrat in dieser wichtigen Frage leider von der falschen Seite Unterstützung erhält. Ich muss Ihnen ehrlich sagen, mir wäre natürlich Unterstützung von EWR-Anhängern lieber gewesen als von erklärten EWR-Gegnern. Deshalb erkläre ich im Namen des Bundesrates, dass wir aus den genannten Gründen auch mit dem Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommissionen leben können. Zum Streichungsantrag der Minderheit I der APK (Bär): Frau Bär, Sie möchten das normale Gesetzesreferendum nach wie vor auch bei allen Eurolex-Vorlagen gewähren. Nach meinen Ausführungen ist jedermann klargeworden, dass das schlicht nicht geht, denn das wäre nichts anderes als Verleitung zu widersprüchlichem Verhalten. Sie würden tatsächlich unser Volk dazu verleiten, Rechtsnormen, die es in der Abstimmung angenommen hat, nachher wieder ausser Kraft zu setzen. Das ist selbstverständlich in keiner Weise akzeptierbar. Es kommt aber dazu, dass dieses Vorgehen auch rechtlich einen grossen Mangel hat. Es macht nur Sinn, dieses Uebernahmeverfahren anzuwenden, wenn die entsprechende Delegationsnorm - der Artikel 20 - in der Volksabstimmung angenommen wird, sonst würden wir alle diese Referenden ohne die entsprechende Verfassungsgrundlage realisieren. Dagegen gebe ich gerne zu, dass wir auf dem 1. Januar insistieren. Dies aus politischen und nicht aus rechtlichen Gründen. Rein rechtlich hätten wir die Möglichkeit der Verschiebung gehabt. Aber Sie wissen selbst, wie unmöglich wir uns machen und wie wir uns isolieren würden, vor allem noch, wenn wider Erwarten die so verspätete Volksabstimmung negativ ausginge. Sie können sich selber vorstellen, welche Reputation wir danach in Europa hätten. Noch zu den Bemerkungen zum Vorrang des Völkerrechts: Ich verstehe, dass das relativ schwierige Probleme sind, aber ich wäre Ihnen für etwas mehr Aufmerksamkeit dankbar! Sie sollten fairerweise in der Volksabstimmung die juristischen Gründe auch kennen. Ich sagte, dass der Bundesrat mit dem Vorschlag der Mehrheit der Kommission auch leben könne, aber nur unter der Bedingung, dass wir unserem Volk klaren Wein einschenken. Klaren Wein schenken wir unserem Volk nur ein, wenn wir auch diesen Absatz 4 aufnehmen, worin wir die Relativierung des fakultativen Gesetzesreferendums zuhanden der Bürgerinnen und Bürger und aller Behörden klar zum Ausdruck bringen. Aber dieser Absatz 4 hat noch eine andere Funktion. Es bringt nichts, wenn wir in Absatz 4 nur das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechts wiederholen, wie Herr Rebeaud vorschlägt. Im 19. Jahrhundert gab es zwar noch Leute, die den absoluten Vorrang des Landesrechtes propagierten. Aber heute ist sich jedermann über das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechtseinig. Die Fragen sind ganz andere. Die eine Frage ist, welche Rechtsfolgen die landesrechtliche Verletzung einer völkerrechtlichen Norm habe. Da gehen die Meinungen sehr stark auseinander. Die einen sagen, das führe nur zu einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, andere sagen: nein, das heisse, dass alle Behörden das dem Völkerrecht widersprechende Landesrecht nicht anwenden dürften. Die zweite strittige Unterfrage ist, was zu gelten habe, wenn ein älterer völkerrechtlicher Vertrag einem neueren Bundesgesetz widerspricht, wie wir das in diesem Fall in Graubünden erlebt haben, wo sich der italienische Niederlassungsvertrag und die Lex Friedrich widersprechen. Das sind die nach wie vor strittigen Fragen, die wir mit diesem Absatz 4 klären müssen, wenn wir nachher nicht wieder über den Richter Staat lamentieren wollen. Insofern gebe ich zu, dass der Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommissionen der beste ist. Er ist, HerrThür, ich kann

das wiederholen, in keiner Weise überflüssig. Er ist Ausdruck der politischen Ehrlichkeit in bezug auf die Tragweite des fakultativen Gesetzesreferendums, und er macht ganz klar, dass das Bundesgericht von dieser Schubert-Praxis, das heisst, dass im Konfliktfall das spätere Landesrecht vorgeht, endlich Abstand nehmen muss. Wenn Sie das als Gesetzgeber nicht sagen, haben Sie in unserem gewaltenteilenden Staat keine Garantie, dass das Bundesgericht diese Praxis ändert. Erlauben Sie mir noch ein Wort zu den Volksinitiativen: Ich habe gehört, man befürchte, dass mit diesem Absatz 4 auch etwas in bezug auf die Volksinitiativen ändere. Das kann ich klar verneinen. Die Rechtslage in bezug auf die Volksinitiative ist bekanntlich folgende: Das Parlament hat schon heute die Möglichkeit- und möglicherweise sogar die Pflicht (ich lasse das offen) -, Volksinitiativen daraufhin zu prüfen, ob sie gegen Völkerrecht verstossen. Sie kennen auch die entsprechende Praxis dieses Parlaments. Es hat im Zweifelsfalle immer zugunsten der Volksinitiativen entschieden. Ich bin der Meinung, dass wir das mit gutem Grund auch in Zukunft so halten werden. Dagegen muss ich ebenso klar sagen: Wenn Sie beispielsweise eine Volksinitiative bringen würden, die den ganzen freien Personenverkehr wieder aufheben und damit alle Bestimmungen über den freien Personenverkehr krass verletzen würde, könnte ich Sie als Parlament nicht von der Aufgabe dispensieren, die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer solchen Volksinitiative zu prüfen. Zusammenfassend: In bezug auf die Volksinitiativen ändert sich die Rechtslage überhaupt nicht, im Gegenteil. Wir werden im Rahmen der von mir angekündigten Prüfung unserer Volksrechte - vielleicht kommen wir nachher noch darauf zurück - sogar besonders prüfen, ob nicht auch eine Ungültigkeit einzelner Teile eingeführt werden könnte oder müsste, wie das in einigen Kantonen schon der Fall ist. Aus all diesen Gründen empfehle ich Ihnen, den Mehrheitsanträgen Ihrer Kommission zuzustimmen. Präsident: Wir kommen zu den Abstimmungen. Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Zuerst wird der gemeinsame Antrag der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission bereinigt, dem sich der Bundesrat ebenfalls anschliesst. Diese Bereinigung erfolgt bei Absatz 4 unter Berücksichtigung der Anträge Thür und Rebeaud. In einem zweiten Schritt wird der bereinigte Antrag dem Antrag der Minderheit II der APK (Steffen) gegenübergestellt, der zum Antrag des Bundesrates zurückkehren möchte. Diese Abstimmung erfolgt unter Namensaufruf. Falls Sie sich für den Antrag des Bundesrates entscheiden, stimmen wir in einer dritten Runde über den Eventualantrag der Minderheit der SPK (Ruf) ab. In der definitiven Abstimmung wird das Resultat dem Antrag der Minderheit I der APK (Bär) auf Streichung gegenübergestellt - Sie sind mit diesem Vorschlag einverstanden.

