

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Nationalrat - Conseil national
Ständerat - Conseil des Etats

Herbstsession 1992 - Session d'automne 1992

Provisorische Ausgabe - Edition provisoire

Inhaltsverzeichnis - Table des matières

1. 92.052 EWR-Abkommen - Accord sur l'EEE

Verhandlungen des Ständerates vom 29. September 1992 Délibérations du Conseil des Etats du 29 septembre 1992	1
Verhandlungen des Nationalrates vom 30. September 1992 Délibérations du Conseil national du 30 septembre 1992	11
Verhandlungen des Ständerates vom 1. Oktober 1992 Délibérations du Conseil des Etats du 1er octobre 1992	35
Verhandlungen des Nationalrates vom 9. Oktober 1992 Délibérations du Conseil national du 9 octobre 1992	37

2. 92.3323 Interpellation Loretan. EG-Recht und schweizerisches Waffenrecht - Droit de la CE et réglementation suisse sur les armes	45
---	----

3. 92.3371 Dringliche Interpellation Gemperli Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungen Interpellation urgente Gemperli Monopole des établissements cantonaux d'assurance contre l'incendie	53
--	----

Sechste Sitzung - Sixième séance

Dienstag, 29. September 1992, Vormittag
Mardi 29 septembre 1992, matin

08.00 h

Vorsitz - Présidence: Frau Meier Josi

92.052

EWR-Abkommen
Accord sur l'EEE

Fortsetzung - Suite

Siehe Seite 00S4 hiervor - Voir page 0000 ci-devant

Art. 20 Abs. 4

Antrag der Kommission

Das unmittelbar anwendbare Recht des EWR geht vor.

Art. 20 al. 4

Proposition de la commission

Le droit de l'EEE directement applicable l'emporte.

Rhinow, Berichterstatter: Am letzten Donnerstag haben wir beschlossen, Absatz 4 an die Staatspolitische Kommission zurückzuweisen. Zum einen, weil zwei Anträge auf dem Tisch des Hauses lagen, deren Bedeutung nicht von vornherein klar und einsichtig erschien, zum andern weil die Fassung des Nationalrates - die wir ja übernommen hatten und Ihnen beantragten - zu einigen Fragen Anlass gab.

Die Kommission hat nun gestern abend spät im Beisein der Antragsteller - im Interesse der Verständigung des Vizepräsidenten der zuständigen nationalrätlichen Kommission - getagt, oder besser gesagt "genächtigt". Die Kommission unterbreitet Ihnen eine neue Fassung des Artikels 20 Absatz 4, und dies aus folgenden Erwägungen:

1. Die Kommission ging davon aus, dass der Bundesrat die Rechtslage bezüglich Vorrang des EWR-Rechts in seiner Botschaft einlässlich und zutreffend darstellt. Ich verweise Sie auf die Ziffer 5.3, d. h. auf die Seiten 87--93 in der deutschsprachigen Ausgabe. Ich lese die Zusammenfassung des Bundesrates hier vor, damit zuhanden der Materialien dieser Wille der Kommission klar zum Ausdruck kommt: "Im Vorverfahren der Rechtsetzung werden alle Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit dem EWR-Recht zu überprüfen sein. Die rechtsetzenden Organe von Bund und Kantonen werden an das EWR-Recht gebunden sein; sie müssen es fristgerecht ins

Landesrecht einführen und entgegenstehendes Landesrecht anpassen; damit können Konflikte in der Rechtsanwendung vermieden werden. Die rechtsanwendenden Organe von Bund und Kantonen werden das EWR-Recht vollziehen und entgegenstehendes Landesrecht nicht anwenden." Diese Auffassung des Bundesrates wird von der Kommission einhellig unterstützt.

2. Die Kommission hat gestern nach nochmaliger einlässlicher Debatte drei Schlüsse aus dieser Rechtslage gezogen. Einmal kann auch bei der Lösung mit dem nachträglichen Referendum, die wir ja beschlossen haben, der

Vorrang des EWR-Rechts nicht ausgehöhlt werden. Mit anderen Worten: Das unmittelbar anwendbare EWR-Recht gilt auch dann, wenn ein Anpassungsgesetz verworfen werden sollte und es damit an einer entsprechenden Norm im Landesrecht fehlt.

Diese Erkenntnis ist freilich nicht neu. Ich habe diese Auffassung der Staatspolitischen Kommission in der Sondersession und auch letzte Woche klar zum Ausdruck gebracht und wiederhole dies gerne.

Der Vorrang des EWR-Rechts bedeutet sodann, dass das Abkommen auch nachträglich erlassenen Gesetzen vorgeht, sofern diese das Abkommen verletzen sollten. Es bleibt somit kein Raum mehr für eine allfällige Fortsetzung der sogenannten - ich möchte fast sagen: langsam berüchtigten - Schubert-Praxis des Bundesgerichts im Bereich des EWR. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus dem EWR-Abkommen im Zusammenhang mit dem bereits heute geltenden Recht.

Schliesslich soll mit der Feststellung des Vorrangs des EWR-Rechts nichts über den Vorrang des allgemeinen Völkerrechts ausgesagt werden. Insbesondere wäre es unstatthaft, eine sogenannte E-contrario-Auslegung vorzunehmen, etwa in dem Sinne, dass nun dem übrigen Völkerrecht kein oder ein abgeschwächter Vorrang zukomme. Wir beschränken uns mit der nun vorliegenden Formulierung auf das EWR-Recht, weil wir hier im Zusammenhang mit der Genehmigung des Abkommens nur dessen Vorrang zu regeln haben - getreu unserem Grundsatz, nur das Notwendige, nur das mit dem EWR-Abkommen unmittelbar Zusammenhängende zu normieren. Diese drei Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Rechtslage, wie sie nach der Genehmigung des EWR-Abkommens gilt.

3. Es ging folglich-nur noch darum, in der Kommission zu entscheiden, ob wir uns mit diesen Feststellungen begnügen und auf die Aufnahme einer förmlichen Verfassungsnorm verzichten sollten - so wie es der Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlagen hatte - oder ob es zweckmässiger sei, diese an sich geltende Rechtslage im Sinne der Transparenz mit einem Absatz 4 zum Ausdruck zu bringen.

Für beide Lösungen gibt es gute Gründe. Die Kommission entschied sich mehrheitlich für die zweite Variante, in der Meinung, dass damit das Parlament seiner Aufgabe als Rechtsetzer nachkomme

und eine klare Kollisionsregel einer blossen Feststellung der Rechtslage zuhanden der Materialien vorzuziehen sei; auch in der Hoffnung natürlich, dass sich der Nationalrat angesichts der beschränkten Zeitverhältnisse dieser eingegrenzten und sicher klareren Formulierung anschliessen würde.

4. Der neue Wortlaut von Absatz 4 spricht nun von unmittelbar anwendbarem EWR-Recht, welches vorgehe. "Unmittelbar anwendbar" heisst, dass das Recht hinreichend bestimmt ist, so dass es

direkt vollzogen werden kann, also nicht mehr zuerst durch einen Rechtssatz landesintern konkretisiert werden muss. Die Wendung "geht vor", bedeutet, dass Landesrecht, welches diesem unmittelbar anwendbaren EWR widerspricht, nicht angewandt werden darf. Ich möchte allerdings hinzufügen, dass der Vorrang selbstverständlich auch beim nicht unmittelbar anwendbaren EWR-Recht gilt, dass sich dort das Kollisionsproblem in der Rechtsanwendung aber nicht stellt und dass dieser Fall deshalb hier auch nicht geregelt worden ist. Ich habe Ihnen am Donnerstag gesagt, dass eine Normierung in diesem Bereich schwierig ist und dass die Gefahr sehr gross ist, dass die letzten noch vorhandenen Klarheiten beseitigt werden. Ich fürchte, wir sind etwas auf diesem Pfad, der mit einer Gratwanderung im Herbstnebel vergleichbar ist. Die Gefahr eines Absturzes ist omnipräsent. Wir haben gestern eine Lösung gefunden, die den Vorzug der Klarheit aufweist und die den Konsens gefunden hat. Ich bitte Sie, mitzuhelfen, einen Absturz zu vermeiden, der unweigerlich eine Verschiebung der Schlussabstimmung zur Folge haben müsste. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommission zu folgen.

Bundesrat Koller: Sie haben in der letzten Woche die ersten drei Absätze von Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen praktisch diskussionslos genehmigt. In bezug auf Absatz 4 ist in einer langen Diskussion so etwas wie eine heilsame Verwirrung entstanden; heilsam, weil sie uns gezeigt hat, dass hinter diesem Absatz 4 eben doch sehr wichtige völker- und staatsrechtliche Fragen versteckt sind, die im Rahmen der Annahme des EWR-Abkommens, das immerhin die Uebernahme von etwa 1500 Rechtsakten beinhaltet, unbedingt der Klärung bedürfen. Ich möchte all diese Probleme hier nicht wiederholen. Ich möchte nur einige wenige Punkte noch einmal aufgreifen, um zu zeigen, wie sehr die Meinungen auseinandergegangen sind und wie wichtig es daher um der Rechtssicherheit willen ist, dass Sie als Gesetzgeber für die Rechtsanwendung und zuhanden des Volkes im Rahmen des nachträglichen Referendums die nötigen Anordnungen treffen.

Es wurde beispielsweise gesagt, mit dem Absatz 4 würde die Schweiz allein den Musterschüler spielen, indem wir dieses Vorrangproblem überhaupt ausdrücklich regeln würden. Nun enthält das Protokoll 35 zum EWR-Abkommen selber eine klare Verpflichtung. Ich möchte diesen einzigen Artikel hier doch zitieren: "Für Fälle möglicher Konflikte zwischen durchgeführten EWR-Bestimmungen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen verpflichten sich die Efta-Staaten, nötigenfalls eine gesetzliche Bestimmung des Inhalts einzuführen, dass in diesen Fällen die EWR-Bestimmungen vorgehen." Also haben wir hier im EWR-Abkommen selber eine diesbezügliche klare Verpflichtung.

Dann haben wir Ihre Kommission dahingehend dokumentieren können, dass - wie übrigens aus einem verdienstvollen Rechtsgutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung in Lausanne über die staatsrechtlichen Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften hervorgeht - alle EG-Mitgliedstaaten dafür gesorgt haben, dass der Vorrang des EG-Rechts - und EWR-Recht ist ja immer auch EG-Recht - durch ihr Landesrecht

sichergestellt ist. Ich möchte nicht einzelne Verfassungsbestimmungen zitieren, sondern nur auf diese Dokumentation verweisen.

Im übrigen haben wir Ihnen nachweisen können, dass auch die Efta-Staaten den Vorrang des EWR-Rechtes durch ihr Landesrecht sicherstellen. Besonders eindrücklich ist diesbezüglich beispielsweise die Formulierung des norwegischen und des schwedischen Rechts. Wenn wir diese wichtige Frage des Vorranges des EWR-Rechtes vor widersprechendem Landesrecht in der Uebergangsbestimmung ausdrücklich regeln, spielen wir also keineswegs die Musterschüler. Wir tun damit nur, was fast alle Mitgliedstaaten des EWR-Vertrages auch tun.

Weiter wurde gesagt, der Vorrang habe nur im Falle eines nachträglichen Referendums gegen das Gesetzgebungspaket der Eurolex zu gelten. Glücklicherweise haben wir uns in der Kommission darauf geeinigt, dass der Vorrang generell in allen Fällen eines Konfliktes zwischen EWR und Landesrecht gelten muss.

Letzte Woche wurde in diesem Rat zudem die These vertreten, die Schubert-Praxis des Bundesgerichtes, wonach ein späteres Gesetz bewusst vom Staatsvertrag abweichen könne, wolle dem Volk und nicht dem Richter das letzte Wort geben, was aus demokratischen Gründen allenfalls erwünscht sein könnte. Dieses Argument wäre aber natürlich gerade mit der Einführung des nachträglichen Referendums besonders gefährlich. Wenn ein Gesetz, das EWR-Recht einführen oder widersprechendes Landesrecht aufheben will, vom Volk verworfen wird, so könnte dies dann derart ausgelegt werden, dass das Volk keinen EWR-konformen Erlass wolle, sondern mit dem erfolgreichen Referendum einen früheren, EWR-widrigen landesrechtlichen Erlass bestätigt. Damit könnte in einem solchen Fall auch direkt anwendbares EWR-Recht nicht mehr angewendet werden, und die Schubert-Praxis müsste also bei jedem erfolgreichen Referendum zur Anwendung kommen. Dies könnte

in letzter Konsequenz dazu führen, dass das EWR-Recht, das wir in der Volksabstimmung vom 6. Dezember annehmen, nachträglich über erfolgreiche Referendumsabstimmungen wieder aufgehoben würde. Das würde unsere gesamte Vertragsfähigkeit in Frage stellen.

Ich möchte das nicht mehr weiter ausführen. Aber ich betone noch einmal: Ich glaube, die Diskussion war in dem Sinne durchaus heilsam, als sie uns allen gezeigt hat, dass hier Fragen anstehen, die vom Gesetzgeber unbedingt eine Lösung verlangen, und dass wir diese Fragen nicht einfach der Rechtsanwendung und der Rechtssprechung überlassen dürfen. Es braucht gesetzgeberische Leitplanken, und zwar in erster Linie deshalb, weil wir mit der Einführung des nachträglichen Referendums eine total neue Ausgangssituation schaffen gegenüber dem, was wir sonst im Rahmen der Ratifizierung von Staatsverträgen tun. Konflikte zwischen Staatsvertrag und Gesetz werden im normalen Verfahren, wenn wir zuerst das widersprechende Landesrecht anpassen und erst dann den völkerrechtlichen Vertrag ratifizieren, von allem Anfang an weitestgehend verunmöglicht. Das ist der Grund, weshalb die Frage des Vorrangs bisher - mit Ausnahme der Schubert-Praxis - in der Rechtsprechung erfreulicherweise kaum eine Rolle gespielt hat.

Mit der Uebernahme des EWR-Rechtes und der Gewährung des

nachträglichen Referendums erlangt dieses Problem nun eine ganz neue Qualität, eine ganz neue und viel grössere Dimension. Wir übernehmen eine Rechtsmasse von rund 1500 Rechtsakten. Die notwendigen Gesetzesänderungen werden hier erstmals nachträglich dem Referendum unterstellt. Das Konfliktpotential zwischen unmittelbar anwendbarem EWR-Recht und nachträglichem Gesetzesreferendum ist daher ein sehr umfassendes, und deshalb verlangt es das Gebot der Transparenz, dass wir die Tragweite des nachträglichen Referendums unserem Volk ganz klarmachen. Wir müssen, wenn gegen die Eurolex-Vorlage im Bereich des Strassenverkehrsgesetzes das nachträgliche Referendum erfolgreich ergriffen wird, klarmachen, dass das zwar bedeutet, dass dieses Eurolex-Gesetz ausser Kraft tritt und das vorbestehende SVG wieder auflebt, dass aber dennoch jedermann einen Rechtsanspruch darauf hat, dass das unmittelbar anwendbare EWR-Recht - beispielsweise die Vorschriften über die 2,6 Meter bei den Kühllastwagen - tatsächlich durchgesetzt werden kann. Würden wir das nicht ausdrücklich in den Uebergangsbestimmungen festhalten, so würde man uns wohl zu Recht vorwerfen, dass wir gegen das Gebot der Transparenz verstossen.

Weiter war der Kommission klar, dass es nötig ist, in dieser Bestimmung ausdrücklich festzuhalten, dass im Bereich des unmittelbar anwendbaren EWR-Rechts die Schubert-Praxis keine Anwendung mehr finden darf. Ich bin

Ihrer Kommission daher dankbar, dass sie mit dieser Formulierung nun die unbedingt notwendigen Jalons für die Bedeutung des nachträglichen Referendums und für die Rechtsanwendung zwischen unmittelbar anwendbarem EWR-Recht und widersprechendem Landesrecht im Konfliktfall ausdrücklich festhält. Damit machen wir klar, dass auch bei einem nachträglichen Referendum das EWR-Abkommen - soweit es unmittelbar anwendbares Recht enthält - anzuwenden ist. Wir machen zudem klar, dass im Geltungsbereich des EWR die Schubert-Praxis keine Geltung mehr haben kann.

Im übrigen möchte auch ich zuhanden der Materialien ausdrücklich festhalten, dass mit dieser neuen Formulierung keinerlei Rückschlüsse e contrario auf das übrige Völkerrecht gezogen werden dürfen. Wir möchten die Frage des Vorrangs des Völkerrechts nicht-ausserhalb des EWR-Rechtes durch die Uebergangsbestimmung entscheiden.

Schliesslich noch ein Wort zum neu eingeführten Begriff der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen: Wir können - obwohl es sich um einen neuen Verfassungsbegriff handelt - auf eine feststehende Praxis des Bundesgerichts verweisen. Das Bundesgericht hat in langjähriger Rechtsprechung festgehalten, dass all jene Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind, die genügend bestimmt sind, dass sie als Entscheidungsgrundlage für einen konkreten Streitfall dienen können und damit keiner weiteren Konkretisierung durch den staatlichen Gesetzgeber bedürfen. Dabei sei ausdrücklich festgehalten, dass unmittelbar anwendbare Bestimmungen sich sowohl im EWR-Abkommen selber als auch in Verordnungen, aber auch - entgegen dem Wortlaut des EG-Vertrages - in Richtlinien finden können.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diesem neuen Vorschlag Ihrer Kommission zuzustimmen. Ich bin überzeugt, dass Sie sich als Gesetzgeber dieser Aufgabe um der Rechtssicherheit willen nicht entschlagen können, und hoffe, dass diese

Formulierung auch die nötige Annahme im Nationalrat finden wird.

Schiesser: Wenn ich mich richtig entsinne, liegen zwei Anträge von mir vor. Ein Hauptantrag auf Streichen und ein Eventualantrag mit einer anderslautenden Formulierung. Darf ich eine kurze Vorbemerkung zum Antrag der Staatspolitischen Kommission machen? Wir haben am letzten Donnerstag und auch heute einige Zeit über dieses staatspolitisch ausserordentlich grundlegende Problem, dessen Tragweite nicht ohne weiteres ersichtlich ist, diskutiert. Ich möchte nicht dazu beitragen, die Entscheide zu verzögern, muss aber doch vorausschicken, dass ich dem Antrag Zimmerli nicht zustimmen werde; wenn ich zwischen dem Antrag des Nationalrates und dem Antrag Zimmerli zu wählen habe, dann entscheide ich mich für den Antrag Zimmerli.

Präsidentin: Herr Zimmerli hat mir mitgeteilt, dass sein Anliegen im Konsensvorschlag der Kommission berücksichtigt ist.

Schiesser: Entschuldigung: Der Kommissionsantrag beruht auf dem Antrag Zimmerli. Ich meinte den Antrag der Staatspolitischen Kommission.

Ich möchte ganz populärjuristisch sagen, was dieser Antrag, nach den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten in bezug auf unsere Bundesverfassung bedeutet. Das sind nur zwei Sätze, dann werde ich schweigen. Es bedeutet bei Artikel 71: "Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt." Neu müssten wir eigentlich den Zusatz anfügen: "Dies gilt nicht im Bereich des EWR-Rechts, hier steht die letzte Entscheidung dem Bundesgericht zu."