Accord sur l'EEE 1392 N 26 août 1992 Erste Abstimmung - Premier vote Für den neuen Antrag der Mehrheit der APK/SPK 107 Stimmen Für den Antrag Thür 64 Stimmen Zweite Abstimmung - Deuxième vote Für den neuen Antrag der Mehrheit der APK/SPK offensichtliche Mehrheit Für den Antrag Rebeaud 21 Stimmen Präsident: Nun folgt die Abstimmung unter Namensaufruf über den neuen Antrag der Mehrheit von APK und SPK und der Minderheit II der APK (Steffen). Beim Mehrheitsantrag wird das nachträgliche Referendum eingeführt; die Minderheit II (gemäss Bundesrat) schliesst das fakultative Referendum aus. Die Minderheit I der APK (Bär) hat ihren Streichungsantrag zurückgezogen. Dritte, namentliche Abstimmung - Troisième vote, par appel nominal Für den neuen Antrag der Mehrheit der APK/SPK stimmen die folgenden Ratsmitglieder: Votent pour la nouvelle proposition de la majorité de la CPEI CIP: Aguet, Allenspach, Aubry, Bär, Baumann, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Bircher Peter, Bircher Silvio, Blatter, Bodenmann, Borei François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühler Simeon,

Bühlmann, Bühler Gerald, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Cotti, Couchepin, Daepf, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Engler, Epi-ney, Etique, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, Fehr, von Feiten, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Gardiol, Giger, Gobet, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Guinand, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Hollenstein, Hubacher, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Luder, Maître, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, MeyerTheo, Misteli, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Oehler, Philipona, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Robert, Ruckstuhl, Ruffy, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Savary, Scheidegger, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schnider, Schwab, Segmüller, Seiler Hanspeter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Spoerry, Stamm Judith, Steiger, Steinegger, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Tschuppert Karl, Vollmer, Wanner, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Züger, Zwahlen, Zwygart (158) Für den Antrag der Minderheit II der APK stimmen die folgenden Ratsmitglieder: *Votent pour la proposition de la minorité II de la CPE:* Binder, Bischof, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Dreher, Fischer-Häggligen, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Maspoli, Mauch Rolf, Miesen, Moser, Müller, Neuenschwander, Perey, Rohrbasser, Ruf, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmied Walter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Verterli (30) Der Stimme enthalten sich - S'abstiennent: Berger, Blocher, Bonny, Eggly, Gysin, Weder Hansjürg (6) Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder - Sont absents: Aregger, Bezzola, Maeder, Mamie, Maurer (5) Präsident Nebiker stimmt nicht M. Nebiker, président, ne vote pas *Präsident: Damit entfällt der Eventualantrag der Minderheit der SPK (Ruf), und Artikel 20 ist vollständig in der Fassung des neuen Antrages der Mehrheit von APK und SPK angenommen. Art. 21 Antrag der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates Antrag Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba Abs.1 Der Bund respektiert bei der Durchführung... Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen. Er informiert .... und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei. (Rest des Satzes streichen) Abs. 2 Das Gesetz regelt das Vernehmlassungsverfahren und die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung der Entscheide. Art. 21 Proposition de la Commission de politique extérieure et de la Commission des institutions politiques Adhérer au projet du Conseil fédéral Proposition Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba AI.1 La Confédération veille aux compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts lors de la... Elle informe... et les associe à la préparation des décisions. (Biffer le reste de la phrase) AI. 2 La loi règle la procédure de la consultation et la collaboration des cantons à la préparation des décisions. M. Zisyadis: Dans le message relatif à l'Accord sur l'EEE, il est relevé que la notion d'intérêts des cantons doit être entendue dans un sens très large et prendre en considération les compétences cantonales. Nous ne pouvons qu'être satisfaits de cette précision utile, mais nous serions encore plus rassurés sur les intentions fédérales si l'article 21 que nous allons adopter comportait cette précision en toutes lettres. Ce n'est pas parce que la Confédération a un monopole en matière de politique étrangère que les cantons ne sont pas touchés dans leurs compétences*

directes par le Traité sur l'EEE. Pensons à l'éducation, à l'organisation judiciaire, à la culture ou aux professions réglementées. Jusqu'ici, le Conseil fédéral a participé seul à la négociation et les cantons n'ont été associés que par la bande à cette démarche, tout au plus une information; or, incontestablement, les cantons méritent davantage. Si nous sommes attachés à un fédéralisme vivant, face à des tentatives de centralisation parfois impitoyables, il faut aller de l'avant. La formulation proposée en terme d'intérêts est beaucoup trop restrictive et ne donne pas toutes les garanties suffisantes à des Etats, des républiques et des cantons souverains. Il nous faut veiller plus que jamais, au moment où nous allons rejoindre 60 pour cent de l'acquis communautaire européen, au renforcement de notre démocratie de base, aux entités les plus proches des citoyens. Nous savons que les cantons ont développé des discussions dans le cadre du Groupe de contact Confédération-cantons qui a désigné des délégués européens et mis sur pied des groupes de travail. Il faut savoir ici que la Fondation pour la collaboration confédérale, la Fondation CH, qui est une sorte de forum des cantons, est favorable à une précision fondamentale dans l'arrêté, celle de la mise en avant du terme de compétences, terme autrement plus précis que celui d'intérêts. Nous devons absolument développer l'idée de la responsabilité internationale des cantons et augmenter leur présence sur la scène européenne. Ils ne doivent pas devenir des parents pauvres ou de simples exécutants de l'Accord sur l'EEE. Nous demandons donc une sorte de droit d'association. C'est peut-être bien la moindre des choses pour un pays comme le nôtre qui, tout au long de son histoire, a tenu si jalousement à défen-