Bei Artikel 113 Absatz 3: "In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend." Hier müssten wir anfügen: "Ausgenommen im Bereich des EWR-Rechts."

Das ist die Tragweite dieses Antrages. Ich kann dem nicht zustimmen. Ich bin mir bewusst, dass ich mit meinen Anträgen gegen den einstimmigen Antrag der Staatspolitischen Kommission nicht ankomme. Ich ziehe sie daher zurück, werde mich aber der Stimme enthalten.

Rhinow, Berichterstatter: Nur ein Satz zuhanden der Materialien. Die Auffassung von Herrn Schiesser stimmt nicht. Sie nicht populärjuristisch, höchstens populär, aber sicher nicht juristisch.

Bundesrat Koller: Ich kann diese Sätze von Herrn Schiesser auch nicht einfach so stehenlassen. Wenn Sie so argumentieren, Herr Schiesser, müssten Sie auch endlich einmal die Katze aus dem Sack lassen. Was wäre denn Ihre Meinung? Das haben Sie uns weder letzte Woche noch heute gesagt. Geht Ihre Meinung tatsächlich dahin, dass wir jenes Recht, das wir am 6. Dezember annehmen, durch ein nachträgliches Referendum wieder voll aufheben könnten? Diese Frage steht an.

Die zweite Frage, die wir zu entscheiden haben, Herr Schiesser,

ist die, wie das Bundesgericht nach Artikel 113 BV im Falle einer klaren Kollision entscheiden muss, wenn auf der einen Seite eine Entscheidungsnorm aus dem EWR-Recht und gleichzeitig eine widersprechende aus dem nationalen Recht vorliegt. Der Richter kann bekanntlich in einem solchen Konfliktfall nicht sagen "non liquet!" - angesichts dieses Widerspruchs entscheide ich nicht. Also müssen wir ihm eine Kollisionsregel mit auf den Weg geben. Genau das tun wir mit dem Antrag Ihrer Staatspolitischen Kommission.

Um die Entscheidung dieser beiden Fragen kommen Sie nicht herum. Wir ändern Artikel 113 der Bundesverfassung auch gar nicht ab, sondern wir geben für diesen voraussehbaren klaren Kollisionsfall lediglich eine Kollisionsregel zuhanden unserer Gerichte.

Präsidentin: Darf ich daran erinnern, dass wir uns im Zweikammersystem befinden und dass unsere Entscheide so oder so nicht endgültig sind, wenn wir Differenzen schaffen?

Loretan: Meine Frage geht in dieselbe Richtung wie jene von Herrn Schiesser. Sowohl der Kommissionspräsident als auch Herr Bundesrat Koller haben den Fall erwähnt und beleuchtet, in dem der Souverän - das Volk - eine künftige Eurolex-Vorlage nach Inkrafttreten unseres allfälligen Beitrittes zum EWR ablehnt. Dann sei, so der Kommissionspräsident, der vom Volk verworfene landesrechtliche Erlass als EWR-Grunderlass eben dennoch anwendbar. Dann entsteht, etwas populär ausgedrückt, klar ein Konflikt zwischen Vertragstreue im Rahmen des EWR und Volkstreue im Rahmen der Eidgenossenschaft.

Nun habe ich folgende Frage: Müsste der Bundesrat nicht im politischen Bereich, nebst der Notifizierung gemäss Artikel 103 Absatz 2 des EWR-Abkommens, dass dieser Erlass im betroffenen Teil des EWR-Rechtes für die Efta-Länder sistiert sei, sofort im Rahmen des komplizierten EWR-Entscheidungsmechanismus die Aenderung des betreffenden EG-EWR-Erlasses anstreben, und müsste er nicht letztlich die Schutzklausel anrufen, um der Volkstreue unserer Behörden den Vorrang zu verschaffen? Das ist bestimmt eine Frage, die uns im Abstimmungskampf immer wieder gestellt werden wird.

Ich erbitte deshalb sowohl seitens des Bundesrates als auch der Kommission eine Antwort.

Danioth: Ich habe mich am letzten Donnerstag zu Wort gemeldet; ich konnte dann mein Votum wegen des Ordnungsantrages nicht mehr abgeben. Ich hätte mich heute nicht mehr gemeldet, weil ich im Prinzip mit dieser nun gefundenen Formulierung einverstanden bin, was bestätigt, dass die Vorschläge vom letzten Donnerstag unbefriedigend waren. Was mir aber ein zunehmend ungutes Gefühl verursacht, ist die Begründung - ich muss es gestehen, Herr Bundesrat Koller -, vor allem jene Ausführungen, die Sie gemacht haben, um die Schweiz auf diese Linie zu bringen. Ich habe einfach den Eindruck, dass Sie dem Volk kein Vertrauen entgegenbringen, wenn Sie ständig mit diesem einzelnen Fall der Schubert-Praxis kommen. Damals haben wir andere Verhältnisse gehabt. Niemand in diesem Saal, niemand in diesem Land ist gegen den Vorrang des Völkerrechtes. Ich glaube auch, dass - wie man aufgrund der Abstimmung vom letzten Wochenende annehmen darf - keine Mehrheit im Schweizervolk

bereit wäre, einen flagranten Rechtsbruch gegenüber dem Völkerrecht, sei es EWR-Recht, EG-Recht oder anderes Völkerrecht, zu begehen oder in Kauf zu nehmen. Dass wir das Völkerrecht vorbehalten, ist durchaus richtig. Es gibt namhafte Wissenschaftler, die sagen, es sei gar nicht notwendig, dass der Vorrang des Völkerrechtes in die Verfassung geschrieben wird, weil wir ein monistischer Staat sind und weil Sie die beiden Staaten erwähnt haben, Norwegen und Dänemark, die eben dualistische Systeme haben. Ich gehe aber mit Ihnen einig, dass es, nachdem wir das nachträgliche Referendum einführen, richtig ist, die Präzisierung aufzunehmen, die die Staatspolitische Kommission empfohlen hat. Aber ich muss Ihnen natürlich sagen, dass wir keine Garantie abgeben können. Da gibt es irgendeinmal ein Gesetz, das vom Volk angenommen wird und in irgendeinem untergeordneten Punkt vielleicht nicht hundertprozentig auf der Linie von Brüssel liegt; deswegen sollte man jetzt dem Volk ein für allemal sagen: Du darfst dann nicht oder, wenn du ein Gesetz annimmst, gilt es nicht. Das finde ich irgendwie ein Misstrauen oder eine Oberlehrermentalität dem Volke gegenüber, die nicht gerechtfertigt sind. Wir sind dank des direktdemokratischen Weges und der mit den Volksrechten verbundenen Imponderabilien ein etwas gemächlicher Marschteilnehmer in dieser EWR-Kolonie, aber dafür ein verlässlicher und ein zielstrebigere. Und wir sind der einzige Partner, dessen Mitmachen in allen wichtigen Fragen vom Volk und von den Einzelständen mitgetragen wird. Diese hohe Legitimation ist ihren Preis wert, und sie rechtfertigt von der Gegenseite sicher auch ein gewisses Mass an Toleranz und an Vertrauen. Ich wäre nicht einverstanden, wenn wir im Differenzbereinigungsverfahren auf die nationalrätliche Lösung - die die schlechteste aller Lösungen darstellt - zurückkommen würden. In diesem Sinne kann ich mich zur Not mit dem Antrag befreunden, hätte aber lieber gesehen, wenn wir eine derartige Bestimmung überhaupt gestrichen hätten.

Schiesser: Herr Bundesrat Koller hat mich ganz direkt aufgefordert, die Karten auf den Tisch zu legen. Herr Bundesrat, ich habe sie auf den Tisch gelegt: Mir wäre es darum gegangen, eine Regelung zu finden, die die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit dem nachträglichen Referendum lösen könnte. Dazu habe ich immer Hand geboten. Was mir aber missfällt, ist jene Taktik, die über diesen Umweg nun auch die Schubert-Praxis im EWR-Bereich ein für allemal vollständig und für immer beseitigen will. Der Bundesrat hat in seinem ursprünglichen Antrag nichts dergleichen für nötig erachtet; über den Umweg des nachträglichen Referendums wird das nun eingebracht. Das missfällt mir. Ich hätte gerne gehabt, wenn wir in bezug auf die Rechtsanwendung bei der heutigen Praxis geblieben wären und in bezug auf das nachträgliche Referendum eine spezielle Lösung geschaffen hätten.

Rhinow, Berichterstatter: Ich bin direkt angesprochen worden, und es gehört zur Fairness, dass Fragen, die im Rat gestellt werden, auch hier beantwortet werden. Eine erste Bemerkung zu Herrn Schiesser: Die Botschaft des Bundesrates ist klar. Der Bundesrat sagt, dass die Rechtsanwendungsorgane entgegenstehendes Landesrecht nicht

anwenden dürfen. Damit ist auch kein Raum mehr für die Schubert-Praxis. Es stimmt also nicht, dass der Antrag des Bundesrates oder die Vorstellungen in der Botschaft diese Frage nicht schon beantwortet hätten.

Eine zweite Bemerkung zu Herrn Loretan: Ich glaube, es handelt sich nicht um eine Frage der Volkstreue. Es geht darum, dass die Instanz, welche den Vertrag genehmigt, und die Instanz, welche nachher ein Gesetz erlässt, unterschiedliche Beschlüsse fassen können. Das Abkommen ist von Volk und Ständen genehmigt worden. Ein späteres Gesetz kann vom Volk ausdrücklich bestätigt worden sein; vielleicht ist aber das Referendum nicht einmal ergriffen worden. Es entsteht eine Kollision zwischen zwei Entscheidungen, bei denen das Volk beteiligt war. Es steht Volk gegen Volk, oder die genehmigende Instanz des Staatsvertrages gegen die Instanz, die das Gesetz genehmigt hat. Ueber diese Kollision muss entschieden werden. Wenn wir über diese Kollision entscheiden, ist das immer noch demokratischer, als wenn wir dem Richter anheimstellen, welche Regel er dann anwenden und wem er den Vorzug geben will. Wenn wir also den Vorrang der Politik beachten, dann müssen wir die Entscheidungen fällen, ausdrücklich mit einer Verfassungsnorm oder durch Abgabe klarer Erklärungen zuhanden der Materialien, und nicht diese Entscheidung dem Gericht überlassen.

Bundesrat Koller: Es geht bei dieser Frage tatsächlich auch darum, zu verhindern, dass das Volk widersprüchliche Entscheide trifft, dass das Volk am kommenden 6. Dezember etwas anderes bestimmt, wenn es um das Ganze geht, als später allenfalls bei einem konkreten Referendum, wenn es um eine einzelne Gesetzesvorlage geht.

Herr Schiesser, Sie sagen, wir hätten keinen Entscheidungszwang. Aber das Problem ist jetzt besonders akut geworden, weil wir die Volksrechte optimal ausgedehnt haben, indem wir das nachträgliche Referendum gewähren. Wenn wir jetzt zur Schubert-Praxis keine Stellung nehmen, dann bestünde die grosse Gefahr, dass die Schubert-Praxis im Rahmen des nachträglichen Referendums eine ungeheure Bedeutung erhalten könnte: Es wäre vollständig im Sinne der Schubert-Praxis, dass man dann sagen würde, jedes nachträgliche Referendum, das Erfolg habe, sei der letzte erkennbare Volkswille, und dies verstosse klar gegen EWR-Recht; deshalb sei diesem letzten erkennbaren Volkswillen voll zum Durchbruch zu verhelfen. Aber das wollen Sie ja wohl auch nicht, wenn ich Sie richtig verstehe. Darum mussten wir hier auch zur Schubert-Praxis Stellung nehmen, weil sie eben gerade im Zusammenhang mit dem nachträglichen Referendum eine besondere Aktualität und Bedeutung erhalten könnte.

Herr Danioth, ich mache das keineswegs aus Misstrauen gegenüber unserm Volk, aber als Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements bin ich auch für die Rechtssicherheit verantwortlich. Ich bin dafür verantwortlich, dass - wenn dieses EWR-Abkommen hoffentlich am kommenden 6. Dezember angenommen wird - für alle unsere Bürgerinnen und Bürger und für alle rechtsanwendenden Behörden klare Rechtsverhältnisse herrschen. Das erreichen wir, wenn Sie jetzt Absatz 4, wie er aus Ihrer Kommission hervorgegangen ist, zustimmen.

Präsidentin: Wir haben ein hochinteressantes doppeltes völkerrechtliches Seminar hinter uns, und ich kann natürlich verstehen, dass das Volk ab und zu sagen wird: "I am still confused, but on a higher level."

Cavelty, Berichterstatter: Mit der nun vorgelegten Formulierung können wir uns einverstanden erklären. Ich habe nichts anderes gehört, auch von den Vorrednern nicht. Was uns aber Sorgen macht, ist die Interpretation dieser Formulierung. Diese Interpretation ist - von mir aus gesehen - ganz einseitig. Sie berücksichtigt weder die Diskussion der letzten Woche noch die Diskussion von heute morgen. Diese wird zuwenig beachtet. Herr Bundesrat Koller hat vorhin selbst gesagt, die Beseitigung der Schubert-Praxis sei für das nachträgliche Referendum notwendig. Da sind wir alle einverstanden. Es stört uns aber, dass die Beseitigung der Schubert-Praxis nun generell im ganzen EWR-Recht Geltung haben sollte; dem stimme ich persönlich nicht zu. Das ist aber eine Sache der Interpretation. Ich habe das Wort ergriffen, um, auch zuhänden der Materialien, zu sagen, dass nicht alle - beispielsweise ich, Herr Schiesser, und andere auch - dieser einseitigen Interpretation des Kommissionspräsidenten und vor allem derjenigen von Herrn Bundesrat Koller zustimmen.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag der Kommission	34 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	38 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Nationalrat - Au Conseil national

11

30.9.1992

92.052

EWR-Abkommen
Accord sur l'EEE

Differenzen - Divergences

Siehe Seite 1371 hiervor - Voir page 1371 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 29. September 1992
Décision du Conseil des Etats du 29 septembre 1992

Ziff. II Art. 20 Abs. 4 (neu)Antrag der KommissionMehrheit

Streichen

Minderheit I

(Segmüller, Darbellay, Fischer-Hägglingen, Ruckstuhl)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Frey Walter, Moser, Steffen)

Festhalten

Art. 20 al. 4 (nouveau)Proposition de la commissionMajorité

Biffer

Minorité I

(Segmüller, Darbellay, Fischer-Hägglingen, Ruckstuhl)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Frey Walter, Moser, Steffen)

Maintenir

Rychen, Berichterstatter: Der Ständerat hat gestern zum
Beschlusssentwurf EWR zwei Differenzen geschaffen. Die erste
Differenz ist im Artikel 20 Absatz 4 und die zweite Differenz
im Artikel 21.

Die Aussenpolitische Kommission hat gestern bereits getagt, und
ich kann Ihnen heute ihre Beschlüsse unterbreiten.

Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass bei Artikel 20 Absatz 4
der Ständerat neu beschlossen hat: "Das unmittelbar anwendbare
Recht des EWR geht vor." Wir haben seinerzeit in diesem Plenum
beschlossen: "Der Vorrang des Völkerrechts bleibt für alle
rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe vorbehalten."

Wir haben nun einen Antrag der Mehrheit der Kommission, auf
diesen Absatz 4 überhaupt zu verzichten: Streichung von
Artikel 20 Absatz 4. Eine Minderheit I (Segmüller) will den
Ständerat unterstützen. Eine Minderheit II (Frey Walter) will
an der Fassung des Nationalrates festhalten. Damit wäre die

Ausgangslage kurz skizziert.

Für eine ausdrückliche Verankerung des Vorranges im Bundesbeschluss über den EWR sprechen vor allem Gründe der Rechtssicherheit und der Transparenz, da durch das nachträgliche Referendum für die Eurolex-Vorlagen Illusionen über die Tragweite dieses Referendums erweckt werden könnten. Immer wieder wird betont, man solle den Bürgern keinen Sand in die Augen streuen. Das ist ein schon oft zitiertes Wort. Direkt anwendbares Recht muss nämlich durchgesetzt werden, wie Sie wissen, und von den rechtsanwendenden Organen trotz einem erfolgreichen Referendum angewandt werden.

Die Mehrheit der Kommission kommt jedoch zum Schluss, dass die Erläuterungen in der Botschaft - wir verweisen auf Seite 93 im deutschen Text und auf Seite 88 im französischen Text - diesem Anliegen genügend Rechnung tragen. Die Botschaft hält ausreichend fest, was der Vorrang des EWR-Rechts bedeutet. Im übrigen ist völlig unbestritten - in diesem Saal und auch im Ständerat -, dass es selbstverständlich ist, dass das Völkerrecht Vorrang hat. Die Frage, ob wir nun im Absatz 4 den Vorrang speziell in den Verfassungsartikel hineinnehmen, ist eher eine politische Frage oder - wenn man die Diskussion im Ständerat angehört hat - auch Feinmechanik von Juristen. Diese Diskussion ist aber ernst zu nehmen.

Es ist auch klar, dass eine ausdrückliche Bestimmung über den Vorrang des Völkerrechts dazu dienen kann, die Fortführung der Schubert-Praxis des Bundesgerichtes zu verhindern. Die Mehrheit der Kommission ist aber der Meinung, dass auch hier die Erklärungen in der Botschaft, die vorliegenden Materialien, dem Bundesgericht den entsprechenden Hinweis geben, dass es nicht auf die Schubert-Praxis zurückkommen soll und wird.

Der Antrag zur Streichung des Artikels 20 Absatz 4 ist aus der geführten Diskussion hervorgegangen. Es ist natürlich nicht ganz das gleiche, wie wenn die Aussenpolitische Kommission diesen Antrag von Anfang an gestellt hätte. Es ist eigentlich eine Art Prozess in dieser Diskussion festzustellen, und der allgemeine Vorrang des Völkerrechts - ich wiederhole das noch einmal, weil es sehr wichtig ist - wurde nie und von niemandem in Frage gestellt.

Jede Formulierung - so hat die Diskussion erbracht - bringt jedoch gewisse Unklarheiten und vor allem verschiedene Interpretationsschwierigkeiten und damit neue Probleme. Das ist der Hauptgrund, warum wir dazu kommen, Ihnen zu beantragen, diesen Absatz 4 zu streichen. Die Kommission war schon immer mehrheitlich der Meinung, dass eine Vorrangbestimmung, wenn sie überhaupt aufgenommen werden soll, sich nicht auf das EWR-Recht beschränken dürfe, um das Argumentum e contrario zu vermeiden. Aus einer auf den EWR beschränkten Vorrangbestimmung könnte der Stimmbürger fälschlicherweise ableiten, dass ausserhalb des EWR der Vorrang des Völkerrechtes nicht gelte oder dass dem EWR-Recht Vorrang vor dem übrigen Völkerrecht zugestanden werde. Deshalb ist die Kommission mit 12 zu 8 Stimmen der Auffassung, dass die ständerätliche Version ebenfalls ihre Problematik in sich birgt. Im weiteren ist in manchen Fällen die Unterscheidung zwischen direkt anwendbarem und nicht direkt anwendbarem EWR-Recht äusserst schwierig. Auch Richtlinien enthalten unmittelbar anwendbare Bestimmungen. Es sind schliesslich die Gerichte, die zu entscheiden haben, ob eine Bestimmung unmittelbare Wirkung hat oder nicht. Wie bei den

Eurolex-Vorlagen soll man sich auch im Bundesbeschluss auf das unbedingt Notwendige beschränken. Das EWR-Abkommen verlangt von uns nicht, eine ausdrückliche Vorrangbestimmung auf Verfassungsebene aufzunehmen.