26. August 1992 N 1393 EWR-Abkommen dre la décentralisation et l'autonomie locale. Or, il faut reconnaître paradoxalement qu'aujourd'hui les cantons suisses ont déjà moins de compétences en matière extérieure que les Länder allemands ou les régions autrichiennes. Nous sommes en train de perdre du terrain et nous en avons déjà perdu face à d'autres pays qui, pourtant, ne mettaient pas en avant les mêmes volontés fédéralistes. Notre proposition commune est un petit pas limité, certes, mais indispensable pour renforcer les droits des cantons, leur autonomie, en instituant un droit d'association dans la formation de la décision de la Confédération. Sans entrer dans le détail sur la forme que pourrait prendre cette association, nous laissons à la loi, dans un second alinéa, le soin de régler cette procédure. Cependant, à l'étape où nous en sommes, il est indispensable d'affirmer que la construction européenne doit se faire avec la démocratie et non pas à ses dépens. Il faut d'ores et déjà se donner les moyens de privilégier la coopération et l'association des entités plus petites sur la délégation systématique à des instances technocratiques. L'Europe de demain doit être l'Europe des régions et de la coopération, ou alors il y a fort à parier qu'elle ne sera pas agréée par les citoyens. Je vous invite fermement à soutenir la proposition commune de MM. Comby, Theubet, Leuba et moi-même, afin que les autorités fédérales mènent une politique européenne en se sentant formellement liées par les compétences et les intérêts des cantons. M. Comby: Vous conviendrez certainement avec moi que le fédéralisme a parfois les couleurs de l'arc-en-ciel. Tant mieux pour le néo-fédéralisme helvétique! Après M. Zisyadis, je voudrais donner trois raisons à l'appui de la proposition commune que nous avons déposée avec MM. Zisyadis, Theubet et Leuba. Premièrement, je crois que les cantons ont fait la preuve de leur volonté ainsi que de leur capacité à collaborer activement aux efforts d'intégration européenne de notre pays par le truchement de l'Accord sur l'EEE. Il suffit de penser au Groupe de contact Confédération-cantons et aux conférences sectorielles qui existent dans différents domaines - instruction publique, santé publique, etc. Deuxièmement, consultation ne signifie pas codécision. Monsieur le Conseiller fédéral Koller, dites-moi s'il y a un secteur d'activité qui n'intéresse pas les

cantons, directement ou indirectement. Je crois que même l'armée ou les affaires étrangères concernent aussi indirectement les cantons. Les cantons frontaliers, par exemple, ont entrepris un certain nombre d'efforts pour une coopération transfrontalière et quelques problèmes ont parfois surgi avec la Confédération. Il est préférable, à mon avis, que dans ce domaine-là aussi les cantons aient leur mot à dire. Il ne faudrait donc pas limiter cette consultation, qui doit être ouverte et constructive dans l'intérêt de l'ensemble du pays.

Troisièmement, il est indispensable de renforcer le fédéralisme coopératif pour l'avenir de la Suisse. En conclusion, on l'a dit à diverses reprises dans cette salle, nous voulons construire une Europe fédéraliste, qui respecte les collectivités de base; or, la Suisse a toujours donné l'exemple du fédéralisme. En participant à l'accord sur l'EEE, le néofédéralisme helvétique peut et doit être régénéré à condition bien sûr de lui en donner les moyens. C'est dans cet esprit que je vous invite à voter en faveur de notre proposition.

M. Theubet: Sans reprendre l'ensemble de l'argumentation développée par les préopinants, je mettrai l'accent sur l'aspect suivant. Lors des discussions, au sein du Groupe de contact Confédération-cantons, la question s'est posée de savoir si et comment les possibilités de participation des cantons pouvaient être institutionnalisées. Selon le message, la procédure traditionnelle n'étant plus possible pour la consultation des cantons, une mesure se justifie afin de garantir leur participation à la mise en oeuvre et au développement du droit de l'EEE ainsi qu'aux questions relatives à l'intégration européenne. Pour des raisons politiques, le Conseil fédéral considère qu'une disposition de droit constitutionnel sur le droit des cantons d'être consultés est opportune. La disposition prévue oblige également la Confédération à sauvegarder les intérêts des cantons. De l'avis des intervenants, la formule proposée ne souligne pas suffisamment les prérogatives des cantons concernant les compétences qu'ils possèdent dans presque tous les domaines, comme vient de le rappeler M. Comby. Bien que cette formule tienne compte de l'essentiel des propositions émanant du Groupe de contact, elle nous semble toujours insuffisante, car ce ne sont pas les intérêts des cantons que la Confédération devrait respecter en premier lieu mais avant tout leurs compétences, telles qu'elles sont garanties par la constitution. Le message précise, en page 91, que la notion d'intérêts des cantons doit être entendue dans un sens très large et qu'elle prend en considération les compétences cantonales. Dès lors, pourquoi ne pas mentionner expressément cet élément important dans la Constitution fédérale? Par conséquent, dans le but non seulement de préserver mais surtout de renforcer le fédéralisme suisse, nous vous proposons que le texte de l'article 21 soit complété de manière à faire explicitement référence aux compétences cantonales. Je vous invite donc à voter en faveur de la proposition commune qui va dans le sens souhaité.

M. Leuba: J'aimerais apporter deux arguments et faire deux remarques. Le premier argument est de nature juridique, le second de nature politique. L'argument de nature juridique, qui intéressera sans doute M. le conseiller fédéral, est tiré de la constitution. Les mécanismes de l'Espace économique européen sont susceptibles de modifier considérablement les compétences telles qu'elles résultent de la constitution. L'article 3 de la constitution déclare clairement que la Confédération n'a que les compétences qui lui sont conférées par des dispositions spéciales et par une base constitutionnelle. Dans la négociation qu'entreprend la Confédération - qu'elle entreprendra constamment dans le cadre de l'Espace économique européen - elle représentera les cantons dans toutes leurs compétences. Mais si elle décide sans qu'une voie correcte soit assurée aux cantons dans la consultation et dans la formation de la volonté - je pense ici notamment au mandat de négociation qui doit être donné à nos négociateurs - la Confédération, en réalité, s'arrogera le pouvoir de régler le droit cantonal

simplement par transfert, puisqu'elle pourra décider librement de ce qui convient ou non aux cantons. C'est pourquoi la notion d'intérêt contenu dans le texte original n'est pas suffisante. Il faut une notion de compétence qui délimite très clairement ce qui revient aux cantons. Il convient donc de régler de manière précise la consultation et la participation des cantons à la formation de la volonté suisse, prise dans son ensemble, lorsqu'il s'agit de compétence cantonale. J'aimerais attirer aussi l'attention du représentant du Conseil fédéral sur le fait que notre proposition a été consciemment voulue modérée. Elle est modérée en ce sens que, contrairement à d'autres propositions qui ont été faites au Groupe de contact Confédération-cantons, elle n'implique pas du tout la participation des cantons dans la phase de négociation, mais seulement dans celle de formation du mandat de négociation, de telle sorte que, selon la répartition des compétences, seule la Confédération négocie, les cantons n'étant pas partie à la négociation, mais simples participants à la formation du mandat de négociation. Deuxième argument qui est de nature politique: nous constatons - c'est une constatation partagée par tous, y compris par ceux qui sont en faveur de l'Espace économique européen - que l'Europe présente un certain déficit de l'organisation sur le plan fédéraliste, en ce sens qu'il y a là un pouvoir extraordinairement centralisateur. Si la Suisse peut apporter quelque chose à la construction européenne - tout le monde l'a dit - c'est précisément sa conception du fédéralisme, c'est-à-dire la possibilité de faire vivre ensemble des entités différentes. C'est la raison pour laquelle nous devons être très attentifs afin de régler correctement ce problème dans le cadre de nos dispositions constitutionnelles, de manière à ce que ces demie-

Accord sur l'EEE 1394 N 26 août 1992 res puissent véritablement être citées en exemple à l'Europe, pour former ensuite des décisions sur le plan européen. Nous ne prêterons, à mon avis, jamais trop d'attention à cette question. Nous vous proposons, Monsieur le Conseiller fédéral, que la loi règle le détail. Nous sommes conscients de ne pouvoir imposer à la Confédération des formes rigides. Cela n'appartient pas à l'article constitutionnel. Il faut régler les détails de cette consultation et de la participation des cantons à la formation de la volonté de négociation dans la loi. C'est un mélange subtil qui doit être fait entre les compétences fédérales que personne ne conteste en matière de négociations internationales et les compétences cantonales de droit matériel car, finalement, c'est à la Confédération de décider en dernier ressort, mais les cantons doivent être impliqués dans la formation de cette volonté. C'est la raison pour laquelle il faut régler cela dans la loi. Le message cité par M. Theubet doit être pris au sens large du terme. Nous devons aller un tout petit peu plus loin et être un peu plus précis, puisque cela va de soi, disons-le clairement, surtout dans le domaine constitutionnel. Fixons donc ces principes dans la constitution par une proposition modérée qui n'empiète pas sur les compétences de négociation et la liberté de négociation nécessaire à la Confédération, mais qui donne à ceux qui sont attachés à la structure fédéraliste de notre pays toute sécurité pour les négociations à venir. Frau Grendelmeier: Wir wissen alle, dass das Europa, wie es sich heute präsentiert, nicht besonders föderativ ist Die Schweiz könnte in dieser Hinsicht tatsächlich ein Beispiel geben. Wir wissen aber auch, dass wir nicht nur ausserordentlich föderalistisch orientiert sind, sondern dass es gewisse Kantone gibt, die Superföderalisten sind. Nun bitte ich Sie aber, Föderalismus nicht mit «Kantönligeist» zu verwechseln. Wir können nicht den Schritt auf Europa zu gehen und dann noch einmal zusätzliche Absicherungen für die einzelnen Kantone beanspruchen. Vor allem können die Kantone selber mit dem Kompromiss - so, wie er nun da steht - leben. Es ist nicht so, dass sich die Kantone an den Rand gedrückt vorkommen. Ich möchte Ihnen immerhin Artikel 8 der Bundesverfassung in Erinnerung