Es wurde auch gesagt, wir sollten nicht päpstlicher sein als der Papst. Nun gibt es aber eine politische Frage, die die Kommission ernst nimmt, und zwar: Wie soll man dem Stimmbürger offen, ehrlich und auch klar darlegen, dass ein Vorrang des Völkerrechtes besteht? Es ist der ausdrückliche Wille der Kommission, dass nichts verborgen bleibt, dass der Stimmbürger absolute Klarheit hat, dass dieser Vorrang gilt.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen deshalb vor, Absatz 4 zu streichen und gleichzeitig vom Bundesrat zu verlangen, dass in der Abstimmungsbotschaft zuhanden der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Vorrang des Völkerrechtes ein Kapitel gewidmet wird und dass dort ganz klar gesagt wird, dass dieser Vorrang besteht. Das scheint uns ein Weg zu sein, der gangbar ist.

Mit 12 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen schlagen wir Ihnen vor, Absatz 4 zu streichen.

M. Frey Claude, rapporteur: Deux divergences subsistent.

Nous vous proposons de nous rallier à la version du Conseil des Etats à l'article 21. En revanche, nous vous suggérons une autre solution concernant l'article 20, alinéa 4.

Cet alinéa a soulevé beaucoup de discussions au Conseil national et, maintenant, au Conseil des Etats. Hier encore, ce dernier a longuement débattu de cette question et, à un moment donné, la présidente, Mme Josi Meier, très britannique, très flegmatique, a déclaré: "J'observe que la confusion est totale, mais elle se situe à un haut niveau".

Le texte adopté par le Conseil des Etats ne clarifie pas la situation. De l'avis de notre commission, c'est même la plus mauvaise version étudiée jusqu'ici. Je vous en rappelle la teneur: "Le droit de l'EEE directement applicable l'emporte". C'est la plus mauvaise version parce qu'on y mentionne expressément l'EEE, alors que nous nous sommes toujours opposés à cette mention pour la bonne raison que la question est plus large que l'EEE. En effet la question de la primauté du droit international sur le droit national se pose ici. En outre, nous sommes opposés à cette mention parce qu'on y évoque le droit de l'EEE directement applicable, ce qui laisse pour le moins des zones grises.

Nous constatons que le Conseil des Etats et le Conseil national ont eu une préoccupation commune: il faut éviter que ne perdure la jurisprudence Schubert du Tribunal fédéral. Pour ceux qui auraient oublié ou perdu leur partition, nous rappelons simplement qu'au sens de la jurisprudence Schubert, le Tribunal fédéral applique le droit fédéral postérieur contraire à un traité international antérieur lorsqu'il peut admettre que le législateur avait volontairement et consciemment ignoré ses obligations internationales. Donc, le législateur connaissait le droit international, mais volontairement il ne l'a pas suivi.

A propos de cette jurisprudence Schubert, nous faisons deux observations. Premièrement, il ne faut pas surestimer son importance; il faut la resituer dans son contexte historique. Cette jurisprudence est issue d'un arrêt Frigerio qui date de 1968, à propos d'une loi sur le trafic postal du 2 octobre

14

1924, loi basée sur un traité international du 10 mai 1879. Depuis lors, les temps ont changé et le droit international a considérablement grandi en importance. C'est un fait dont le Tribunal fédéral doit aussi tenir compte.

Deuxièmement, le message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE est très clair. Monsieur le Conseiller fédéral, vous avez été très clair dans votre message, et nous tenons à le citer ici (page 88 de la version française et 93 de la version allemande): "Enfin, l'importance particulière que revêt l'Accord EEE dans l'ordre juridique suisse, par le fait du référendum obligatoire du peuple et des cantons, tend à confirmer également la primauté du droit EEE sur le droit interne. Un vote positif du peuple et des cantons n'assure pas seulement une légitimation démocratique élevée au principe de la bonne foi contenu à l'article 3 A-EEE; il témoigne aussi de la volonté du souverain suisse de placer cet accord tout entier au-dessus du droit national contraire." Et le Conseil fédéral poursuit: "En résumé, la primauté du droit EEE se présente, pour les organes de l'Etat, de la façon suivante:

- Lors des travaux législatifs préparatoires, il conviendra d'examiner la compatibilité de tous les projets avec le droit EEE.
- Les organes législatifs de la Confédération et des cantons seront liés par le droit EEE; ils devront l'introduire dans le droit interne en temps utile et adapter le droit national contraire; ainsi pourront être évités les conflits lors de la mise en application du droit.
- Les organes fédéraux et cantonaux chargés de l'application du droit mettront le droit EEE à exécution et s'abstiendront d'appliquer le droit national contraire."

On ne peut pas être plus clair que ce texte. Si le Tribunal fédéral ne devait pas saisir ce message clair, c'est que nous aurions élu de très mauvais juges fédéraux. Voilà pourquoi, par 12 voix contre 8 et 3 abstentions la commission estime qu'il ne faut rien ajouter à cet accord; tout ajout serait simplement superfétatoire.

En outre, nous avons le sentiment qui confine à une conviction que le Conseil des Etats, si nous décidons aujourd'hui de biffer cet alinéa 4 qui n'apporte rien sinon la confusion, pourra se rallier à notre position telle qu'elle a été commentée ici. Nous aurons ainsi vidé ce qui a été un abcès de fixation tout à fait inutile. Encore une fois, les textes sont clairs, la primauté du droit international est réservée ici comme dans les autres cas de traités internationaux.

Donc, par 12 voix contre 8 et 3 abstentions, la commission vous demande d'accepter la version de la majorité, à savoir de biffer l'alinéa 4 de l'article 20.

Frau Segmüller, Sprecherin der Minderheit I: "Das unmittelbar anwendbare EWR-Recht geht widersprechendem schweizerischem Recht vor." Um diesen klaren Satz, der angeblich von gar niemandem bestritten wird, streiten wir. Die einen sind im Prinzip für das Prinzip, wollen aber mögliche Ausnahmen der Praxis überlassen. Die anderen - und dazu zählen die überwältigende Mehrheit des Ständerates und der Bundesrat - wollen eine Regel, die auch wirklich gilt. Der EWR-Vertrag hat zum Ziel - wie es in der Präambel heisst -

"einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht".

Das Protokoll 35, das fester Vertragsbestandteil ist, verpflichtet die Staaten, und zwar alle Efta-Staaten, die Rechtsordnung so zu gestalten, dass im Konfliktfall zwischen EWR-Recht und Landesrecht die EWR-Bestimmungen vorgehen. Dementsprechend haben alle andern Efta-Staaten entsprechende verfassungsrechtliche Bestimmungen aufgenommen, soweit dies noch nötig war. Die gegenteiligen Beteuerungen, wir seien die einzigen Musterschüler, sind falsch. Im Gegenteil, wir wären ohne Vorrangklausel der einzige Efta-Staat, der nicht garantieren kann, dass wir die vertraglichen EWR-Pflichten voll einhalten können. Jene, die darauf stolz sind und das als Ausdruck nationaler Souveränität betrachten, sollen dies tun. Ich kann es nicht. Wenn man zum EWR ja sagt, muss man auch die Folgen akzeptieren, die sich daraus ergeben.

Was vordergründig als Juristenstreit erscheint und vielen von uns schwierig vorkommt, ist im Kern eine sehr politische Angelegenheit. Der Konfliktfall EWR-Recht/Landesrecht existiert potentiell immer. Das liegt in der Natur der Sache, und mögliche Konfliktfälle können sich in der direkten Demokratie häufen. Die Frage ist nur, wer nach welchen Regeln diese sogenannten Kollisionen zu entscheiden hat. Es scheint mir unsere zentrale Aufgabe als Gesetzgeber zu sein, in diesem Punkt eine Kollisionsregel zu erlassen: eine Kollisionsregel, die vom Volk selbst im Rahmen des Genehmigungsbeschlusses bestätigt wird. Dieses Vorgehen und nicht ein Abstützen auf ungeschriebene Leitsätze ist auch unter demokratischen Gesichtspunkten das Gebotene.

Ich will die Lösung dieses Konfliktes nicht den Richtern überlassen, selbst dann nicht, wenn sie aus eigenem Antrieb die sogenannte Schubert-Praxis aufgeben würden. Es ist dies - und davon bin ich überzeugt - unsere Aufgabe als Parlament.

Einige meinen offenbar, es bestehe keine Notwendigkeit zur Festschreibung des Grundsatzes, die Praxis werde die Konflikte schon lösen. Ja, die Praxis wird die Konflikte lösen - allerdings in der Praxis nicht jene Leute, die Sie meinen oder sich wünschen. Der Hauptstreitpunkt ist nicht, ob jetzt wir in einer Norm oder später die Richter in Lausanne im Einzelfall den Konflikt lösen. Der wirkliche Streitpunkt ist, ob wir als Schweiz den möglichen Konflikt lösen wollen oder ob wir die Lösung des Konfliktes den EWR-Instanzen

(Efta-Ueberwachungsbehörde, EWR-Ausschuss, notfalls Efta- oder Schiedsgericht) überlassen wollen. Diese finden dann sicher einen Ausweg, aber nicht im Sinne der Geltung unseres Landesrechtes. Wir müssen also entscheiden, was uns lieber ist: ob wir die Lösung des Konfliktes den Diplomaten in Brüssel überlassen oder diese Hausaufgabe selber lösen wollen. Das steht heute zur Diskussion.

Der Kompromissvorschlag des Ständerates ist klar und eindeutig. Er beschränkt sich auf das absolut notwendige Minimum, wie es sich für eine Uebergangsbestimmung gehört. Es geht hier einzig um den Vorrang des unmittelbar anwendbaren EWR-Rechts, um nichts anderes. Zum allgemeinen Völkerrecht machen wir damit keine Aussage, weder positiv noch negativ.

Es besteht offenbar die Meinung, die Vorrangklausel sei schon recht, aber sie belaste die EWR-Vorlage, sie sei eine Hypothek,

man dürfe gegenüber dem Bürger nicht so ehrlich sein. Ich meine im Gegenteil, dass sich diese Transparenz lohnt. Der Bürger ist nicht so dumm und auch nicht so uneinsichtig, wie wir das manchmal gerne meinen. Der letzte Abstimmungssonntag dürfte dafür ein klarer Beweis sein. Der Bürger weiss schon, dass man das Fell nicht waschen kann, ohne es nass zu machen. Er weiss auch, dass Europa nicht zum Gratistarif zu haben ist. Ich möchte gerade auch gegenüber unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Welsschweiz betonen, was kürzlich unser ehemaliger Kollege Jean-François Aubert aus Neuenburg dazu gesagt hat: "Nous ne pouvons pas à la fois donner et retenir. Nous ne pouvons pas nous associer à d'autres et prétendre ensuite agir comme si nous étions restés seuls. Nous devrions d'ailleurs nous demander très sérieusement ce que vaut l'Europe, si l'Europe ne nous coûtait rien." Ich bitte Sie daher um Zustimmung zum Ständerat.

Frey Walter, Sprecher der Minderheit II: Ich möchte Sie in diesem Saal daran erinnern, dass die gleiche Kommission, die heute vehement und klar für Streichen eintritt, die erste Fassung des Nationalrates vertreten hat, wie sie auf Ihrer Fahne unter Artikel 20 ersichtlich ist. Offensichtlich hat in dieser Kommission ein entscheidender Meinungswechsel stattgefunden. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass der Artikel 20, wie er aus der nationalrätlichen Debatte grossmehrheitlich hervorging, in der Zusammenarbeit der Staatspolitischen Kommission mit der Aussenpolitischen Kommission entstanden ist und auf den folgenden vier Grundprinzipien basiert: erstens der Transparenz, zweitens der Vertragstreue, drittens der Rechtssicherheit und viertens der Wahrung unserer Volksrechte. Das war die Basis, die die Staatspolitische und die Aussenpolitische Kommission hatten, um den Artikel 20 zu formulieren.

Nun kommt die Mehrheit der gleichen Kommission und sagt: Streichen des Absatzes 4 von Artikel 20. Das ist Angst, dem Volk die Wahrheit zu sagen. Denn in Absatz 2 von Artikel 20 steht: "Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und wird dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er unverzüglich ausser Kraft." Damit muss doch im Volk die Meinung entstehen, dass noch ein ungeschmälertes Referendum möglich sei, und das - das hat ja der Kommissionssprecher vorher im Eingangsvotum gesagt - ist nicht möglich. Alles, was EWR-Recht respektive "Acquis-communautaire-EG-Recht" ist, ist Völkerrecht, und das ist dem Referendum entzogen.

Wer hat nun Angst, dem Volk die Wahrheit zu sagen? Das möchte ich Sie fragen. Wer hat ein Interesse daran, dem Volk - wie es der Kommissionspräsident ausgedrückt hat - "Sand in die Augen zu streuen"? Wir Volksvertreter in diesem Saal? Es geht doch um Güter wie Transparenz dem Volk gegenüber und Rechtssicherheit, und da sagt der Kommissionspräsident allen Ernstes, dass die Botschaft und die Materialien die Stelle von Verfassungsrecht übernehmen könnten. Meine Damen und Herren: Botschaft und Materialien für die Richter als Ausgangslage gegenüber einem sauberen Verfassungstext - da überlasse ich Ihnen das Urteil, was für die Entscheidungsfindung der Richter entscheidender ist!

Im übrigen möchte ich Ihnen sagen, dass die Rechtssicherheit nicht nur ein Problem ist, das jeden Bürger einzeln angeht; es

ist auch ganz besonders ein Problem für die Wirtschaft, die sich darauf verlassen muss, dass Rechtssicherheit gewährleistet ist. Sie ist nicht gewährleistet, wenn Sie den Absatz 4 des Artikels 20 streichen.

Ich bitte Sie: Nehmen Sie den Antrag der Minderheit II an, halten Sie am Beschluss fest, den wir in diesem Saal bereits einmal gefasst haben, oder aber - damit kann ich mich auch abfinden - nehmen Sie den Antrag der Minderheit I an, wie ihn Frau Segmüller vertreten hat. Aber machen Sie etwas nicht: Seien Sie dem Volk gegenüber nicht unehrlich, verweisen Sie es nicht auf Botschaft und Materialien, in denen so viel steht, dass sie sich widersprechen, so dass wir schliesslich eine Rechtsunsicherheit hätten, weil wir zum Richterstaat hinsteuern würden!

Ich möchte Ihnen noch ein kleines Beispiel geben. Schauen Sie sich den Artikel 21 an - immerhin geht es hier um Verfassungsrecht. Da hat der Ständerat eine von der Kommission unbestrittene Aenderung eingebracht: "Der Bund respektiert bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen." Gestern wurde in der Aussenpolitischen Kommission klar, dass dieser deutsche Text nicht angewendet werden kann, weil der Bundesrat wegen dem Völkerrecht, das über dem Landesrecht steht, mit diesem "respektiert" nicht leben kann. Das wird in der Redaktionskommission noch umgedeutet werden müssen, um näher an das französische "veille" angenähert werden können. So machen wir in diesem Haus zu so entscheidenden Fragen Politik! Hier geht es aber um Verfassungsrecht.

Ich möchte Sie ernsthaft bitten, entweder dem Antrag der Minderheit II (Frey Walter), wie wir das bereits einmal miteinander beschlossen haben, zuzustimmen, sich selbst also nicht untreu zu werden, dem Volk keinen Sand in die Augen zu streuen, ehrlich zu sagen, dass das Referendum im EWR-Recht nicht mehr möglich ist - ausser in dem kleinen Teil, in dem wir überreglementieren - und das auch auszudrücken in der Verfassung. Oder aber nehmen Sie den Antrag der Minderheit I (Segmüller) an. Dann können Sie dem Volk mit ruhigem Gewissen in die Augen schauen. Sonst müssen Sie auf Botschaft und Materialien verweisen und sind nicht einmal sicher, denn Sie sind ja nicht selbst der Richter, der Botschaft und Materialien in seiner Rechtsprechung werten wird.

Thür: Diese Angelegenheit entwickelt sich immer mehr zur Posse, bei welcher die Protagonisten die Uebersicht längst verloren haben. Ich habe deshalb bereits in der Sondersession vorgeschlagen, diesen Vorbehalt zu streichen. Ich bin froh, dass diese Grundsatzdebatte im Ständerat stattgefunden und unsere Kommission auf den Pfad der Tugend zurückgeführt hat. Ein wesentlicher Anteil an dieser neuen Unübersichtlichkeit ist dem Departement Koller zuzuschreiben, das mit einer doppelbödigen Begründung angeblich eine Selbstverständlichkeit in die Verfassung einführen wollte. Die Doppelbödigkeit liegt nun darin, dass Herr Bundesrat Koller einerseits behauptet, der Völkerrechtszusatz sei ganz selbstverständlich, er sei rein deklamatorisch und schaffe kein neues Recht, keine neuen Rechtsverhältnisse. Auf der andern Seite begründet er seinen Zusatz aber damit, dass er auf diese Art und Weise die bekannte

Praxis des Bundesgerichts, die Schubert-Praxis, mit einem Handstreich ausser Kraft setzen wollte. Also will der Bundesrat gegenüber dem heutigen Rechtszustand trotzdem eine grundsätzliche Aenderung.

Dieses Vorgehen ist aus unserer Sicht sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht nicht akzeptabel. In formeller Hinsicht kann dieses Vorgehen deshalb nicht akzeptiert werden, weil der Bundesrat im Rahmen der Eurolex-Anpassung stets den Grundsatz deklariert hat, dass nur jene Rechtsanpassungen vorgenommen werden sollen, welche durch das EWR-Abkommen zwingend vorgeschrieben sind. In bezug auf das Völkerrecht, den Völkerrechtsvorbehalt hat sich durch dieses EWR-Abkommen rein gar nichts geändert. Es ist der bisherige Rechtszustand geblieben. Eine Gesetzesänderung ist deshalb überhaupt nicht erforderlich. Wenn wir nach dem Grundsatz der notwendigen Anpassungen weiterfahren wollen, ist also in bezug auf diesen Völkerrechtsvorbehalt keine zusätzliche Regelung notwendig. Entscheidender aber sind die materiellen Bedenken, die gegenüber dem bundesrätlichen Ansinnen aus unserer Sicht vorgebracht werden müssen. Der Bundesrat will - wie bereits dargelegt - die sogenannte Schubert-Praxis eliminieren. Was besagt diese Praxis im Detail? Der Bundesrat umschreibt sie so: Gemäss Bundesgericht würde jüngeres Landesrecht älterem vorgehen. Das sei die Schubert-Praxis, und das gehe nicht mehr. Damit macht aber der Bundesrat eine unzulässige Verkürzung dieser Schubert-Praxis. Diese Praxis enthält drei Elemente - ich möchte das zu Protokoll geben --:

1. Es gilt das Primat des Völkerrechts; das ist der Grundsatz.

2. Wenn sich Landesrecht und Völkerrecht widersprechen, wird versucht, eine völkerrechtsgemässe Auslegung des Landesrechtes vorzunehmen.