rufen. Hier steht folgendes: «Dem Bunde allein steht das Recht zu Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen.» Ich meine, wir müssen auch die eigene Verfassung noch ein bisschen respektieren! Mit dem Kompromiss, wie er hier steht, ist dem Anspruch der Kantone Genüge geleistet. Ich glaube nicht, dass sie sich beklagen können, und ich wäre der Meinung, dass wir hier nun nicht noch einmal aufladen und die Sache komplizieren. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionen zuzustimmen. Columberg: Ich bitte Sie ebenfalls, dem Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen und alle anderen Anträge abzulehnen. Wir - meine Gruppierung - sind ja bekannt, dass wir für die Rechte der Kantone eintreten. Im vorliegenden Fall hat das Kontaktgremium jahrelang nach einer Lösung gesucht und sie gefunden. Deshalb sollten wir den Entscheid dieser Leute auch respektieren. Vor der Aussenpolitischen Kommission hat Regierungsrat Jenny die Auffassung des Kontaktgremiums vertreten. Er hat ausdrücklich erklärt, man sei mit diesem Vorschlag einverstanden. Ich finde es nicht ganz korrekt, wenn jetzt plötzlich Kantonsvertreter andere Vorschläge in die Diskussion bringen. Darum möchte ich Sie bitten, diesem Vermittlungsantrag des Bundesrates, der offensichtlich auch dem Willen des Kontaktgremiums entspricht, zuzustimmen. M. Maître: Cet article 21 résulte d'un travail issu du Groupe de contact Confédération-cantons qui réunit tous les représentants des gouvernements cantonaux de ce pays. M. Matthey et moi-même étions membres de ce groupe de contact, en tant que représentants d'un gouvernement cantonal, et nous avons eu une très large discussion à ce sujet. On peut dire que le tout a été sérieusement et soigneusement pesé et qu'il y a eu réellement un consensus sur cet article, pour les raisons suivantes. Dans ses premières propositions, le Conseil fédéral n'allait pas, et de loin, à la rencontre des exigences normales des cantons en matière de respect du fédéralisme, non seulement dans la mise en oeuvre du traité lui-même mais aussi dans le cadre de ses développements futurs. Nous avons eu un dialogue assez clair et assez franc avec le Conseil fédéral. Je voudrais rendre justice à cet égard au Conseil fédéral car c'est lui qui a fait les pas nécessaires pour aller à la rencontre des cantons et non pas l'inverse. L'article 21 que vous avez sous les yeux est en réalité beaucoup plus une proposition des cantons qu'une proposition du Conseil fédéral, dans sa substance en tout cas. Aujourd'hui, on veut compléter cet article sur un certain nombre de points de détail. Quels que soient les élans fédéralistes, que je partage par ailleurs, j'ai le sentiment que le mieux est un peu l'ennemi du bien. Est-il nécessaire d'ajouter que la Confédération, indépendamment de son devoir de sauvegarder les intérêts des cantons dans la mise en oeuvre du traité, doit «veiller» aux compétences et aux intérêts des cantons? J'estime que c'est en quelque sorte faire injure aux cantons que d'imaginer qu'ils ont besoin d'une sorte de «grand-mère Confédération» pour veiller à leurs propres intérêts. J'estime, en vrai fédéraliste que je suis, que les cantons sont assez grands pour le faire. Ensuite, faut-il réellement supprimer de la phrase le critère d'association des cantons dans la préparation des décisions «seulement là où ils sont concernés»? C'est à mon avis dangereux vis-à-vis du Parlement, car on donne ainsi aux cantons un droit d'association, dans les matières où ils ne seraient pas du tout concernés alors qu'on ne l'envisage pas pour le Parlement, qui est en réalité l'interlocuteur du Conseil fédéral dans les affaires fédérales en général. J'arrive à la conclusion que l'article 21 tel que le propose le Conseil fédéral et tel qu'il résulte du Groupe de contact Confédération-cantons est équilibré. Pousser les affaires plus loin, c'est ouvrir les portes à toute une série d'interprétations et de controverses qui, à mon avis, sont devenues superflues dès lors que l'article 21 tel que vous l'avez sous les yeux répond au souhait des cantons. Rychen, Berichterstatter der APK: Ich muss vorausschicken,

dass in beiden Kommissionen, die diese Vorlage beraten haben - in der Aussenpolitischen und in der Staatspolitischen -, keine Abänderungsanträge gegenüber der bundesrätlichen Fassung vorgelegen haben. Ich muss auch vorausschicken, dass der Antrag Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba, der Ihnen jetzt unterbreitet wird, uns nicht als Gegenvorschlag zum Bundesrat zur Beratung vorgelegt wurde und auch nicht vorgelegt werden konnte. Deshalb kann ich mich kurz fassen. Ich wiederhole, was bereits ein Fraktionssprecher gesagt hat: Wir haben uns natürlich mit der Interessenlage der Kantone auseinandergesetzt, haben den Vertreter des Koordinationsgremiums der Kantone in Sachen EWR eingeladen. Wir haben uns auf die Aussage von Herrn alt Regierungsrat Jenny abgestützt, dass man mit der Vorlage in der Fassung des Bundesrates leben könne. Persönlich muss ich Ihnen sagen: Es ist natürlich möglich, dass sich in der Zwischenzeit auch bei den Kantonen noch irgendwelche Diskussionen ergeben haben. Die Kommissionen können jetzt nichts anderes tun, als Ihnen den Vorschlag des Bundesrates zu empfehlen. Stimmen Sie dem bundesrätlichen Entwurf zu. M. Frey Claude, rapporteur de la CPE: La Commission de politique extérieure n'a pas pu étudier cette proposition dans la mesure où elle a été déposée sur nos pupitres ce matin. La Commission de politique extérieure était extrêmement favorable à la consultation des cantons et à leur association à la formation de la volonté. La discussion qui vient d'avoir lieu après l'intervention de M. Columberg et de M. Maître me fait dire, à titre personnel, que je suis un peu surpris de voir qu'un texte, qui a été élaboré principalement et essentiellement en colla-

26. Äug usti 992 N 1395 EWR-Abkommen boration avec les cantons, soit ensuite ici contredit par des députés qui sont proches de ceux-ci. J'aurais tendance à penser que le fédéralisme coopératif en la matière part assez mal, en tout cas pas sur les chapeaux de roues. Je me demande, toujours à titre personnel, si il est absolument indispensable d'obliger la Confédération à consulter systématiquement les cantons, par exemple en matière de politique étrangère ou d'aide au tiers monde. C'est une affaire qui relève essentiellement de la Confédération, même si l'aide au tiers monde peut relever des cantons, mais dans le cadre de leur volonté propre et sans consultation de la Confédération. La commission n'a pas de mot d'ordre à vous proposer, l'essentiel étant d'arriver à un texte qui permette une bonne collaboration. Bundesrat Koller: Es ist klar: Der EWR betrifft nicht nur den Bund, sondern er betrifft auch die Kantone. Deshalb haben wir im Kontaktgremium Bund/Kantone schon sehr früh - schon im Jahre 1989 - mit den Kantonen Gespräche geführt, vor allem, um die Vorbereitung der Anpassung des kantonalen Rechts an den EWR vorzubereiten. Im Rahmen dieses Kontaktgremiums wurde von seilen der Kantone das Anliegen an uns herangetragen, sie möchten das, was wir - so glaube ich - mit den Kantonen zufriedenstellend praktiziert haben, für die künftige Durchführung des EWR-Rechts, für die Weiterentwicklung des EWR-Rechts und auch für die künftigen Verhandlungen betreffend einen EG-Beitritt rechtlich geregelt haben. Dafür hatten wir Verständnis. Der Artikel 21 ist das Produkt dieser gemeinsamen Arbeit mit den Kantonen; wie richtig gesagt worden ist, haben wir im Kontaktgremium mit dieser Formulierung einen Konsens erreicht Herr Maitre hat es Ihnen gesagt: Der Bund war vorher noch etwas zurückhaltender. Einzelne Vertreter von Kantonen haben Anträge eingebracht, die weit über den EWR-Vertrag hinausgegangen wären und eine vollständige Neuordnung der auswärtigen Gewalt bedingt hätten. All das wurde schliesslich abgelehnt; das ist der Konsens des Kontaktgremiums. Nun liegt ein gemeinsamer Antrag der Herren Zisyadis, Comby, Theubet und Leuba vor. Er unterscheidet sich vom Konsensvorschlag des Kontaktgremiums in drei Punkten: Zunächst einmal, indem er festhält, der Bund habe die

Kompetenzen der Kantone zu respektieren. Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass ich mit dieser Formulierung Probleme habe. Man könnte die Formulierung «respektiert die Kompetenzen der Kantone» natürlich in die Richtung auslegen, dass wir durch die jetzige Kompetenzverteilung blockiert wären. Nun wissen Sie aber alle, dass wir, wenn wir Beitrittsverhandlungen mit der EG führen, notwendigerweise auch in den Kompetenzbereich der Kantone eingreifen. Damit würde der Bund, wenigstens bei dieser wörtlichen Interpretation des Vorschlags, in seiner auswärtigen Gewalt blockiert. Wir müssen aufpassen, dass die ausgewogene Verteilung der Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt jetzt nicht durch eine neue Formulierung in Frage gestellt wird. Im übrigen ist mir auch klar- und das hat sich in den staatspolitischen Kommissionen gezeigt -, dass fast automatisch analoge Anschlussbegehren des Parlaments die Folge wären, wenn wir hier gegenüber den Kantonen weiter gingen. Im Rahmen der Parlamentsreform haben wir zwar in Artikel 47 bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes die Rechte der aussenpolitischen Kommissionen gestärkt. Aber auch diesbezüglich besteht meiner Meinung nach nun ein sehr ausgewogenes Verhältnis, das wir nicht in Frage stellen sollten. Der Hauptunterschied betrifft den Absatz 2. Aber gerade hier ist der Bundesrat, meine Herren Antragsteller, eigentlich föderalistischer als Sie. Wir möchten die Art der künftigen Zusammenarbeit mit den Kantonen nicht von Bundesrechts wegen vorschreiben, sondern wir möchten die Initiative lieber den Kantonen überlassen. Im Kontaktgremium soll entschieden werden, wie wir das beschleunigte Vernehmlassungsverfahren künftig durchführen wollen. Im übrigen habe ich gesehen, dass Herr Professor Richli in einem Artikel von heute im «Bund» auch die Meinung vertritt, es sei falsch, wenn der Bund hier vorgeht. Man sollte diese Fragen im echten Dialog zwischen Bund und Kantonen im Kontaktgremium einvernehmlich regeln. Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen empfehle, auch hier dem Bundesrat, der Lösung der Kommissionen und der Lösung, wie sie aus dem Kontaktgremium hervorgegangen ist, zuzustimmen. Es wäre wohl auch politisch gefährlich, wenn wir diese delikate Konsenslösung des Kontaktgremiums nun einseitig in Frage stellen würden.

Abstimmung - Vote Für den Antrag der APK/SPK 74 Stimmen Für den Antrag Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba 53 Stimmen

Ziff. II bis Art. 89ter (neu) Antrag der Staatspolitischen Kommission Mehrheit Ablehnung des Antrages der Minderheit Minderheit (Borei François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Tschäppät Alexander) Abs. 1 50 000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone, die verlangen, dass Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, können gleichzeitig einen Gegenvorschlag einreichen. Abs. 2 Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach Artikel 121 bis; das Ständemehr ist nicht erforderlich. Ch. II bis art. 89ter (nouveau) Proposition de la Commission des institutions politiques Majorité Rejeter la proposition de la minorité Minorité (Borei François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Tschäppät Alexander) Al. 1 Les 50 000 citoyens actifs ou les huit cantons qui demandent que les lois fédérales ou les arrêtés fédéraux de portée générale soient soumis à l'adoption ou au rejet du peuple peuvent dans le même temps présenter une contre-proposition. Al. 2 La procédure de votation se déroule conformément à l'article 121 bis; la nécessité de la majorité des cantons tombe. Ziff. II bis Art. 89quater (neu) Antrag der Staatspolitischen Kommission Mehrheit Ablehnung des Antrages der Minderheit Minderheit (Gross Andreas, Borei François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Tschäppät Alexander) Abs. 1 50 000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone

können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Aenderung von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen verlangen, die im Zuge der Anpassung der schweizerischen Normen an übergeordnetes Recht erlassen worden sind. Abs. 2 Die Unterschriften sind innert sechs Monaten zu sammeln. Die Initiativen sind spätestens 18 Monate nach Zustandekommen dem Volk zu unterbreiten. Die Bundesversammlung kann gleichzeitig einen Gegenentwurf vorlegen. Abs. 3 Lieber die völkerrechtliche Vereinbarkeit der Initiativen entscheidet der Bundesrat; ein negativer Entscheid kann an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Accord sur l'EEE 1396 N 26 août 1992 Ch. II art. 89quater (nouveau) Proposition de la Commission des institutions politiques Majorité Rejeter la proposition de la minorité Minorité (Gross Andréas, Borei François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Tschäppät Alexander) AI. 1 50 000 citoyens actifs ou huit cantons peuvent, sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, demander la modification de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale qui ont été édictés dans le cadre de l'adaptation des normes suisses à un droit supérieur. AI. 2 Les signatures doivent être recueillies dans un délai de six mois. Les initiatives doivent être soumises au peuple au plus tard 18 mois après avoir abouti. Simultanément, l'Assemblée fédérale peut présenter un contre-projet AI. 3 Le Conseil fédéral décide de la conformité internationale des initiatives; en cas de décision négative, il est possible de porter le cas devant le Tribunal fédéral. M. Borei François, porte-parole de la minorité: Dans beaucoup de matières, ces derniers mois, les esprits ont dû évoluer relativement vite. A la fin de l'année passée, le Parti socialiste se trouvait fort seul à défendre le principe que les droits populaires devaient être préservés dans le cadre de la ratification du Traité sur l'Espace économique européen. Peu à peu ces idées ont fait leur chemin et nous venons de voter une solution qui garantit au maximum le respect de ces droits populaires. Les choses ont mûri rapidement Quelques mois plus tard, le même parti a lancé l'idée que non seulement les droits populaires devaient être préservés là où ils pouvaient l'être, mais encore et vu que, par la force des choses, notre intégration européenne allait les restreindre dans certains domaines, ils devaient être étendus dans d'autres. L'idée a fait son chemin, mais elle ne semble pas tout à fait mûre. Nous avons vaincu sous forme d'une initiative parlementaire une commission de notre conseil, d'étudier à fond l'idée du référendum constructif. A cette heure de la journée, je vous épargnerai l'explication d'un référendum que vous connaissez. Je rappellerai simplement que c'est certainement une bonne idée, puisqu'elle est née dans le canton de Berne et qu'elle figure dans le projet de nouvelle constitution de ce canton. C'est une idée en tout cas qui mérite d'être étudiée. La Commission de politique extérieure l'a estimée intéressante, mais n'a pas jugé opportun de se prononcer ni pour ni contre. Le Conseil fédéral, lundi dernier, est très clairement entré en matière sur un enrichissement des droits populaires dans le cadre de notre intégration européenne sans se prononcer sur la forme de cet enrichissement. Les idées mûrissent donc mais le dossier n'est pas prêt et nous ne voudrions pas que pour des questions de procédure, des questions formelles, sous forme d'initiative ou de motion, que cette idée soit purement et simplement rejetée pour longtemps dans les oubliettes. C'est la raison pour laquelle, comme premier signe dans ce débat maintenant, nous retirons notre proposition de minorité; comme deuxième signe nous allons déposer une proposition de renvoi de l'initiative parlementaire à la commission, donnant ainsi l'occasion à la fois de rediscuter de cette proposition, de réexaminer celle de M. Gross Andréas ou toute autre proposition intéressante qui pourrait venir d'autres rangs et qui permettrait d'enrichir notre démocratie directe. En matière de référendum concernant l'arrêté lui-même, nous avons