3. Wenn dies nicht gelingt, sagt das Bundesgericht: Wenn der Gesetzgeber in einem späteren Landesrecht willentlich und wissentlich Völkerrecht verletzen wollte, haben wir als Bundesgericht dazu nichts zu sagen, dann gilt das jüngere Landesrecht. In einem solchen Fall muss das Problem mit den entsprechenden völkerrechtlichen Mitteln ausgetragen werden. Das kann dazu führen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag suspendiert werden muss. Aber auf jeden Fall ist es nicht Sache des Gerichts, diese politische Frage zu beurteilen.

Das Bundesgericht bekundet also gegenüber dem nationalen Gesetzgeber - entgegen dem, was Frau Segmüller dargetan hat - jene Zurückhaltung, die das Bundesgericht aufgrund von Artikel 113 der Bundesverfassung auferlegt erhalten hat. Es ist also gerade nicht so, wie dargetan wird, dass sich mit dieser Praxis das Bundesgericht über Parlaments- und Volksentscheide hinwegsetzen würde - ganz im Gegenteil! Das Bundesgericht sagt schlicht und einfach, wenn der Gesetzgeber und das Volk in einem neuen Erlass eine Frage wissentlich im Widerspruch zu einem älteren völkerrechtlichen Vertrag regelten, so nehme das Bundesgericht an, dass Landesrecht vorgehe, weil das Volk und der Gesetzgeber das so wollten. Damit hat das Bundesgericht seine Zurückhaltung gegenüber dem nationalen Gesetzgeber bekundet und dargetan, dass es sich in einem solchen Konflikt nicht einmischen will.

Das Bundesgericht ist also der Auffassung, dass dieser Konflikt nicht juristisch zu lösen sei, sondern auf der politischen

Ebene mit den zuständigen politischen Instanzen ausgetragen werden müsse. Wir teilen diese Auffassung; sie entspricht unserer Rechtstradition, welche dem Bundesgericht sogar verbietet, ein Bundesgesetz auf die Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Ich verstehe Herrn Bundesrat Koller nicht, wenn er nun in Umkehrung dieser Tatsachen behauptet, die Schubert-Praxis führe in den Richterstaat - genau das Gegenteil ist richtig. Mit der Schubert-Praxis hält sich das Bundesgericht, wie ich dargelegt habe, an jene Zurückhaltung, wie sie ihm von der Verfassung her auferlegt ist. Das wollen wir nicht ändern.

Wir haben auch allen Grund dazu, das nicht ändern zu wollen. Heute ist nämlich unklar, was geschehen soll, wenn beispielsweise eine Initiative oder ein Referendum einen völkerrechtswidrigen Inhalt hat. Herr Rhinow, der sich im Ständerat ebenfalls sehr für die Aufhebung der Schubert-Praxis eingesetzt hat, sagte diesbezüglich: "Nach meiner persönlichen Auffassung - ich unterstreiche dies - dürfte allerdings eine Volksinitiative, die in ihrem Kerngehalt eindeutig gegen direkt anwendbares EWR-Recht verstösst, nicht zulässig sein. Zulässig wäre es aber, mit einer Initiative die Kündigung des Abkommens zu verlangen."

Die bundesrätliche Antwort auf die Einfache Anfrage von Frau Gonseth betreffend zukünftiges Vorgehen bei Volksinitiativen bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR brachte in diesem Zusammenhang auch keine Klärung; im Gegenteil, unsere Befürchtungen sind diesbezüglich noch gewachsen. In der Antwort des Bundesrates heisst es nämlich: "Nicht abschliessend geklärt ist, ob und vor allem in welchen Fällen völkerrechtliche Verpflichtungen als materielle Schranken der Verfassungsrevision zu betrachten sind." Diese unklaren und widersprüchlichen Aussagen können wir nur so interpretieren, dass künftig damit gerechnet werden muss, dass die Initiativen und Referenden wegen Völkerrechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden und gar nicht erst dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Einer solchen Absicht müssen wir heute schon entschieden entgegentreten.

Wir unterstellen nun dem Bundesrat und jenen, die diese Minderheitsanträge weiterhin verteidigen, dass sie mit ihren Vorschlägen das juristische Terrain für eine solche Praxis ebnen wollen. Nach unserer demokratischen Auffassung ist dies unhaltbar. Wir sind der Auffassung, dass wie bisher Initiativen und Referenden dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden müssen, auch dann, wenn sie einen völkerrechtswidrigen Inhalt haben. Wir sind ferner der Meinung, dass der Bundesgesetzgeber und das Volk in letzter Instanz Gesetze erlassen dürfen sollen, die dem Völkerrecht widersprechen. Es ist klar, dass dann in einem solchen Fall ein Konfliktregelungsmechanismus in Gang kommt, der aus dieser Sackgasse herausführt. Die Schweiz müsste beispielsweise nach Artikel 5 des EWR-Abkommens das Problem im gemeinsamen EWR-Ausschuss oder im EWR-Rat zur Sprache bringen, um eine Sonderregelung für die Schweiz auszuhandeln. Sie könnte auch eine Aenderung des EWR-Rechts beantragen. Artikel 102 Absatz 4 des EWR-Abkommens sieht zudem noch die Möglichkeit der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften vor. Wenn alle Stricke reissen und in einem solchen Konflikt keine Lösung erzielt werden kann, dann stellt sich die Frage des weiteren Vorgehens. Entweder passen wir uns dann dem

Völkerrecht an, indem wir in einem zweiten Anlauf unser Gesetz anpassen, oder aber wir bleiben hart und müssen mit Konsequenzen rechnen, was auf eine Teilsuspendierung des EWR-Abkommens hinauslaufen könnte.

Es geht nicht an, dass man eine Teilsuspendierung des EWR-Abkommens über eine Volksinitiative oder ein Referendum nicht mehr realisieren kann, sondern nur noch eine vollständige Eliminierung des EWR-Abkommens mit einer Volksinitiative anstreben kann, wie dies Herr Rhinow vorschlägt. Diese Auffassung teilen wir nicht. Mit den Volksrechten muss auch eine Teilsuspendierung möglich sein.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, dem Streichungsantrag zuzustimmen, weil wir damit die bisherige Ordnung, die richtig ist, belassen.

Frau Nabholz: Offensichtlich sind wir nun daran, eine totale Konfusion auf einem absoluten Nebenkriegsschauplatz des EWR-Abkommens zu schaffen.

Ich möchte daran erinnern, dass die Botschaft auf insgesamt mehr als sieben Seiten sehr klar und detailliert ausführt, wie es sich bei Konfliktfällen zwischen Landesrecht und Völkerrecht verhält. Es wird klar ausgeführt, welche Verpflichtungen wir als Staat haben, um bindende Verträge einzuhalten und völkerrechtliche Normen zu erfüllen. Ich verstehe nicht, dass man im Zuge dieser Debatten und Differenzen, mit denen sich insgesamt drei Kommissionen des National- und des Ständerates befasst haben, nun einen derartigen Wirbel veranstaltet und argumentiert, als ob anerkannte Prinzipien im Zuge des EWR plötzlich ausser Kraft gesetzt würden. Lesen Sie die Seiten 87ff. in der deutschen Version der Botschaft, dann werden die Dinge wieder ins richtige Licht gerückt.

Seit ich dem Rat angehöre, habe ich hier x-fach internationalen Abkommen zugestimmt. Aber ich kann mich nicht an eine Debatte erinnern, wo wir im Zusammenhang mit internationalen Abkommen dieses Thema derart hochgespielt und gefragt hätten, ob früheres Landesrecht oder späteres Landesrecht oder eine Bundesgerichtspraxis diesem Abkommen allenfalls widersprechen könnten. Wir haben es stets angenommen, uns dem Prinzip der Vertragstreue zu verpflichten und diesem auch nachzuleben.

Frau Segmüller, Sie argumentieren bei Ihrem Minderheitsantrag, dass der Ständerat mit seiner Fassung beitragen wolle, Konflikte in dieser heiklen und zugegebenermassen schwierigen Materie zu lösen. Ich bin der Meinung, dass der Ständerat mit seiner Formulierung alles andere tut, als Konflikte zu lösen. Er schafft erst neue Konflikte. Ich erinnere daran, dass in der ersten Debatte eindringlich davor gewarnt worden ist, nun EWR-Recht auf Verfassungsstufe explizit zu erwähnen, weil damit offengelassen wird, wie es sich sonst mit völkerrechtlichen und internationalen Verpflichtungen verhalten würde. Ich möchte auch daran erinnern und bitten, dass Herr Bundesrat Koller dazu Stellung nimmt. Er selbst hat in zwei Kommissionen intensiv davor gewarnt, irgendeinen Hinweis auf direkt anwendbares EWR-Recht zu machen. Herr Bundesrat, als Fachmann in diesem Bereich - ich habe mir sagen lassen, Sie hätten über dieses Thema Ihre Habilitationsschrift geschrieben, - haben Sie uns erklärt, dass es überhaupt nicht klar sei, was direkt anwendbares EWR-Recht bedeute. Wie kommen wir denn jetzt dazu, ausgerechnet in einer Uebergangsbestimmung eine solche Norm

einzuführen, die nichts als Konfliktstoff und Verwirrung bietet und - Herr Frey Walter - schon gar nicht zur Rechtssicherheit beiträgt?

Alles was nun in diesem Hin und Her zwischen den beiden Räten in dieser Frage passiert ist, darf wohl zu keinem anderen Ende führen, als dass wir diesem Durcheinander ein Ende setzen. Wir setzen dem nur ein Ende, indem wir dem Streichungsantrag der Kommission zustimmen. Jede andere Formulierung - das habe ich in dieser mühsamen Debatte gelernt - wird nichts anderes bringen als Anlass zu Missverständnissen, und es wird Leute geben, die diese Missverständnisse auch weidlich in ihrer kommenden Kampagne gegen den EWR ausnützen werden.

Ich glaube, dass wir unsere Verfassung nicht dazu missbrauchen dürfen, Unklarheiten festzusetzen. Selbstverständlich ist es dem Bundesrat unbenommen - wenn er das Gefühl hat, dass in einem späteren Zeitpunkt, nach Inkrafttreten des EWR-Vertrages, mit dem Bundesgericht oder auch mit dem Parlament über diese völkerrechtliche Dimension des Themas Probleme entstehen könnten -, uns eine entsprechende Verfassungsrevision vorzuschlagen; zumindest was die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates betrifft, wird dieses Thema an einer der nächsten Sitzungen traktandiert sein.

Ich bitte Sie eindringlich, den Weg aus diesem Dilemma dadurch zu suchen, dass wir den Absatz 4 in Artikel 20 streichen. Ich stelle Ihnen diesen Antrag im Namen meiner Fraktion, die übrigens diese Haltung bereits bei der Eintretensdebatte durch Herrn Kollege Fischer-Seengen hat ausführen lassen.

Herr Frey Walter hat bei der Begründung seines Minderheitsantrages dargetan, wir würden mit der Streichung Angst vor dem Volk bekunden, weil wir es nicht wagen würden, dem Volk die Wahrheit zu sagen. Nun, Herr Frey, ich unterschätze unser Volk in keiner Weise. Unser Volk kann nämlich lesen, und das, was unser Volk vor der Abstimmung zu lesen bekommen wird, ist das Bundesbüchlein. In diesem Bundesbüchlein ist das EWR-Abkommen abgedruckt. In Artikel 3 und Artikel 7 wird man nachlesen können, dass das EWR-Recht unser Landesrecht brechen wird. Da wird weder Sand in die Augen gestreut, noch werden Fakten vernebelt; deutlicher, als es im Vertrag selbst ausgedrückt ist, wird es nirgends dargetan werden können. Nicht zuletzt, Herr Frey: Sie sind einer der eifrigsten Protagonisten für die Nein-Parole in diesem Land; ich zweifle nicht daran, dass Sie jede Gelegenheit ausnützen werden, dem Volk auch hierüber klaren Wein einzuschenken. Ich nehme nicht an, dass das Volk in Unkenntnis der Sachlage entscheiden wird - ob wir das nun hineinschreiben oder nicht. Ich bitte Sie daher um Zustimmung zur Kommissionsmehrheit.

Frau Grendelmeier: Herr Thür, es handelt sich nicht um eine Posse, wie Sie das zu nennen pflegten, was wir hier aufführen. Es handelt sich aber auch nicht darum, dass wir den Leuten bewusst oder unbewusst Sand in die Augen streuen; und es handelt sich noch viel weniger darum, dass wir unseriös sind und nicht wissen, wovon wir reden. Ganz im Gegenteil: Die Tatsache, dass wir in zwei Kommissionen des Nationalrates - und ich bin überzeugt, dass es beim Ständerat gleich war - über diese Frage gestritten und uns Gedanken gemacht haben, zeigt, dass es, Frau Nabholz, nicht einfach ein beliebiges internationales Abkommen ist, das in diesem Land nichts

verändert hat oder zu welchem eine besondere Information gegeben würde. Zum ersten Mal werden Volk und Stände über einen Vertrag abstimmen, der für unser Land von eminenter Tragweite ist.

Ich halte es deshalb für unumgänglich, dass wir nicht nur um der Rechtssicherheit willen auf einem ausdrücklichen Hinweis auf diesen Vorrang des Völkerrechts beharren; ich halte es auch aus Gründen der Information an unsere Stimmbevölkerung für unerlässlich, dass wir das tun. Man soll mir doch bitte nicht damit kommen, dass von Seite 87 der Botschaft an über sieben Seiten hinweg beschrieben werde, wie das dann so laufen wird. Seien Sie doch ehrlich: Haben Sie - die Sie in der Kommission waren und in diesem Rat sind - diese sieben Seiten so genau gelesen? Frau Bär nickt; sie kann sie vielleicht auswendig. Es ist pure Selbstüberschätzung anzunehmen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger denselben Informationsstand haben können wie wir, die wir hauptamtlich in den letzten Wochen nichts anderes mehr gemacht haben. Es ist lächerlich, und es ist arrogant, Frau Bär. Deshalb halte ich dafür, dass man - juristische Feinmechanik, staatspolitische Feinmechanik hin oder her - die klare Information der Bevölkerung in den Vordergrund stellt. Ich persönlich könnte mit der Streichung leben. Ich mache auch keinen Religionskrieg daraus. Aber ich halte es für unerlässlich, dass wir uns in dieser Frage nicht dem Vorwurf aussetzen, wir hätten den Leuten nicht expressis verbis gesagt, dass wir zwar das nachträgliche Referendum - eine Novität - eingeführt haben, dass dieses Referendumsrecht aber eingeschränkt ist, und zwar da, wo der Vorrang des Völkerrechtes gilt.

Ursprünglich, ich gebe das zu, war ich eine überzeugte Verfechterin der ursprünglichen bundesrätlichen Fassung mit Ausschluss des fakultativen Referendums. Ich habe es damals auch in diesem Rate gesagt: Sie können keinen Tomatensalat ohne Tomaten bestellen. Also: Wer dem EWR zustimmt, nimmt automatisch in Kauf, dass Gesetzesanpassungen gemacht werden müssen und dass das fakultative Referendum ausgeschlossen ist, ausgeschlossen sein muss!

Nun hat es sich aber herausgestellt - man kann im Verlauf der langen Sitzungen ja auch klüger werden -, dass tatsächlich Spielraum da ist. Diesen Spielraum gilt es unter allen Umständen auszunutzen und die Volksrechte da, wo es möglich ist, zu wahren. Aber es ist eben nur eingeschränkt möglich. Deshalb halte ich es für wichtig und für eine Frage der Redlichkeit, dass wir, wenn wir schon diese neue Form des nachträglichen Referendums einführen, die Leute darauf hinweisen, dass es sich eben nicht um ein Referendum üblicher Natur handelt, sondern um eine spezielle Form. Es geht dabei darum, Spielräume dort auszunutzen, wo dies möglich ist. Für welchen der drei Vorschläge sollen wir uns nun entscheiden?

Absatz 4 in der Form des Nationalrates hat den Schönheitsfehler, dass das Völkerrecht nun plötzlich in einer Übergangsbestimmung in die Verfassung kommt. Das ist unschön, aber ich kann damit leben.

Ich kann aber auch mit dem Beschluss des Ständerates leben, nach dem das Recht des EWR vorgeht; das scheint mir das klarste zu sein. Aber dieser Begriff ist eine Monstrosität, das "EWR-Recht" gibt es gar nicht, es gibt nur den Acquis

communautaire. Hier haben wir also nicht nur einen juristischen, sondern auch einen sprachlichen Schönheitsfehler.

Und schliesslich der dritte Vorschlag: Wir können Absatz 4 streichen. Ich könnte mit der Streichung leben.

Aber noch einmal: Für mich ist das Wichtigste: Information expressis verbis an die Bevölkerung! Ich möchte nicht, dass wir uns den Vorwurf gefallen lassen müssen, wir hätten bewusst eine Information unterschlagen.

Deshalb bitte ich Sie, dem beizustimmen, was wir schon vor ein paar Wochen in diesem Saal beschlossen haben oder dann halt der Fassung des Ständerates. Ich würde darauf verzichten, rein juristisch und damit auf Kosten der Rechtssicherheit und der Klarheit zu überlegen; beides sind wir der Bevölkerung in einer so wichtigen Frage schuldig.

Columberg: Die CVP-Fraktion hat sich gestern nochmals mit dieser Differenz befasst. Sie ist der Ansicht, dass wir sie nun möglichst bald bereinigen sollten. Ich bitte Sie, diesem juristischen Problem keine völlig unverhältnismässige Dimension zu geben. Bei der Würdigung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten - man kann sicher verschiedener Ansicht sein - scheint uns die Fassung des Ständerates vertretbar, akzeptabel zu sein. Verschiedene Gründe sprechen für diese Regelung.

1. Der Vorrang des Völkerrechtes ist ein allgemein anerkannter Grundsatz, der im Prinzip von niemandem bestritten wird. Wenn das so ist, wollen wir es auch in der Verfassung verankern. Diese Aussage dient demnach der Klarheit und schafft Transparenz.

2. Wir haben die Einführung des nachträglichen Referendums beschlossen. Dieses Recht unterliegt gewissen Einschränkungen. Es entspricht demnach einem Gebot der Redlichkeit und Ehrlichkeit, diese Grenzen in der Verfassung zu signalisieren. Das Stimmvolk soll wissen, woran es ist.

3. Wenn wir der Ansicht sind, dass eine Norm gelten müsse, dann sollen und müssen wir als Gesetzgeber dies auch sagen und die Interpretation nicht den Gerichten überlassen. Wir können uns nicht über den Richterstaat beklagen und gleichzeitig unsere Hausaufgabe nicht erfüllen. Aus diesem Grunde sind wir für eine klare Kollisionsnorm.

4. Bei der ganzen EWR-Debatte haben wir uns darauf geeinigt, nur jene Änderungen vorzunehmen, die unbedingt nötig sind. Diese Philosophie müssen wir auch in der Frage des Vorranges des Völkerrechtes befolgen, das heisst, wir können das gesamte Problem des Vorranges des Völkerrechtes nicht jetzt in umfassendem Sinne beschliessen und lösen, sondern uns nur mit dem befassen, was im Hinblick auf den EWR nötig ist. Die Formulierung des Ständerates, "Das unmittelbar anwendbare Recht des EWR geht vor", trägt diesem Einwand Rechnung. Weitergehende Lösungen müssen deshalb ausserhalb des EWR-Abkommens getroffen werden.