lancé une idée, nous avons fini par nous réunir sur un texte légèrement différent mais qui reprenait la même idée. Ce processus est possible également dans le cadre de ce référendum constructif. Il est vrai que nous sommes moins pressés par le temps, nous comprenons donc que ce dossier, dans l'esprit de chacun, ait été mis en deuxième position. Visiblement nous ne sommes pas mûrs pour trancher aujourd'hui, nous retirons donc notre proposition et, le moment venu, nous vous inviterons à vous rallier à notre proposition de renvoi à la commission de ce dossier.

Präsident: Der Minderheitsantrag Borei François ist zurückgezogen. Der Sprecher der Minderheit Gross Andreas lässt ebenfalls mitteilen, dass der Antrag mit dem Begehren, die parlamentarische Initiative an die Kommission zurückzuweisen, zurückgezogen wird. Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit Adopté selon la proposition de la majorité Ziff. Ili Antrag der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates Ch. III Proposition de la Commission de politique extérieure et de la Commission des institutions politiques Adhérer au projet du Conseil fédéral Angenommen - Adopté Namentliche Gesamtabstimmung Vote sur l'ensemble, par appel nominal Für Annahme des Entwurfes stimmen die folgenden Ratsmitglieder: Votent en faveur de l'arrêté: Aguet, Aubry, Baumann, Baumberger, Béguelin, Berger, Bircher Peter, Bircher Silvio, Blatter, Bodenmann, Borei François, BrüggerCyrill, Brunner Christiane, Bühler Simeon, BühlerGerold, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar, Cavadini Adriano, Chevallaz, Columberg, Comby, Cotti, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Etique, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Giger, Gobet, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guinand, Gysin, Haering Binder, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Herzog, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Lederberger, Leemann, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maître, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Oehler, Perey, Philipona, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruffy, Rutishauser, Rychen, Savary, Scheidegger, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Segmüller, Seiler Rolf, Spielmann, Spoerry, Stamm Judith, Steinegger, Stucky, Suter, Theubet, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Wanner, Wick, Wiederkehr, Wyss, Ziegler Jean, Zisyadis, Züger, Zwahlen. Zwygart (128) Dagegen stimmen die folgenden Ratsmitglieder: Rejettent l'arrêté: Allenspach, Bär, Binder, Bischof, Blocher, Sonny, Borradori, Bortoluzzi, Bühlmann, Cincera, Daepf, Dettling, Diener, Dreher, Fehr, von Feiten, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Giezendanner, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hari, Hess Otto, Hollenstein, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Luder, Maspoli, Mauch Rolf, Meier Hans, Miesen, Misteli, Moser, Müller, Neuenschwander, Robert, Rohrbasser, Ruf, Sandoz, Scherrer Werner, Schmid Peter, Schmied Walter, Schwab, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steiger, Steinemann, Thür, Tschuppert Karl, Vetterli, Weder Hansjürg. Wittenwiler. Zölch (58) Der Stimme enthalten sich - S'abstiennent: Bäumlín, Früh, Gardiol, Schnider, Sieber, Strahm Rudolf (6)

26. August 1992 N 1397 Parlamentarische Initiative. Konstruktives Referendum Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder - Sont absents: Aregger, Bezzola, Borer Roland, Maeder, Mamie, Maurer, ScherrerJürg (7) Präsident Nebiker stimmt nicht M. Nebiker, président, ne vote pas #ST# 92.436 Parlamentarische Initiative (Staatspolitische Kommission)