5. In allen EG- und Efta-Staaten setzt sich die Tendenz durch, den Vorrang des EG- beziehungsweise des EWR-Rechtes im Landesrecht sicherzustellen. Wir sollten den gleichen Weg gehen.

6. Der Ständerat - und das als letztes Argument - hat gestern den neuen Antrag mit 34 zu 1 Stimme angenommen.

Er hat sich also mit aller Deutlichkeit für eine Verankerung des Vorrangs des unmittelbar anwendbaren EWR-Rechts ausgesprochen, und im Sinne einer Konfliktlösung sollten wir dieser Fassung zustimmen. Es ist ein Vermittlungsvorschlag, mit dem sich sicher leben lässt.

Im Namen der einstimmigen CVP-Fraktion bitte ich Sie, diesem Beschluss des Ständerates, d. h., dem Minderheitsantrag I (Segmüller) zuzustimmen.

Damit ich nicht noch einmal das Wort ergreifen muss, kann ich Ihnen mitteilen, dass die CVP-Fraktion auch bei Artikel 21 für die Ständeratslösung votieren wird.

Bircher Silvio: Ich glaube, am wichtigsten für die Entscheidungsfindung, die uns nun bevorsteht, ist sehr wahrscheinlich, dass niemand von uns - aber wirklich niemand - auf einmal eingenommenen Prestigepositionen beharrt. Wir sollten so ehrlich und so offen sein, Positionen, die wir beispielsweise in der Aussenpolitischen Kommission einmal als richtig erachtet haben, neu zu überdenken und uns vor allem auch darüber klarzuwerden, dass der juristische Streit, der sich um Absatz 4 dieses Bundesbeschlusses zum EWR-Abkommen entzündet hat, für die breite Öffentlichkeit unverständlich ist.

Wenn wir diesen Streit in die Volksabstimmung vom 6. Dezember hineintragen, muss ich Ihnen einfach sagen - vor allem auch allen Befürwortern des EWR-Abkommens von seiten der CVP -, dass dieser Zwist vor dem 6. Dezember erneut geschürt werden wird. Sie haben ja einen Beweis dafür. Einer, der einen Minderheitsantrag gestellt hat, ist Herr Walter Frey, der gegen das EWR-Abkommen ist. Er hat natürlich mit allen andern Gegnern dieses Abkommens seine helle Freude daran, dass wir uns über die richtige Fassung einer solchen Völkerrechtsumschreibung nicht einig geworden sind.

Wir von der SP-Fraktion haben die für uns einzig logische Konsequenz gezogen. Wir haben gesehen: Es handelt sich um eine relativ nebensächliche Frage, um eine juristische Streitfrage, und wir sind mit grosser Mehrheit, mit fast geschlossenen Reihen, für Streichung dieses Absatzes 4; dies beantragt auch die Kommissionsmehrheit - zwar mit knappem Resultat, aber dieses knappe Resultat ist zustande gekommen, weil sich aus taktischen Gründen die meisten Gegner des EWR-Abkommens zur Minderheit geschlagen haben.

Man muss natürlich auch dem Bundesrat in Erinnerung rufen, dass er ursprünglich auch keinen solchen Verfassungsvorschlag in diesen Artikel 20 hineingeschrieben hat. Erst als von uns die nachträgliche Referendumsvariante vorgeschlagen wurde, beabsichtigte der Bundesrat, diese Abgrenzung Völkerrecht/Landesrecht etwas präziser zu umschreiben und auf Verfassungsstufe zu heben. Man hatte also keine Angst, Herr Frey. Auch die Befürworter haben um eine transparente und eine kohärente Fassung dieses Absatzes 4 gerungen.

Sie kennen jetzt alle diese Leidensgeschichte. Der Ständerat traut unserer Fassung nicht. Er hat selbst seiner Fassung nicht ganz getraut, das muss man auch sagen, wenn auch Herr Columberg die Fassung des Ständerates als das Gelbe vom Ei lobt. In der Diskussion im Ständerat hatte nach dem Votum von Ständerat Schiesser die Meinung die Oberhand, dass man auf eine solche Formulierung gänzlich verzichten sollte. Es ist sehr

wahrscheinlich, dass auch wir mit der ständerätlichen Fassung nicht ganz glücklich sind. Ich möchte kein Geheimnis daraus machen, dass der Begriff Völkerrecht in diesem Vorschlag des Ständerates einfach untergeht. Der Ständerat wiederum findet unsere Fassung nicht befriedigend.

Was soll das eigentlich? Dass das Völkerrecht dem Landesrecht vorgeht, ist offensichtlich unbestritten. Es ist auch von Herrn Bundesrat Koller zur Kenntnis genommen worden, dass wir hinter dieser Praxis stehen. Diese Praxis ist verankert, und sie wird von niemandem bestritten. Aber weshalb muss sie ausgerechnet in dieses EWR-Abkommen hineingeschrieben werden, wenn sie schon vorher galt, wenn sie auch jetzt beim EWR-Abkommen und in Zukunft gelten soll?

Frau Segmüller hat darauf hingewiesen, dass alle Efta-Staaten etwas Ähnliches gemacht hätten. Frau Segmüller, diese Aussage ist sehr erstaunlich. Wir bekamen gestern das Papier ausgeteilt, auf welchem in je einem kleinen Absatz zusammengestellt war, was die sechs andern Efta-Staaten gemacht haben. Ich habe nirgends explizit den Hinweis gefunden, dass diese sechs Staaten wegen dem EWR-Abkommen eine neue Verfassungsbestimmung aufgenommen hätten. Sonst müssten Sie uns das noch erläutern. Aber auch die andern Efta-Staaten sind nicht päpstlicher als der Papst. Sie haben das Gefühl, eine Praxis, die sich eingebürgert hat - Völkerrecht bricht Landesrecht -, gelte selbstverständlich auch hier beim EWR-Abkommen.

Nochmals ein Appell an jene, die unsicher, schwankend geworden sind: Behalten Sie das Ziel des gesamten EWR-Abkommens im Auge! Halten Sie sich vor Augen, dass die Maxime "Völkerrecht bricht Landesrecht" gilt, und verkomplizieren Sie dieses EWR-Abkommen nicht auf Verfassungsstufe - ich betone: auf Verfassungsstufe - mit einer juristischen Formulierung, über die sich unsere Leute und auch Anhänger des EWR-Abkommens - Bundesrat, Ständerat und Nationalrat - alles andere als einig sind!

Folgen Sie deshalb der Mehrheit, folgen Sie den Sprechern, die für Streichung votieren!

Moser: Die Fraktion der Auto-Partei unterstützt den Minderheitsantrag II (Frey Walter) der Kommission und empfiehlt Ihnen, die Version beizubehalten, für die sich der Nationalrat bereits einmal entschieden hatte. Selbstverständlich könnten wir auch mit der Fassung des Ständerates leben. Wichtig für uns ist jedoch, dass wir unserem Stimmvolk klar vor Augen führen, dass es unter dem EWR-Abkommen eines seiner Grundrechte, nämlich das des Referendums, verliert.

Da war die ursprüngliche Fassung des Bundesrates ehrlicher, die deutlich besagte, dass nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens bei notwendigen Änderungen des Bundesrechts das fakultative Referendumsrecht ausgeschlossen wäre. Nun haben wir aber im Nationalrat unter Artikel 20 Absatz 2 folgendes beschlossen: "Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und wird dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er unverzüglich ausser Kraft."

Wenn wir hierzu keine Ergänzung machen, so lassen wir das Schweizervolk im Irrglauben, es hätte beim EWR-Recht das letzte Wort, und das ist meines Erachtens nicht mehr legitim. Es ist für uns deshalb zwingend und notwendig, dass unter diesem Artikel für Rechtssicherheit gesorgt wird und der Vorrang des

EWR-Rechts vor Landesrecht festgeschrieben wird. Diejenigen, die den Absatz 4 streichen wollen, gehören tatsächlich zu den EWR-Befürwortern. Sie argumentieren damit, dass der Grundsatz des Vorranges des Völkerrechts so oder so gelte und unbestritten sei. Das ist ein typisches Argument von Staatsrechtlern und deren politischen Gefolgschaft. Ich muss Ihnen aber sagen, dass das Schweizervolk solchen Ueberlegungen nicht folgen kann. Es ist schlichtweg überfordert, und das ist begreiflich. Denn wenn sich unsere Staatsrechtler nicht einig sind, wie soll denn das einfache Volk verstehen, wie dies funktionieren soll? Wir sind überzeugt, dass der Absatz 4 in der Fassung des Ständerates oder in derjenigen des Nationalrates Klärung bringen würde. Ich fordere Sie auf, jetzt für Rechtssicherheit einzustehen und dem Absatz 4 des Ständerates oder notfalls des Nationalrates zuzustimmen.

Noch ein Wort zur Behauptung von Frau Nabholz, die EWR-Gegner würden diesen Absatz dann für ihre Kampagne gegen den EWR-Vertrag einsetzen. Das ist doch eine merkwürdige Aussage angesichts der Tatsache, dass die PR- und Werbekampagne des Bundesrates gerade in der Frage unserer Volksrechte etwas ganz anderes aussagt. Ich empfehle Ihnen, das Büchlein "Schweiz ohne Europa" zu studieren und sich zu überzeugen, wie unser Volk informiert wird.

Ich bitte Sie, keine Muppet-Show abzuziehen und dem ständerätlichen Beschluss zuzustimmen.

M. Eggly: J'aimerais m'adresser à M. Frey Walter pour lui dire ce qui suit. Non, Monsieur Frey Walter, nous ne nous laisserons pas mettre sous pression dans cette salle. Non, Monsieur Frey Walter, puisque M. Blocher n'est pas là, et que c'est vous aujourd'hui qui jouez les grands inquisiteurs et les grands accusateurs. Non, nous ne réagissons pas parce que nous avons peur du peuple, pas plus que nous avons peur, quand tout le monde nous disait que nous serions battus, d'aller devant l'Union suisse des arts et métiers, pas plus que nous avons peur d'aller devant qui que ce soit et de tout expliquer au peuple, sans jamais rien cacher. Mais simplement nous ne sommes pas complètement masochistes, nous avons un certain sens aussi du réalisme et nous voyons bien comment se passe ce combat politique. Alors, si nous ne voulons pas avoir peur du peuple, nous ne voulons pas non plus donner aux adversaires du Traité sur l'Espace économique européen une sorte de chiffon rouge, une "muleta" pour exciter le taureau! Car c'est ça, votre argumentation: c'est d'essayer de dire au peuple que cette fois-ci, et cette fois seulement avec l'Espace économique européen, la Suisse se lierait les mains, mettrait à la poubelle toute sa souveraineté, ne croirait plus à son droit autonome, que le droit suisse serait bafoué lorsqu'il s'agit d'inscrire franc et net dans la constitution que le droit sur l'Espace économique européen prime, alors que jusqu'ici le droit international, le droit des gens n'auraient jamais primé et que nous n'aurions jamais respecté le droit international! Monsieur Frey Walter, c'est de la propagande politique. Nous considérons, simplement et tout tranquillement, que ce Traité sur l'Espace économique européen, qui ne nous fait pas entrer dans une structure, au fond, supranationale, qui ne fait pas du tout en sorte que la Suisse brade sa souveraineté, que ce

Traité est un traité de droit international, certes plus complet que ceux que nous avons conclus jusqu'ici, mais qu'il s'inscrit dans la continuité de notre attitude vis-à-vis du droit international. Le message, de même qu'en effet le fascicule qui sera distribué à tous les citoyens, expliquera parfaitement ce que, à cause du droit européen, nous devons faire. Et l'exercice Eurolex auquel se livre notre Parlement, déjà lors de la dernière session ainsi que cette session, montre bien que des adaptations sont nécessaires. Rien de plus et rien de moins. Par conséquent rien ne le justifie, et nous nous en étonnons, Monsieur le Conseiller fédéral, alors que le Conseil fédéral, dans sa première version - c'est vrai qu'à ce moment-là il n'était même pas question de référendum suspensif - ne nous parlait nullement de cette nécessité de réserver le droit de l'Espace économique européen. D'ailleurs quelle curieuse formule que de parler du droit de l'Espace économique européen! En réalité, aucun pays - on l'a dit à cette tribune - même au sein du Marché commun, ne réserve expressément le droit communautaire, à l'exception de l'Irlande pour des motifs qui lui sont propres. Certains pays réservent expressément la primauté du droit international dans leurs constitutions, mais nous n'avons jamais eu besoin de le faire dans la nôtre. Car cela va de soi, car tout le monde le sait, car le peuple suisse le sait. Mais aucun pays n'a l'idée de réserver la suprématie du droit de l'Espace économique européen. Cette incongruité, cette manière de mettre en épingle, de peindre en rouge ce fait-là, ce serait simplement faire plaisir aux adversaires de l'Espace économique européen, qui essaient de faire croire au peuple - comme il a été dit devant l'Union suisse des arts et métiers - qu'il deviendrait du jour au lendemain une nation d'esclaves. Heureusement, le peuple suisse a davantage de bon sens, et devant l'énormité des accusations et des évocations, je suis sûr que le 6 décembre, il donnera une réponse raisonnable et qu'il n'aura pas l'impression du tout, en agissant pour son intérêt, de devenir une nation d'esclaves. En conclusion, nous devons tout simplement rester dans la continuité de ce que nous avons fait. La primauté du droit international est naturelle, le droit suisse s'y est toujours conformé, il n'y a pas de raison de donner cette "muleta", ce chiffon rouge aux adversaires, qui ont déjà assez l'accusation énorme à la bouche. Faisons ce que nous avons à faire tranquillement et biffons cet alinéa 4. Nous avons toutes les raisons de croire, après avoir eu une séance en commission, des informations disant que le Conseil des Etats se ralliera. C'est la solution la plus nette, la plus propre, pour parler comme M. Frey Walter, qui parle toujours de "Sauberkeit", c'est la solution finalement la plus simple qui est la meilleure.

Seiler Hanspeter: Ich muss mich zuerst an Frau Nabholz richten: Sie werfen uns vor, wir würden absichtlich in Konfusion machen. Frau Nabholz, ich schätze Ihre Arbeit, aber ich muss Ihnen gestehen: Ihr Votum von vorhin, das Sie auch als Juristin abgegeben haben, hat mich regelrecht enttäuscht. Gerade Sie schaffen mit Ihrer Haltung Verunsicherung, weil Sie es anscheinend nicht wagen, dem Volk klaren Wein einzuschenken, und Sie verträsten uns auf das Bundesbüchlein, als ob das Bundesbüchlein den genau gleichen Stellenwert hätte wie ein Genehmigungsbeschluss. Es ist unseres Erachtens nicht bloss

eine juristische Frage, es ist vielmehr eine Frage von sehr grosser politischer Tragweite. Es geht hier wirklich um eine Nagelprobe, nämlich um die zentrale Frage, ob das Parlament offen und ehrlich genug ist, dem Volk die Grenzen des Referendums und damit der Volksrechte im Rahmen des EWR aufzuzeigen. Wenn Sie diese Vorrangklausel streichen wollen, werden Sie sich im Abstimmungskampf entgegenhalten lassen müssen, sie hätten dem Volk - auch wenn Sie das hier bestritten haben, so ist es doch - Sand in die Augen gestreut und alles andere als klaren Wein eingeschenkt. Hier geht es um Ehrlichkeit und Transparenz und um eine offene Information des Stimmbürgers. Frau Grendelmeier hat das bereits betont. Herr Bircher Silvio, wir taktieren in keiner Weise. Ich weiss nicht, ob man offene Information plötzlich mit Taktieren verwechseln kann. Das verstehe ich nicht.

Zu Herrn Bundesrat Koller: Sie haben sowohl in der Kommission als auch hier im Plenum mehrmals betont, dass Sie nur dann von Ihrer ursprünglichen Formulierung abzuweichen gewillt sind, wenn diese Vorrangklausel eingebaut wird. Jetzt nehmen wir Sie beim Wort, Herr Bundesrat.

Aus diesen und den bereits von anderen Kolleginnen und Kollegen gemachten Ueberlegungen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit II (Frey Walter) zuzustimmen, das heisst an unserem früheren Beschluss festzuhalten. Wenn Sie das nicht tun können, stimmen Sie zumindest der Minderheit I (Segmüller), d. h. der ständerätlichen Fassung, zu!

Persönliche Erklärung - Déclaration personnelle

Mme Sandoz: En tant qu'adversaire de l'EEE, je voterai la proposition de la majorité de la commission et je bifferai l'alinéa 4. En effet, aussi bien dans la formulation du Conseil national que dans celle du Conseil des Etats, c'est une véritable incongruité juridique!

Rychen, Berichterstatter: Ich finde, diese Diskussion gerät in eine gewisse Gefahrenzone: in die Gefahr der gegenseitigen taktischen Vorwürfe, der allzu emotionalen und persönlichen Auseinandersetzung, und sowohl die einen wie die anderen wollen den Anschein erwecken, sie seien ehrlicher als die andern. Die einen nehmen den Sandstreuer und wollen tatsächlich Sand in die Augen streuen, und die anderen werfen es der anderen Partei wieder vor. So können wir die Probleme nicht lösen. Ich gehe davon aus - und die Diskussionen seit der Sondersession in vier Spezialkommissionen, in diesem Plenum und im Ständerat haben es ganz klar gezeigt -, dass die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier redlich nach der besten Lösung sucht. Also werfen wir doch einander nicht Unehrlichkeit und Sandstreuerei vor! Man kann da - das ist meine persönliche Auffassung - in guten Treuen verschiedener Auffassung sein. Aber niemand will doch den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern etwas vorenthalten. Die Lösung der Kommissionsmehrheit, nämlich streichen, will ja nicht einfach etwas vertuschen, sondern sie kommt - vor allem nach der Diskussion im Ständerat, wo auch unter den sehr geachteten Juristen Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Formulierung dieses Verfassungsartikels bestehen - zum Schluss, ein Verfassungsartikel, wie er vorliegt, könne auch zu Interpretationsschwierigkeiten führen, die vielleicht umgangen

werden könnten, indem wir ihn streichen.

Auf den Vorrang des Völkerrechts wurde deutlich hingewiesen, zunächst im EWR-Vertrag selbst; aber die Kommission fordert auch einstimmig, dass dieser Grundsatz, wenn die Streichung durchkommt, auch in der Botschaft an das Volk, im Abstimmungsbüchlein, ganz klar ausgedrückt wird.

Ich muss Ihnen auch sagen, dass ich erstaunt war zu hören, dass alle Efta-Staaten den Vorrang des Völkerrechtes ganz klar in der Verfassung geregelt hätten. Ich habe einfach andere Informationen. In Oesterreich wurde letzte Woche ein Antrag auf eine solche Regelung zurückgezogen. Der Vergleich mit den nordischen Staaten ist eigentlich nicht ganz sauber, weil dort ein anderes Rechtssystem herrscht, und es gibt zum Beispiel Länder, wo dieser Vorrang auf Gesetzesstufe eingebracht wurde und nicht auf Verfassungsstufe.

Also machen wir daraus kein Drama! Ich fürchte, dass wir dieses Thema selber allzustark hochspielen. Vor allem bin ich etwas hellhörig geworden, als in der Sondersession meiner Kommission vorgeworfen wurde, sie streue dem Volk Sand in die Augen - genau bei dieser Lösung, die jetzt als gut befunden wird, also der alten Lösung des Nationalrates. Man kann uns nicht bei beiden Varianten vorwerfen, den Leuten Sand in die Augen streuen zu wollen. In irgendeiner Variante muss es ja irgendwie gehen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, die Möglichkeit der Streichung in Erwägung zu ziehen, in Billigung und in Anerkennung, dass auch andere Wege durchaus möglich wären. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass eine Chance besteht, mit der Streichung auch im Ständerat eine Zustimmung zu bekommen.

M. Frey Claude, rapporteur: Le débat a été et reste ardu.

Je voudrais vous raconter une petite histoire.

Alors qu'il était encore conseiller national, M. René Felber, répondant à un journaliste qui l'interviewait sur ses impressions du Conseil national, a déclaré ceci: "Le Conseil national, c'est un peu comme une cocotte-minute. Tout à coup, on ne sait pas pourquoi, la vapeur se met à monter et la cocotte-minute se met à siffler." Nous sommes en train de jouer à la cocotte-minute. Nous avons quitté le terrain juridique et nous avançons sur le terrain de l'irrationnel politique. Nous sommes complètement en dehors du sujet.

Madame Segmüller et Monsieur Frey Walter, vous avez déclaré qu'il y avait une nécessité de transparence - M. Frey Walter l'a d'ailleurs dit de manière plus polémique, selon son habitude: "on aurait peur de la vérité"! Mais cela a été dit et redit: Mme Nabholz a rappelé que cela est clairement mentionné, dans le Traité sur l'Accord EEE, aux articles 3 et 7. Nous avons cité tout à l'heure, en long, en large et en travers, le message du Conseil fédéral. Si tout cela ne suffisait pas, croyez-moi, il y a ce débat, trop long, sur cette question qui ne mérite pas une telle importance.

Monsieur Columberg, vous avez dit qu'il fallait accepter la version du Conseil des Etats, car sinon on laisse l'interprétation aux tribunaux. Mais les textes, le message, les déclarations des porte-parole des groupes et des rapporteurs de la commission sont clairs et servent à cette interprétation. Si vous n'étiez pas rassurés, il y a un élément

que vous oubliez: il n'y a, ni au Conseil des Etats, ni au Conseil national, pas la moindre divergence quant au fond. Schubert ne doit pas être appliqué ici. Cela est l'évidence même. Mais nous pouvons encore vous rassurer. Le danger est-il si grand qu'il soit appliqué? Imaginez qu'il le soit, une fois, mais il ne le sera pas deux fois, pour la simple raison que les instances internationales donneront tort au Tribunal fédéral, et ce dans les meilleurs délais. Par conséquent, cette erreur ne pourrait pas se répéter. Vous pouvez donc être rassurés et voter le texte de la majorité.

M. Frey Walter a dit que la commission du Conseil national avait changé d'avis depuis la dernière session extraordinaire. C'est vrai, mais vous oubliez deux évidences: tout d'abord que le Conseil des Etats n'a pas voulu du texte que nous avons proposé et, ensuite, que l'on n'a pas été capable de trouver une solution claire autre que celle de biffer, avec des explications, en citant le message du Conseil fédéral qui, lui, est clair.

Je le répète encore une fois, il n'y a pas de divergence quant au fond. Pour emporter notre conviction, M. Columberg a argué qu'il ne fallait pas donner une importance disproportionnée à ce problème juridique. Nous avons répondu qu'il n'y a plus de problème d'interprétation, mais nous redisons à M. Columberg et au groupe PDC que ce problème deviendrait important et politique si vous persistiez. Et M. Bircher a raison. En persistant à maintenir cette divergence, vous allez donner l'impression qu'il y a un problème. Vous avez entendu M. Frey Walter dire des choses aussi nuancées que "nous avons peur de la vérité", ou qu'"il faut avoir le courage de regarder le peuple dans les yeux". Alors, Walter Frey, cher homonyme, je vais vous regarder dans les yeux et vous dire ce que voulez faire de cette disposition: vous voulez faire de cette disposition, qui n'en mérite pas tant, une machine de guerre! Votre thèse est-elle si faible, cher Walter Frey, que vous deviez vous résoudre à de la tactique, par définition basse? Restez à de la stratégie, par définition haute, n'utilisez pas des textes à mauvais escient et de mauvaise foi!

Monsieur le Conseiller fédéral, nous demandons aussi parfois au Conseil fédéral de faire de la politique et pas simplement un séminaire juridique. Nous demandons au Conseil fédéral, ainsi qu'au groupe PDC, de ne pas être les instruments de ce qui devient de la propagande de mauvaise foi. Comme par hasard, à part votre groupe, et vous êtes de bonne foi, tous ceux qui sont en faveur d'une autre version que celle de la majorité sont des opposants! Ne laissez pas jouer le hasard, et suivez la majorité de votre commission. (Applaudissements partiels)

Persönliche Erklärung - Déclaration personnelle

M. Frey Walter: Je peux accepter beaucoup de choses, mais il y a une chose que je ne peux pas accepter, mon cher ami qui, vous portez le même nom: c'est d'être accusé de mauvaise foi.

J'ai lutté pour le droit constitutionnel qui devrait être clair pour tout le monde et il ne devrait pas y avoir trop de latitude pour en juger. C'est ce que j'ai voulu faire, et je l'ai fait sincèrement et sans aucune mauvaise foi.

Bundesrat Koller: Ich glaube, die vorangehende Debatte hat gezeigt, dass eine sehr wichtige Rechtsfrage offensichtlich in den Strudel der Abstimmungstaktik hineingeraten ist. Herr Claude Frey, Sie wollen doch nicht etwa behaupten, dass die 34 Ständeräte, die gestern dieser Formel zugestimmt haben, Gegner des EWR-Vertrages sind. Wie ich die Resultate in Erinnerung habe, hat der Ständerat mit grösserem Mehr dem EWR zugestimmt als dieser Rat. Da es um eine wichtige Rechtsfrage geht, sollten wir wirklich versuchen, diese zu beantworten. Letztlich geht es nämlich um nichts anderes als um die Frage, welche Rechtsnorm vorgehen soll, wenn es zu einem Konflikt zwischen einer Norm des EWR-Vertrages und einer jüngeren Norm unseres eigenen Rechts kommt. Das ist die wichtige Frage, die wir hier zu entscheiden haben.

Der Ständerat ist Ihnen in bezug auf Artikel 20, was das nachträgliche Referendum anbelangt, gefolgt. Dagegen hat er in Absatz 4 bezüglich des Vorranges eine neue Formulierung gewählt, die lautet: "Das unmittelbar anwendbare Recht des EWR geht vor." Warum möchten wir eine solche Norm in der Uebergangsbestimmung? Ich möchte die Gründe noch einmal ganz kurz wiederholen.

Einmal ist es ein Gebot der Transparenz. Wir haben bei der Vorbereitung dieser Vorlage immer betont, der Bundesrat möchte dem Volk klaren Wein einschenken. Sie haben - wie ich zugebe - mit gutem Grund das nachträgliche Referendum eingeführt, weil Sie nämlich im Rahmen von Eurolex festgestellt haben, dass bei der Umsetzung des EWR-Rechts zum Teil ein - wenn auch unterschiedlicher - Gestaltungsspielraum besteht. Daher war es sicher vertretbar, dass man die Volksrechte optimal wahren wollte - selbst wenn das in einzelnen Punkten auf Kosten der Vertragstreue geht - und dass man dieses nachträgliche Referendum eingeführt hat.

Aber wenn man das nachträgliche Referendum einführt - und der Bundesrat steht jetzt ja auch dahinter -, dann ist es doch ein Gebot der Ehrlichkeit, dass wir dem Volk auch sagen, was die Bedeutung des nachträglichen Referendums ist. Das nachträgliche Referendum kann wirklich nur die Wirkung haben, dass es jene Normen ausser Kraft setzt, bei denen wir Gestaltungsspielraum haben, währenddem die unmittelbar anwendbaren EWR-Normen vorgehen müssen.

Sie kennen die Beispiele, anhand derer ich das jeweiligen illustriere - die Lastwagen-Breite, die gleichen Krankenkassenprämien für Mann und Frau -, und ich könnte Ihnen in fast allen Eurolex-Vorlagen weitere Beispiele zeigen. Wir müssen unserem Volk klarmachen, dass wir zwar mit dem nachträglichen Referendum diejenigen Bestimmungen unserer Einführungsgesetzgebung ausser Kraft setzen können, bei denen wir Gestaltungsspielraum haben, dass wir aber mit dem nachträglichen Gesetzesreferendum die unmittelbar anwendbaren Normen des EWR-Rechts, über die das Volk und die Stände am 6. Dezember abstimmen, nachher nicht wieder in Frage stellen können.

Auch das Volk kann etwas, was Volk und Stände am 6. Dezember angenommen haben, nicht im nächsten April oder Mai wieder ausser

Kraft setzen. Es ist ein Gebot der Fairness, darauf hinzuweisen, und das tun Sie, wenn Sie dem Vorschlag des Ständerates folgen.

Es gibt einen weiteren Grund, weshalb wir gerade jetzt diese Frage entscheiden müssen, Herr Bircher Silvio: Die Möglichkeit von Kollisionen wird angesichts der Bedeutung des EWR-Vertrages viel grösser werden, nicht nur wegen der Bedeutung des EWR-Vertrages, mit dem wir 1590 Rechtsakte übernehmen, sondern auch, weil wir das in einem neuen Verfahren tun. Bisher haben wir Staatsvertragsrecht Landesrecht immer so harmonisiert, dass wir zunächst das nationale Recht angepasst und erst dann den Staatsvertrag ratifiziert haben.

Das war hier nicht mehr möglich und dürfte aus Zeitgründen wohl auch in Zukunft nicht mehr möglich sein. Damit wächst das Potential an möglichen Konflikten zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Das ist der konkrete Anlass, weshalb wir dem Bundesgericht eine klare Kollisionsregel geben müssen, nach welcher es solche Konflikte zu entscheiden hat.

Der dritte Grund ist der, dass wir durch gesetzliche Anordnung festhalten möchten, dass die Schubert-Praxis im Bereich des EWR keine Anwendung mehr finden darf. Artikel 113 der Bundesverfassung gebietet dem Bundesgericht, Bundesgesetze und Staatsverträge anzuwenden. Artikel 113 BV legt aber nicht fest, wie zu entscheiden ist, wenn Gesetz und Staatsvertrag kollidieren. Gerade für diese Fälle hat das Bundesgericht die Schubert-Praxis entwickelt, die sagt: Wenn wir eine Kollision haben, dann geht das jüngere, widersprechende nationale, also schweizerische, Recht vor. Wenn wir die Schubert-Praxis weiter Bestand haben liessen, dann könnten wir eindeutig die Pflichten aus dem EWR-Vertrag und vor allem die Pflicht aus dem Protokoll 35 nicht erfüllen, denn das Protokoll 35 lautet ganz klar: "Für Fälle möglicher Konflikte zwischen durchgeführten EWR-Bestimmungen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen verpflichten sich die EFTA-Staaten, nötigenfalls eine gesetzliche Bestimmung des Inhalts einzuführen, dass in diesen Fällen die EWR-Bestimmungen vorgehen." Weil wir die Schubert-Praxis haben, ist es richtig und notwendig, diesbezüglich einen klaren gesetzgeberischen Entscheid zu treffen.

Im übrigen darf ich auch darauf hinweisen, dass der Formulierungsvorschlag des Ständerates sicher den Vorteil der Klarheit hat.

Frau Nabholz meinte, ich hätte in der Kommission gesagt, es sei unklar, was "unmittelbar anwendbar" bedeute. Hier liegt offenbar ein Missverständnis vor. Glücklicherweise haben wir seit meiner Habilitationsschrift im Jahre 1971 einige Fortschritte gemacht. Es gibt heute eine feststehende bundesgerichtliche Praxis, die ganz klar sagt: Unmittelbar anwendbar sind all jene Normen eines Staatsvertrages, die inhaltlich hinreichend und so klar sind, dass sie den Gerichten als Entscheidungsgrundlage im Einzelfall dienen können. Das ist heute überhaupt nicht mehr umstritten.

Das einzige Problem, das sich noch stellt: Ist bei der einzelnen Norm dieses Kriterium erfüllt oder nicht? Aber solche Auslegungsprobleme haben wir selbstverständlich auch bei anderen Rechtsnormen, die wir erlassen.

Ihr Kommissionspräsident und auch der welsche Rapporteur haben gesagt: Streichen Sie doch den Absatz 4, dann wird plötzlich alles klar. Genau das Gegenteil ist der Fall. Wenn Sie nämlich diesen Absatz 4 streichen, dann ist alles unklar, worauf es juristisch ankommt. Ich glaube, die heutige Debatte hat hiefür

wirklich den schlagenden Beweis erbracht, aber auch schon die Debatte im Ständerat hat das gezeigt. Wenn es so wäre, dass nach einer Streichung tatsächlich Klarheit bestünde, dann könnte ich zustimmen. Aber sowohl im Ständerat wie hier im Nationalrat haben die Debatten gezeigt, dass alles vollständig unklar bleibt, wenn Sie streichen. Weshalb? Zwar gab es Voten, die dahin gingen, der Vorrang des Völkerrechtes müsse auch gegenüber jüngerem nationalem Recht Bestand haben. Aber es gab eben auch die gegenteiligen Voten. Das ganze Votum von Herrn Thür lief auf ein einziges Plädoyer zur Aufrechterhaltung der Schubert-Praxis hinaus.

Wenn Herr Ständerat Schiesser erklärt, im Notfall müsse das Bundesgericht die Notbremse ziehen können, dann ist das auch nichts anderes als eine Verteidigung der Schubert-Praxis. Andere sagen, im Zweifel müsse doch das Volk das letzte Wort haben; auch das läuft auf eine Verteidigung der Schubert-Praxis hinaus.

Wenn Sie streichen und wenn ich mich in die Position der Gerichte versetze, dann muss ich Ihnen ehrlich sagen: Nach den Debatten im Ständerat und im Nationalrat ist für das Bundesgericht nur eines klar: dass sich das Parlament in dieser wichtigen Frage nicht zu einem Entscheid hat durchringen können. Die verschiedenen Lager werden dann weiter hoffen: Die einen werden hoffen, das Bundesgericht werde die Schubert-Praxis weiterführen. Die anderen werden darauf hoffen, das Bundesgericht werde die Schubert-Praxis endlich abstellen. Natürlich, Herr Eggly, wird hier auch sehr viel in Abstimmungstaktik gemacht. Aber hier geht es um viel mehr. Hier geht es in einer sehr wichtigen Frage um die Rechtssicherheit. Wenn Sie sich um diese wichtige Rechtsfrage herumdrücken, dann gewinnen Sie im Abstimmungskampf überhaupt nichts; davon bin ich überzeugt. Denn was wird die Folge sein? Jeder wird im Abstimmungskampf seine eigene Theorie weiterverbreiten. Herr Thür wird seine Theorie verbreiten und Herr Claude Frey die seine.

So können wir doch vor dem Volk nicht antreten. Das Volk wird mit Recht sagen, das Parlament habe sich in einer entscheidenden Frage um eine Stellungnahme herumgedrückt. Was erreichen wir damit? Letztlich geht das auf Kosten der Rechtssicherheit. Ich bin - das weiss jedermann - ein überzeugter Anhänger des EWR-Vertrages und werde mich in den kommenden Wochen auch fast Tag für Tag dafür einsetzen. Aber wenn Sie diese Frage jetzt nicht entscheiden, dann muten Sie all unseren Bürgerinnen und Bürgern zu, dass sie Rechtspositionen, die wir ihnen mit dem EWR-Vertrag gewähren wollen, durch Gerichtsentscheide erstreiten müssen. Das ist doch keine Haltung des Gesetzgebers.

Deshalb möchte ich Sie bitten: Nehmen Sie Ihre Verantwortung als Gesetzgeber wahr und stimmen Sie der Minderheit I (Segmüller), d. h. dem Ständerat zu. (Teilweiser Beifall)

Abstimmung - Vote

Eventuell - A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I
Für den Antrag der Minderheit II

69 Stimmen
56 Stimmen

Definitiv - Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit I

91 Stimmen
80 Stimmen

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Rychen, Berichterstatter: Beim Artikel 21 hat der Kommissionssprecher nur eine kurze Erklärung abzugeben. Wir haben der neuen Version des Ständerates mit 16 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen zugestimmt. Ich lege aber Wert darauf, zuhanden der Materialien zu erklären, dass die Kommission der Meinung ist, dass der französische Text ausschlaggebend sein muss. Dieser lautet: "La Confédération veille aux compétences des cantons ...", während der deutsche Text heisst: "Der Bund respektiert bei der Durchführung ...". Die Kommission ist der Meinung, dass der französische Text ("veille") ausschlaggebend sein muss. Die beiden Texte sind nicht übereinstimmend, und wir hoffen, dass in der Redaktionskommission eine Lösung gefunden werden kann.

M. Frey Claude, rapporteur: Nous vous proposons, par 16 voix contre 3 et avec 5 abstentions, de vous rallier à la version du Conseil des Etats, qui est d'ailleurs meilleure que le texte primitivement proposé. Rappelons que l'on veut ici associer les cantons à la formation de la volonté en vue de la négociation mais pas aux négociations elles-mêmes. En ce qui concerne la traduction, je ferai une remarque qui est destinée à la Commission de rédaction. La commission estime que la version française, qui dit: "La Confédération veille ...", traduit mieux la volonté de la commission que la version allemande qui utilise le verbe "respektieren". Nous sommes d'avis que la formulation "veiller" aux compétences est meilleure.

Nous vous proposons de vous rallier au Conseil des Etats.

Bundesrat Koller: Ich bin einverstanden, dass Sie dem Ständerat zustimmen. Nachdem aber der deutsche Text nicht besonders klar ist, möchte ich Sie zuhanden der Materialien darauf hinweisen, dass der "texte juste", wie das Bundesgericht jeweilen sagt, sicher der französische Text ist. Was sicher nicht Sinn und Zweck dieser Bestimmung sein kann, wäre, dass wir in bezug auf die auswärtige Gewalt etwas an der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ändern.

Angenommen - Adopté

An den Ständerat - Au Conseil des Etats

35

1.10.92

92.052

EWR-Abkommen
Accord sur l'EEE

Differenzen - Divergences

Siehe Seite 00S6 hiervor - Voir page 0000 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 30. September 1992
Décision du Conseil national du 30 septembre 1992

Art. 20 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 20 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Rhinow, Berichterstatter: "Die Nacht ist ohne Ende." Dies haben wir gestern abend im Bus bei der Heimreise von unserem Ausflug gesungen. Und es macht den Anschein, als ob die Frage des Vorranges des Völkerrechts zu einer "Geschichte ohne Ende" zu werden droht.