Konstruktives Referendum Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques)  
Référendum constructif Wortlaut der Initiative vom 4. August 1992 Die Bundesverfassung wird in der Weise geändert, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können. Texte de l'initiative du 4 août 1992 La Constitution fédérale est modifiée de telle manière que 50 000 citoyens ou huit cantons puissent, en même temps qu'une demande de référendum contre une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, présenter une contre-proposition. Frau Zölch unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht: Gestützt auf Artikel 21 bis des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) hat die Staatspolitische Kommission (SPK) an ihrer Sitzung vom 9./10. Juli 1992 im Rahmen der Vorberatung von Ziffer II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum (92.052) beschlossen, in der Form der allgemeinen Anregung eine parlamentarische Initiative zur Einführung des konstruktiven Referendums einzureichen. Gemäss Artikel 21 ter GVG unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Kommission über diese Initiative, mit welcher die Bundesverfassung in der Weise geändert werden soll, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können. Schriftliche Begründung 1. Die europäische Integration als Anlass zur Einführung des konstruktiven Referendums Ein Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (und später allenfalls zur Europäischen Gemeinschaft) stellt den Bundesstaat vor die Herausforderung, in ungleich grösserem Ausmass als bisher gewohnt übergeordnetes Völkerrecht in Landesrecht überführen zu müssen - dies sowohl zum Zeitpunkt des Beitrittes als auch bei der späteren Weiterentwicklung des EWR bzw. der EG. Das Bundesrecht muss dem direkt anwendbaren europäischen Recht angepasst werden, nicht direkt anwendbares europäisches Recht muss fristgerecht umgesetzt werden. Vor allem im letzteren Falle verbleiben dem schweizerischen Gesetzgeber mehr oder weniger grosse Gestaltungsspielräume. EG-Richtlinien lassen häufig verschiedene Varianten der Umsetzung zu. Die Staatspolitische Kommission ist bei der Vorberatung des bundesrätlichen Entwurfes für einen Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum zur Auffassung gelangt, dass dieser Gestaltungsspielraum nicht allein dem Parlament vorbehalten werden darf, sondern auch dem Volk zukommen soll. Das fakultative Referendum soll bei der Einführung von europäischem Recht in Landesrecht beibehalten werden: in modifizierter Form (ohne aufschiebende Wirkung) bei den zum Zeitpunkt des EWR-Beitrittes nötigen Gesetzesanpassungen, in der herkömmlichen Form bei allen späteren Umsetzungen von EWR- bzw. EG-Recht Ein erfolgreiches Referendum bei den späteren Umsetzungen von EWR- bzw. EG-Recht führt nun allerdings zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens, die sich mit den Fristen für die Umsetzung von EWR- bzw. EG-Recht nur schwer vereinbaren lässt Die Gesetzesanpassung tritt sofort ausser Kraft; es wird in der Regel einige Zeit vergehen, bis die Bundesversammlung nach dem Erfolg des Referendums eine Neuauflage verabschiedet haben wird, die mit dem europäischen Recht nach wie vor vereinbar ist und zudem den im Abstimmungskampf zutage getretenen Absichten der Mehrheit des Volkes so weit wie möglich Rechnung trägt Dieser beträchtliche Zeitverlust lässt sich vermeiden, wenn die Stimmberechtigten nicht bloss die Ablehnung des Behördenvorschlages verlangen, sondern in der Form eines konstruktiven Referendums zugleich einen «eurokompatiblen» Gegenvorschlag einbringen können. Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das schweizerische Gesetzgebungsverfahren sind also für die Staatspolitische Kommission hinlänglicher

Anlass, die auch bereits im Rahmen der laufenden Totalrevision der Berner Kantonsverfassung geprüfte Idee des konstruktiven Referendums aufzugreifen und ihre Verwirklichung auf Bundesebene ins Auge zu fassen. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit kann das neue Instrument jedoch nicht bereits bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages notwendigen Gesetzesanpassungen angewendet werden, da sich bei der konkreten Ausgestaltung einige komplexe Verfahrensfragen stellen, die noch der näheren Prüfung bedürfen. Das konstruktive Referendum soll aber möglichst bald im Rahmen der Weiterentwicklung des EWR und bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EG zur Verfügung stehen. Der EWR ist auch insofern Anlass für die Einführung des konstruktiven Referendums, als der damit verbundene Abbau von Volksrechten nach kompensatorischen Massnahmen ruft. Der Beitritt der Schweiz zum EWR und erst recht ein allfälliger späterer Beitritt zur EG führen dazu, dass die Referendumsrechte nicht mehr in jedem Fall voll zum Tragen kommen, auch wenn sie formell nicht eingeschränkt werden. Ein erfolgreiches Referendum könnte unter Umständen nur noch politische Signalwirkung, aber keine Rechtswirkung mehr entfalten, so weit es sich nämlich gegen Gesetzesbestimmungen richtet, die direkt anwendbares EWR- bzw. EG-Recht ins Bundesrecht einführen. Dieser unbestreitbare Abbau der Volksrechte im Bereich des übergeordneten Völkerrechts verlangt nach Auffassung der Staatspolitischen Kommission nach einer Kompensation durch einen qualitativen Ausbau der Volksrechte im ungleich grösseren Bereich des Bundesrechts, der durch das übergeordnete europäische Recht nicht tangiert wird.

2. Allgemeine Bedeutung des konstruktiven Referendums Die speziellen Erfordernisse bei der Umsetzung von europäischem Recht in Landesrecht sind zwar Anlass zur Einführung des konstruktiven Referendums; dieses neue Volksrecht wird aber im viel weiteren Rahmen der gesamten Bundesgesetzgebung zur Geltung kommen können. Das Referendum ist im schweizerischen Staatsrecht bisher ein reines Abwehrrecht. Es erlaubt den Stimmberechtigten, eine missliebige Vorlage als Ganzes zu bekämpfen und deren Inkraftsetzen zu verhindern. Dieses Recht soll nicht bestritten werden und wird zweifellos neben dem konstruktiven Referendum weiterhin seine Bedeutung behalten. Das traditionelle Referendum ist aber in zahlreichen Fällen nicht das optimale Instrument, um den politischen Willen der Referendumsbefürworter auszudrücken. Häufig richtet sich die Opposition nicht gegen eine ganze Vorlage, sondern nur gegen einen Teil, wozu häufig nur gegen einen oder zwei Artikel eines umfangreichen Gesetzestextes. Das traditionelle Referendum zwingt nun zum «Alles oder Nichts»; im Effekt werden in jahrelanger Arbeit entstandene komplexe Vorlagen häufig nur wegen einzelner bekämpfter Artikel abgelehnt, obwohl der grössere Teil des Gesetzes unbestritten gewesen wäre. Dieses Resultat ist insbesondere für Parlament und Bundesrat, häufig aber auch für die Referendumsbefürworter wenig befriedigend.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali EWR-Abkommen Accord sur l'EEE In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale Jahr 1992 Année Anno Band IV Volume Volume Session Augustsession Session Session d'août Sessione Sessione di agosto Rat Nationalrat Conseil Conseil national Consiglio Consiglio nazionale Sitzung 04 Séance Seduta Geschäftsnummer 92.052 Numéro d'objet Numero dell'oggetto Datum 26.08.1992 - 15:00 Date Data Seite 1371-1397 Page Pagina Ref. No 20 021 481 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.