Der Nationalrat hat gestern mit 91 zu 80 Stimmen beschlossen, Absatz 4 zu streichen. Es steht mir nicht an, die Diskussion im anderen Rat zu qualifizieren. Nachdem aber unsere Präsidentin am Schluss der letzten Debatte hier im Rat festgestellt hat: "We are still confused, but on a high level" und nachdem im Nationalrat dieser Satz unserer Präsidentin im Nationalrat genüsslich zitiert worden ist, darf ich doch bezüglich des anderen Rates feststellen: "The confusion was perfect, and on the highest level."

Ihre Kommission hat trotzdem - oder erst recht - mit 11 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, Ihnen zu beantragen, dem Nationalrat zu folgen und Absatz 4 zu streichen. Das Motiv, das uns zu diesem Antrag führte, war nicht ein Meinungsumschwung unserer Kommission in der Sache. Es war die Ueberzeugung, dass jedes weitere Verfahren, jede weitere Verlängerung des Verfahrens nur noch mehr Verwirrung auslösen würden. Wir halten deshalb fest, dass wir die Auffassung des Bundesrates, wie er sie in seiner Botschaft (92.052, Bd. 1) geäußert hat, nach wie vor einhellig unterstützen. Ich verweise Sie insbesondere noch einmal auf die Zusammenfassung auf Seite 93 der deutschsprachigen Ausgabe.

Wir halten fest, dass die Streichung nicht die Bedeutung haben soll und kann, den Vorrang des EWR-Rechts einzuschränken oder zu relativieren, namentlich gilt er auch im Bereich des nachträglichen Referendums. Ich erinnere Sie daran, dass dieser Fall Auslöser für diese ausdrückliche Verankerung des Vorranges war. Wir wollen also mit der Streichung - ich sage das im Hinblick auf das gestrige Votum von Herrn Nationalrat Thür - nicht der Auslegung durch die rechtsanwendenden Instanzen Tür

und Tor öffnen.

Es wäre auch völlig verfehlt, anzunehmen, dass diese Streichung aus Angst vor dem Volk erfolge, oder darin sogar eine abstimmungstaktische Uebung zu erblicken.

Wir streuen dem Volk damit nicht Sand in die Augen; denn wir halten hier am Vorrang klar fest.

Ich erinnere mich an einen weisen Satz, den ich im ersten Generalstabskurs gelernt habe und den ich mir zur Leitschnur gemacht habe: "Jedes Wort eine Fehlerquelle."

Getreu diesem Motto, das ich Ihnen in aller Bescheidenheit auch zur Beachtung empfehle, und nach den Erfahrungen der bisherigen Diskussionen breche ich meine Stellungnahme hier abrupt ab und bitte Sie, im Interesse der Sache dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Es entspricht meinem Weltbild, dass grosse Dinge oft durch die Vorsehung Gottes und durch die Verwirrung der Menschen zustande kommen.

Im Hinblick auf alles, was ich im Zusammenhang mit dem EWR seit Beginn der Verhandlungen bereits erlebt habe und bis zum 6. Dezember sicher noch erleben werde, bin ich auch versucht zu zitieren, und zwar das schöne Wort: "Providentia Dei et confusione hominum Confoederatio helvetica regitur."

(Heiterkeit)

Die kontroverse Frage des Vorranges des EWR-Rechtes - vor allem gegenüber jüngerem nationalem Recht - ist leider gestern im Nationalrat voll in den Strudel der Abstimmungstaktik geraten. Ich habe daher Verständnis, dass auch Ihr Rat im Sinne einer Politik der Schadenminderung dem Streichungsantrag anschliesst. Ich bedaure dies zwar, aber ich hoffe sehr, dass wenigstens Ihr "letzter Wille", wie ihn jetzt Ihr Kommissionspräsident verkündet hat, seine Wirkung nicht verfehlt.

Angenommen - Adopté

An den Nationalrat - Au Conseil national

Präsidentin: Da Herr Bundesrat Stich noch im Nationalrat engagiert ist, können wir die beiden letzten Geschäfte auf der Tagesordnung leider heute nicht behandeln.

Eine grosse Bitte an Sie: Wir haben nächste Woche noch eine Reihe von teilweise recht gewichtigen Differenzen zu bereinigen. Leider ist es nun ein bisschen so wie im Militär: warten und rennen. Wir werden uns nächste Woche Mühe geben müssen, sehr flexibel zu bleiben. Ich danke Ihnen für Ihr Verständnis für diese Sondersituation.

Schluss der Sitzung um 09.30 Uhr
La séance est levée à 09 h 30

92-057 (1-50)

Präsident: Vor den Schlussabstimmungen über Eurolex und den EWR-Vertrag haben die Fraktionen noch Erklärungen abzugeben. Für die Schweizer Demokraten und die Lega dei ticinesi spricht Herr Ruf.

Ruf: Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi ist bestürzt darüber, dass eine Mehrheit der Volks- und Ständevertreter durch ihr Ja zum EWR die über Jahrhunderte erkämpfte Souveränität unseres Landes, die Entscheidungsfreiheit des Volkes und auch des Parlamentes, von heute auf morgen preisgeben will.

Wo bleibt die politische Vernunft und Standfestigkeit, wenn wir die Entscheidungskompetenzen in existentiellen Fragen ohne zwingenden Grund mit einem einseitigen Vertrag an die mächtigen Eurobürokraten in Brüssel abtreten?

Die Bundesversammlung hat damit - wie zuvor schon der Bundesrat - einen klaren Verfassungsbruch begangen, hat doch auch sie nach Artikel 85 Ziffer 6 unserer Bundesverfassung Massregeln für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu treffen.

Die SD/Lega-Fraktion ist überzeugt, dass am 6. Dezember die überlebenswilligen Kräfte unseres Schweizervolkes die Prediger eines diffusen, irrealen und letztlich gefährlichen Internationalismus in die Schranken weisen werden.

Der Friede zwischen den europäischen Völkern ist auf lange Sicht durch ein System von unabhängigen Nationalstaaten mit gutnachbarlichen Beziehungen besser gesichert als durch eine forcierte politische Union, welche im Gegenteil erst wieder Konfliktgründe schaffen kann.

Der EWR bringt - wie wir wissen - bereits den Grossteil der substantiellen EG-Normen, nur ist das Ganze noch nicht politisch, institutionell umrahmt. De facto haben wir aber schon fast die ganze Bescherung.

Nehmen Sie die Ausländerpolitik, wo wir eine neue Masseneinwanderung zu gewärtigen haben und wo das Recht unseres Landes, sich vor einem übermässigen Zustrom zu schützen, ausgesetzt wird.

Im weiteren bringt uns der EWR weniger Demokratie, einen massiven Abbau der Volksrechte, den Verlust der Unabhängigkeit und der Neutralität, fremdes Recht und fremde Richter, tiefere Löhne, mehr Arbeitslose und weniger Arbeitsplätze für Schweizer, höhere Zinsen, höhere Mieten, mehr Teuerung, letztlich auch höhere Steuern usw. Man könnte diese negative Liste noch stark verlängern.

Was ist das für ein Vertrag, der uns von heute auf morgen das Recht von 15 000 Seiten EG-Erlassen aufoktroyiert? Und dies in einem Land, in dem sonst über jedes Gesetz eingehend beraten und demokratisch bestimmt wird. Jeden Monat kommen weitere neue EG-Gesetzesbestimmungen hinzu, zu denen wir nichts zu sagen haben. Wahrlich, für freie Schweizer ist dies schlicht eine Frechheit und eine Zumutung!

Die SD/Lega-Fraktion ist degoutiert über die Ränkespiele, mit der Parlament und Bundesrat jetzt, da der Widerstand im Volk wächst, mit jedem üblen Trick den EWR durchbringen wollen. Die plötzliche Scheinentkoppelung der EWR- von der EG-Frage, das

Provisorische Fassung

Scheinreferendum, sind nichts als abstimmungstaktische Beruhigungspillen für die erwachenden Bürger, denen einmal mehr Sand in die Augen gestreut werden soll, um ihnen ein Ja zum EWR - und damit zum Selbstuntergang der Schweiz - zu entlocken. Ehrlichkeit und Redlichkeit sind wohl endgültig aus der Politik verschwunden. Die Beratung der Eurolex-Geschäfte war - wie wir es befürchtet hatten - ein unwürdiges Durchpeitschen, das eines demokratischen Landes mehr als unwürdig ist. Wie die ehemalige DDR kurz vor ihrem Anschluss an die BRD im Eiltempo noch Dutzende von Gesetzen rasch an die westlichen Normen anpasste, so ging es jetzt auch im Bundeshaus zu Bern zu und her, nur dass für die Schweiz weit und breit keine Zwangslage besteht, im Gegenteil. Unser Vorgehen war ja noch viel extremer als jenes der ehemaligen Volkskammer, die wenigstens noch ein Jahr lang beriet und sich gewisse Entscheide nicht so leicht machte, wie das leider hier der Fall war, wo von wenigen Ausnahmen abgesehen zu allem ja und amen gesagt wurde.

Die Classe politique in diesem Land hat je länger je mehr den Draht zum Volk verloren. Die Politik des Bundesrates und des Parlamentes hat bei den Bürgern hierzulande keinen grösseren Rückhalt als Herr Kohl in Bonn oder Herr Major in London. Nach einem allfälligen EWR-Ja ginge es schnurstracks in die EG. Das Gegenteil kann man wohl nur der Märchentante erzählen.

Ausserdem bringt uns der Beitritt zum EWR schon fast alle negativen Auswirkungen eines EG-Beitritts.

Für die SD/Lega-Fraktion findet also am 6. Dezember bereits die entscheidende Schlacht um Sein oder Nichtsein, Freiheit oder Unfreiheit unserer geliebten, schönen Heimat Schweiz statt. Das Schweizervolk war lange geduldig. Doch jetzt reicht's, jetzt wird es die sogenannten Volksvertreter, die nicht mehr das Volk, sondern nur noch das Grosskapital und den Internationalismus vertreten, gehörig im Regen stehenlassen, nach dem Motto: Nein zum EWR- und EG-Diktat, Ja zur freien Schweiz!

Zwygart: Die LdU/EVP-Fraktion wird - mit einigen Ausnahmen, wie in anderen Fraktionen auch - in den Schlussabstimmungen dem bereinigten EWR-Vertrag und den Eurolex-Gesetzen zustimmen. Nach dem anfänglichen Schrecken über den zu bewältigenden Papierberg verbreitete sich bei uns, dem Parlamentariervolk, zuerst Unsicherheit - begreiflicherweise. Die langen Gesichter sind in der Zwischenzeit verschwunden, denn bei genauerem Hinsehen haben sich die notwendigen Gesetzesanpassungen als viel kleinere Schritte erwiesen, als man ursprünglich befürchtet hatte. Warum wohl?

Wir Schweizer sind halt doch nicht so weit weg von der europäischen Denkart, Kultur und Geschichte. Uns verbinden gemeinsame Vorstellungen über Menschenrechte, über Demokratie - in verschiedenen Formen. Unser Rechtsempfinden und die Art der Rechtsprechung sind nahe beisammen. Diese einheitliche Gesinnung und Denkweise verbinden uns. Auf diesem Hintergrund sind wir zur Erkenntnis gelangt: Es sind Schritte, aber nicht Riesenschritte, die wir jetzt tun sollen. In den Kommissionen und im Parlament haben wir ein grosses Stück Arbeit geleistet, und wir haben mit Unterstützung der Verwaltung und des Bundesrates in kurzer Zeit viel bewältigt. Es war insofern ein befriedigendes Ergebnis, als die Verwaltung gezeigt hat, dass

Provisorische Fassung

sie Grosses zu leisten imstande ist. Ich zolle ihr hier Anerkennung und Dank.

Beim Eurolex-Paket hat sich der frische Wind ausgezahlt. Bei einigen Ladenhütern parlamentarischer Arbeit wurden innert kurzer Zeit Lösungen möglich. Damit hat sich gezeigt, dass verschiedene Bereiche der parlamentarischen Arbeit neu aufgearbeitet werden müssen. Die LdU/EVP-Fraktion stellt fest, dass nach unseren Beratungen Fragen offen bleiben. Es gibt Probleme, die wir als Einzelstaat oder aber im Verbund mit anderen Ländern in Europa lösen müssen. So weise ich zum Beispiel auf die ungeklärten Punkte bei der Gentechnologie hin. Das Umweltschutzgesetz in der heute vorliegenden Form wird den ethischen Leitlinien unserer Bundesverfassung nicht gerecht, welche festschreibt, dass der Bund für die Würde der Kreatur und für die Erhaltung der Artenvielfalt zu sorgen hat. Es ist bedauerlich, dass hier nicht, wie bei den anderen Efta-Staaten, eine längere Uebergangsfrist ausgehandelt wurde. Noch ein Wort zum Abstimmungskampf: Der EWR-Vertrag ist ein Angebot. Wir können jetzt ja oder nein sagen. Mit einem Ja zum EWR und dem Eurolex-Paket werden wir uns weder im Paradies finden noch bricht die Schweiz zusammen. Es wird sich wenig ändern, weil wir nur noch das letzte Wegstück gehen, das wir 1972 mit dem Freihandelsvertrag zu beschreiten begonnen haben. Im Hinblick auf die Abstimmung gilt es, der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger gegenüber offen zu sein, mit klaren Aussagen ohne Wenn und Aber auch die fragwürdigen Punkte auf den Tisch zu legen. Nur so lässt sich ein Abstimmungskampf gewinnen. Die LdU/EVP-Fraktion stimmt dem EWR-Vertrag und den nachfolgenden Gesetzesänderungen zu. Es ist richtig, jetzt für ein sachliches Ja einzustehen - besser, als später auf kaltem Wege zu Anpassungen gezwungen zu werden.

M. Leuba: Les parlementaires libéraux masculins approuvent à l'unanimité le Traité sur l'EEE. Ils invitent avec conviction et enthousiasme le peuple et les cantons à en faire de même le 6 décembre, convaincus qu'il s'agit d'une décision capitale pour notre pays. Cet accord qui respecte la souveraineté, les institutions démocratiques et notamment la démocratie directe et la neutralité de la Suisse permettra une meilleure ouverture de notre pays sur l'Europe et sur les peuples d'Europe qui nous sont proches par la culture, par le respect du droit, par le goût pour la démocratie et par la religion. Favorable à nos entreprises et à notre économie, l'accord apporte des avantages essentiels à notre économie dont profitera l'ensemble de notre population. Le Traité sur l'Espace économique européen est avant tout un grand espoir pour notre jeunesse. Nous sommes enfin persuadés qu'il n'y a aucune solution de rechange dans l'Europe qui se construit sous nos yeux.

(M. Thür)

Thür: Zu dieser Debatte erlaube ich mir "aus grüner Sicht" folgende Feststellungen:

1. Unsere grundsätzliche Kritik am EWR-Abkommen bleibt nach dieser Debatte bestehen. Wir bleiben mit einer deutlichen Mehrheit dabei, dass ein Vertrag nicht akzeptabel ist, der uns die Uebernahme künftigen Rechts ohne Mitentscheidung abverlangt.

Provisorische Fassung

2. Was die Eurolex-Debatte betrifft, erlaube ich mir drei Feststellungen:

a) Die Art und Weise, wie wir in den letzten Wochen über 60 Gesetzesänderungen durchgepaukt haben, kann nicht mehr als seriöse Gesetzesarbeit bezeichnet werden. Das war auf weite Strecken ein Blindflug ohne Navigationsgeräte, ein Herumstochern im Nebel. In der Definition des gesetzgeberischen Spielraums und insbesondere auch bei der Frage der Notwendigkeit der Anpassungen waren wir in einem stärkeren Ausmass, als das bisher der Fall war, auf die Beurteilung und die Vorarbeiten der Verwaltung angewiesen. Ich bezweifle, ob wir die Tragweite unseres Handelns immer gesehen und alle Probleme erkannt haben. Da werden noch einige Nachbesserungen auf uns zukommen.

b) In inhaltlicher Hinsicht kann die grüne Fraktion den meisten Eurolex-Vorhaben zustimmen, weil sie Verbesserungen bringen.

c) In entscheidenden Punkten fehlen uns allerdings die notwendigen und verbindlichen flankierenden Massnahmen.

Folgende Stichworte sind da von Bedeutung:

- Volksrechte: Das nachträgliche Referendum ist angesichts der sehr eingeschränkten Wirkung eine magere Ausbeute zur Erhaltung unserer Volksrechte.

- Lohndumping: Wir begrüessen zwar, dass wenigstens bei der Leiharbeit eine Notbremse gegen Lohndumping eingebaut wurde, halten aber dafür, dass der durch die Freizügigkeit der Personen entstehende Lohndruck dadurch grundsätzlich nicht beseitigt wurde.

- Lex Friedrich: Wir bezweifeln, ob es in Zukunft in diesem Rat gelingen wird, griffige Massnahmen zu beschliessen, um die gefährlichen Auswirkungen der Aufhebung der Lex Friedrich aufzufangen.

- Güterverkehr: Man ist sich einig, dass der Binnenmarkt zu einem gewaltigen Verkehrszuwachs führen wird; das ist unbestritten. Es geht hier um eine sehr zentrale Frage für unser Land, dennoch haben wir im Rahmen der Eurolex-Debatte den Transitvertrag nicht behandelt, obwohl die grüne Fraktion einen entsprechenden Antrag gestellt hat. In der Sache selbst bezweifeln wir, ob die netten Absichtserklärungen in diesem Vertrag das bringen, was wir uns für die nächsten Jahre erhoffen. Ich erinnere Sie diesbezüglich an die sehr kritischen Stimmen, die im Ständerat bei der Behandlung dieses Vertrages laut wurden.

- Epidemien- und Umweltgesetz: Diese Gesetze erlauben die Freisetzung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Mikroorganismen, Pflanzen und Tieren, aber auch von Gemischen und Gegenständen, welche solche gentechnisch veränderten Organismen enthalten. Die grüne Fraktion will ein solches Risiko nicht mittragen und lehnt deshalb diese beiden Gesetze ab. Wir werden in den nächsten Wochen mit gleichgesinnten Gruppen die Frage des Referendums prüfen.

Fischer-Hägglingsen: Die Mehrheit der SVP-Fraktion wird in der Schlussabstimmung den EWR-Vertrag ablehnen. Wir haben in der Eintretensdebatte in der Sondersession die Gründe dargelegt, die zu diesem Nein führen. Es sind vorab institutionelle Mängel, die diesen Vertrag für uns unannehmbar machen. Die sich aus dem Vertrag ergebenden Einschränkungen in

Provisorische Fassung

der Gesetzgebung sind während der Eurolex-Debatte klar zum Vorschein gekommen. Die Bedenken, die wir seinerzeit geäußert haben, haben sich leider bestätigt. Zudem ermöglichte das Eiltempo, mit dem die Rechtsanpassung vorgenommen wurde - zum Teil ohne Vernehmlassungsverfahren - keine vertiefte Auseinandersetzung mit der Materie. Die Eurolex wird zu einer weiteren Regulierung auf hoher Stufe führen, und das Mitspracherecht wird mit einem Ja zum EWR in einem unannehmbaren Mass beschnitten. Als besonders schwerwiegend betrachtet die Fraktionsmehrheit den Umstand, dass über die Hintertür von Eurolex neue Inhalte in bestehende Gesetze eingeführt werden, die zum Teil ordnungspolitisch bedenklich sind. Bei einer allfälligen gesetzgeberischen Umsetzung der vom Rat geforderten flankierenden Massnahmen wird die SVP-Fraktion kompromisslos neue staatliche Eingriffe in die marktwirtschaftliche Grundordnung ablehnen.

Hess Peter: Mit der Unterzeichnung des EWR-Abkommens am 2. Mai 1992 hat der Bundesrat eine schwierige zweijährige Verhandlungsperiode abgeschlossen. Gleichzeitig begann damit für die beiden Räte und ihre vorberatenden Kommissionen, unterstützt von Fraktions- und Parteisekretariaten, die intensive, straff geführte parlamentarische Beratung. Heute dürfen wir mit Genugtuung feststellen, dass die Kommissionsarbeiten wie die Ratsdebatten seriös und effizient geführt wurden. Wir haben damit einen guten Leistungsausweis erbracht. Allen Beteiligten, insbesondere der Verwaltung und den Parlamentsdiensten, schulden wir für ihren grossen Einsatz speziellen Dank.

In den nächsten Wochen und bis zum 6. Dezember 1992 werden die Wogen der Emotionen hochgehen. Trotzdem ist der EWR-Vertrag für uns primär ein Akt der Vernunft.

Wie ein roter Faden durchzieht unser ständiger Einsatz für den freien Handel die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik. Dutzende von bilateralen Verträgen mit der Europäischen Gemeinschaft zeugen davon. Wir dürfen zur Kenntnis nehmen, dass die Europäische Gemeinschaft die Schweiz und die anderen Efta-Staaten als Partner im gemeinsamen Binnenmarkt will - mit Soll und mit Haben. Wir haben Bilanz gezogen: die Vorteile überwiegen. Doch wir sind realistisch genug, um zu verstehen, dass wir uns nicht einfach à la carte nur mit den Vorteilen bilateraler Verträge bedienen können. Wer auf fremden Märkten erfolgreich sein will, muss leistungsfähig sein. Unsere Exportwirtschaft misst sich täglich auf den Märkten Europas und der Welt. Wir dürfen auf unsere Leistungen stolz sein. Aber Hochgefühle helfen nicht weiter, wenn und im Gegensatz zu den Hauptkonkurrenten der Zugang zu wichtigen Märkten verstellt wird. Unsere Wettbewerbsfähigkeit hängt auch in Zukunft von unserer Innovationskraft, vom Fertigungsgrad und von der Marktnähe unserer Produkte sowie von der Qualität unserer Dienstleistungen ab. Wir wollen durch die Verbesserung unserer eigenen Rahmenbedingungen diese Voraussetzungen für wirtschaftlichen Erfolg erhalten und wo nötig wieder neu schaffen. Aber wir wissen sehr genau, dass alle Vorteile unserer Wirtschaft neutralisiert werden, wenn administrative Hürden, Zulassungsbeschränkungen, langwierige Bewilligungsverfahren den Marktzugang erschweren. Der

Provisorische Fassung

EWR-Vertrag garantiert uns auf dem europäischen Binnenmarkt den diskriminationsfreien Zugang zu allen wichtigen Märkten. Die Oeffnung dieser Märkte, verbunden mit dem Abbau kartellistischer Schranken, ist eine wirtschaftliche Herausforderung, der wir uns stellen wollen - auch gegen eine zunehmend härtere Konkurrenz.

Ein Rezept unseres wirtschaftlichen Erfolges war lange Zeit unsere Offenheit gegenüber Ausländern, die in unserem Lande ihre Kenntnisse und Erfahrungen zur Geltung bringen wollen. Sie haben wesentlichen Anteil an unserem Wohlstand. Der neue europäische Binnenmarkt erleichtert den grenzüberschreitenden Austausch von Erfahrungswissen sowie die Teilnahme an Forschungsprojekten, deren Ergebnisse die Arbeitsplätze von morgen begründen und sichern.

Wir haben als Einwohnerinnen und Einwohner eines europäischen Kleinstaates die Erfahrung gemacht, dass unser Wohlstand auch vom Wohlergehen unserer europäischen Nachbarn abhängig ist. Mit dem Fall der Berliner Mauer hat sich die sicherheitspolitische Lage in Europa entspannt, auch wenn nach wie vor bedrohliche ethnische Konflikte bestehen. Mit dem Fall der Berliner Mauer sind aber auch die Ausmasse der ökonomischen und ökologischen Zerstörungen in weiten Teilen Europas bewusst geworden. Wir sichern unsere Zukunft und die Zukunft unserer Kinder auf dem europäischen Kontinent nur dann nachhaltig, wenn wir neben den globalen Nord-Süd-Disparitäten das wirtschaftliche Ost-West-Gefälle abbauen. Um dies in vertretbarer Zeit tun zu können, braucht es die Synergien aller wirtschaftlich starken Nationen Europas.

Wenn wir heute dem EWR-Vertrag zustimmen, ist das ein Akt der Vernunft - aber nicht nur der rein ökonomischen Vernunft. Wir haben aufgrund unserer eigenen Geschichte allen Grund, so selbstbewusst zu sein, dass wir weder Nationalismus noch Isolationismus, noch die Beschwörung einer idealisierten Vergangenheit zu Rate ziehen müssen, um für die Zukunft zu entscheiden. Unsere Zukunft liegt wirtschaftlich im europäischen Binnenmarkt.

Deshalb treten wir überzeugt für den EWR-Vertrag ein.

Frau Mauch Ursula: Die SP-Fraktion hat wie alle, die in den letzten Wochen hier gearbeitet haben, viel gelernt. Einzelne Parlamentsmitglieder haben nicht mitgearbeitet, nicht mitgelernt. Ganz offensichtlich lässt es sich sehr viel einfacher im Land herum gegen den EWR polemisieren, wenn man nicht mit Wissen belastet ist.

Aus Sicht der SP-Fraktion ist der Beitritt unseres Landes zum EWR ein historisches Ereignis. Geschichte machen wir nicht durch Fortschreiben von Bestehendem, sondern durch Neues.

(Mauch Ursula:)...

Seit der Gründung des Bundesstaates hat gerade die unselige Zerstrittenheit der Völker Europas dazu geführt, dass wir in unserem Land das Verbindende in den vier Kulturen suchten. Das Trennende ausserhalb unserer Grenzen schweisste uns zusammen. Nun hat uns die neueste Geschichte des friedlichen Europas eingeholt. Unsere Nachbarn wollen sich mit uns verbinden. Das lässt uns ziemlich ratlos, skeptisch; man hat uns den Sonderfall weggenommen, und viele in diesem Land reagieren wie Kinder, denen man das liebste Spielzeug weggenommen hat, mit

Provisorische Fassung

"Täubelen", "Stämpfelen" und "Ausrufen".

Die SP-Fraktion ist bereit, diesen wichtigen Schritt im Integrationsprozess zu wagen, wissend, dass es ein Wagnis ist; denn es ist unmöglich, auf alle EWR-Fragen Antworten zu finden. Wir erachten aber dieses Wagnis als geringer als einen isolationistischen Alleingang, der gar in einen nationalistischen Umschlag schlagen könnte. Wir haben hier heute morgen deutliche Beispiele gehört.

Die SP-Fraktion begrüsst ausdrücklich, dass das Gesetzesreferendum für Eurolex gilt; sie begrüsst es auch, dass der Vorbehalt des Völkerrechts implizit gilt, jedoch nicht explizit im Bundesbeschluss verankert wurde, so dass die Rechte der Gesetzgebenden eindeutig gewahrt bleiben. Wir fordern, dass nun sehr rasch weitere demokratische Instrumente, wie z. B. das konstruktive Referendum, umgesetzt werden. Wir bewerten positiv, dass etliche alte SP-Postulate mit den EWR-Gesetzesanpassungen endlich realisiert werden können und dass grosse gesetzgeberische Handlungsspielräume zu wichtigen flankierenden Massnahmen geführt haben.

Eine Nation kann nur bestehen, wenn sie sich weiterentwickelt. Entwicklung heisst jetzt für die Schweiz: Zusammenarbeit und Solidarität mit Europa. Um es mit den Worten von Peter Bichsel auszudrücken: Die SP-Fraktion freut sich aufs Dazugehören.

(Couchepin)

M. Couchepin: Dans quelques instants le travail parlementaire concernant l'adhésion à l'Espace économique européen sera terminé. Notre groupe votera évidemment l'arrêté. A Interlaken, à la mi-août, lors d'une séance de deux jours, notre groupe avait pris une décision positive après avoir écouté, discuté et pesé les arguments des partisans et des adversaires du Traité. Notre décision a été prise à une très forte majorité de cinq contre un. Depuis lors, pendant les sessions d'août et de septembre, le Parlement a légiféré à un rythme soutenu, puis adopté le programme Eurolex. Loin d'avoir diminué la qualité des délibérations, ce rythme soutenu que nous nous sommes imposé pour respecter la date de votation du 6 décembre a contribué à la qualité du débat. Nous avons travaillé comme des professionnels, sans en avoir le statut. La rapidité des délibérations et des décisions nous a forcés à nous immerger en permanence dans ces matières. Aujourd'hui, nous pouvons dire deux choses essentielles au peuple suisse: tout d'abord, rien n'a été modifié qui n'était pas indispensable; ensuite, tous ceux qui ont abordé le programme Eurolex sans préjugés ont acquis la conviction que les changements législatifs opérés ne modifient pas nos traditions juridiques ou nos usages légaux. La preuve est faite que nous, Suisses, appartenons à la même culture juridique et économique que nos voisins.

Pour les radicaux, le Traité sur l'Espace économique est l'adaptation aux besoins actuels du Traité de libre-échange de 1972 qui avait complété l'Accord AELE. Depuis 1972, la part des services dans nos échanges s'est accrue. Le Traité sur l'Espace économique européen en tient compte. Comme l'Accord de 1972, le Traité de 1992 n'est pas bureaucratique. Au contraire, dans beaucoup de domaines il réduit la bureaucratie puisqu'il évite

Provisorische Fassung

à tous ceux qui échangent avec la Communauté de multiplier par douze les procédures de reconnaissance et d'approbation de leurs produits et services.

Notre pays reste souverain, tout en acceptant la réalité qui impose la collaboration transfrontalière ici comme dans d'autres domaines. Le débat politique, avec l'acceptation de l'Espace économique, ne diminuera pas - les discussions relatives aux mesures d'accompagnement le démontrent. La force du système de la démocratie directe est de permettre à chaque époque de créer un débat public sur les questions nouvelles et sensibles. Il en ira de même dans les années à venir. Le nombre des votations populaires prévues, dont aucune n'est remise en cause par l'Espace économique, le prouve. Lors de la votation populaire, les citoyens plus âgés joueront un rôle essentiel pour la simple raison qu'ils exercent plus régulièrement leurs devoirs civiques que d'autres classes d'âges - les enquêtes le démontrent. Nous demandons à ces personnes âgées de se donner à elles-mêmes et de donner aux jeunes le même potentiel de chances en 1992 qu'elles s'étaient donné en 1972 en acceptant l'Accord de libre-échange. Aux jeunes, nous demandons d'avoir confiance en eux-mêmes et en leur pays, en osant l'avenir en acceptant ce Traité.

Nous, parlementaires, avons bien fait notre travail. Maintenant, avec le peuple et les cantons, nous allons faire notre devoir de citoyens.

(Le président)

92.3323

Interpellation Loretan
EG-Recht (Acquis communautaire)
und schweizerisches Waffenrecht
Droit de la Communauté européenne
et réglementation suisse sur les armes

Wortlaut der Interpellation vom 26. August 1992

Im Weissbuch 1985 der EG-Kommission, an den Europäischen Rat gerichtet, über die "Vollendung des Binnenmarktes" wird ausgeführt, dass es als Voraussetzung für den Wegfall der Binnengrenzen notwendig sei, die gesetzlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten in folgenden vier Bereichen zu harmonisieren:

- Waffenrecht;
- Drogengesetze;
- Einreise, Niederlassung und Zugang zu Beschäftigung von Nicht-EG-Bürgern;
- Visum- und Auslieferungspolitik.

Bereits im "Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess" vom 26. November 1990 wies der Bundesrat darauf hin, dass er wünsche, "dass im EWR eine Regelung mit erleichterten Grenzformalitäten für Personen geschaffen" werde. Er bezog sich dabei auf das Abkommen von Schengen vom 14. Juni 1985 "betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen" (Benelux-Staaten, BRD, Frankreich). Er betonte, dass es noch nicht möglich sei, den Vertragsinhalt und seine Auswirkungen auf das schweizerische Recht zu skizzieren, da der diesbezügliche EG-Rechtsbestand noch fehle.

Seither ist der Acquis communautaire im Bereich des Waffenrechtes bekannt. Es dürfte sich um jenen Bestand handeln, der in der "Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen" (91/477/EWG) beschlossen worden ist und der im wesentlichen auf den waffenrechtlichen Regelungen des Abkommens von Schengen beruht.

Die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission (Vorsitz Herr Nationalrat Jean-François Leuba) hat gemäss ihrem Zwischenbericht vom August 1991 im Zusammenhang mit den vom Bundesrat angestrebten Erleichterungen der Grenzkontrollen einen Handlungsbedarf beim schweizerischen Waffenrecht festgestellt.

Ich unterbreite dem Bundesrat zum dargelegten Problembereich folgende Fragen:

1. Ist der von der erwähnten Expertenkommission festgestellte Handlungsbedarf beim Waffenrecht eine *conditio sine qua non* für die Einführung von Erleichterungen bei den Grenzkontrollen von Personen bereits im Rahmen des EWR?
2. Wird das Bundesgesetz über Waffen und Munition, das offenbar im Rahmen dieses Handlungsbedarfs auszuarbeiten ist, auf der oben erwähnten "EG-Richtlinie" und folglich auf den

einschlägigen Bestimmungen des Abkommens von Schengen beruhen?
3. Wird das Ordonnanzgewehr oder die Ordonnanzpistole weiterhin im freien Eigentum des Besitzers bleiben, wenn er die Waffe nur noch einmal im Jahr freiwillig für die Absolvierung einer Bundesübung oder für die Absolvierung einer freien Übung seines Vereins benützt oder wenn er den Schiesssport nicht mehr betreibt?

4. Muss ein Jäger, der während einiger Jahre auf die Jagderlaubnis verzichtet, seine Waffen einem andern Berechtigten abgeben und neue Waffen erwerben, wenn er die Jagd wieder aufnimmt?

5. Die gleiche Frage stellt sich für den Matchschützen.

6. Haben die Hunderttausende von Waffenbesitzern in unserem Land ihre Waffen polizeilich registrieren zu lassen und für den Fall, dass sie sie in ihrem Eigentum behalten wollen, eine Rechtfertigung (Bedürfnis, "good reason") für deren Besitz geltend zu machen? Wie definiert der Bundesrat ein solches "Bedürfnis"? Was geschieht mit den Waffen, für die aufgrund vorstehender Definition kein "Bedürfnis" geltend gemacht werden kann?

7. Falls eine Registrierung vorgesehen bzw. wegen der in der Einleitung zitierten Richtlinie notwendig werden sollte, stellen sich folgende Fragen:

Wie hoch schätzt der Bundesrat die Zahl der

- a. zu registrierenden Waffenbesitzerinnen und -besitzer?
- b. zu registrierenden Waffen?
- c. für die Registrierung und deren A-jour-Haltung notwendigen Mitarbeiter beim Bund und bei den Kantonen?

Texte de l'interpellation du 26 août 1992

Le Livre blanc de 1985, rédigé par la Commission européenne à l'intention du Conseil européen et consacré à l'achèvement du Marché intérieur, souligne que l'abolition des frontières intracommunautaires passe par une harmonisation des législations des Etats membres concernant:

- les armes;
- les stupéfiants;
- l'entrée et l'établissement des ressortissants d'un Etat non membre de la CE ainsi que leur accès au marché de l'emploi;
- la politique en matière de visas et d'extradition.

Déjà dans son rapport du 26 novembre 1990 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, le Conseil fédéral souhaitait que l'on procède dans l'EEE à un allègement des formalités aux frontières pour les personnes, se référant pour cela à l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, accord conclu entre les Etats du Benelux, la RFA et la France. Il soulignait par ailleurs que, étant donné qu'il n'existait pas encore d'acquis communautaire dans ce domaine, il était encore impossible d'esquisser le contenu du traité et ses incidences sur le droit suisse.

Depuis, on connaît l'acquis communautaire concernant le domaine des armes. Il devrait s'agir des dispositions de la directive du Conseil européen, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (91/477/CEE) qui se fondent dans une large mesure sur les prescriptions concernant les armes contenues dans l'Accord de Schengen.

La commission d'experts mise sur pied par le Département

fédéral de justice et police et présidée par le conseiller national Jean-François Leuba a présenté en août 1991 un rapport intermédiaire qui, à propos des mesures d'allégement des contrôles aux frontières envisagées par le Conseil fédéral, fait état de la nécessité pour notre pays de légiférer dans le domaine des armes.

Voici les questions que je pose au Conseil fédéral:

1. La nécessité de légiférer dans le domaine des armes est-elle une condition sine qua non de l'introduction de mesures visant à alléger les contrôles aux frontières pour les personnes, et ce déjà dans le cadre de l'EEE?

2. La loi sur les armes et les munitions, qui doit de toute évidence être élaborée au vu de la nécessité de légiférer en la matière, va-t-elle se fonder sur la directive communautaire précitée et donc sur les dispositions correspondantes de l'Accord de Schengen?

3. Le fusil ou le pistolet d'ordonnance va-t-il rester en la possession de son détenteur même si celui-ci ne l'utilise plus qu'une fois par an, à titre volontaire, pour effectuer un exercice fédéral ou un autre exercice dans le cadre de sa société tir, ou même s'il ne pratique plus le tir en tant qu'activité sportive?

4. Le chasseur qui renonce au permis de chasse pendant quelques années doit-il confier ses armes à une personne habilitée à les détenir et en acheter de nouvelles s'il décide de chasser à nouveau?

5. La même question se pose pour le tir en tant que discipline sportive.

6. Les centaines de milliers de détenteurs d'armes de notre pays doivent-ils faire enregistrer leurs armes par la police et justifier leur détention au cas où ils voudraient les garder en leur possession? Quels critères de justification le Conseil fédéral va-t-il fixer? Qu'advient-il des armes dont la détention ne pourra pas être justifiée en fonction de ces critères?

7. Si un tel enregistrement était prévu ou s'il devait s'avérer nécessaire en vertu de la directive européenne précitée, plusieurs questions se posent:

A quel nombre le Conseil fédéral estime-t-il:

a. les détenteurs d'armes qui devront se faire enregistrer?

b. les armes à enregistrer?

c. les collaborateurs au sein de la Confédération et des cantons nécessaires pour procéder à ces enregistrements et les tenir à jour?

Mitunterzeichner - Cosignataires: Bisig, Bloetzer, Bühler, Robert, Büttiker, Cottier, Danioth, Frick, Gemperli, Huber, Kùchler, Kùndig, Morniroli, Rhyner, Rùesch, Schiesser, Seiler, Bernhard, Uhlmann, Ziegler Oswald (18)

Loretan: Ich werde mich angesichts des schriftlichen Textes, der heute vormittag ausgeteilt worden ist, relativ kurz halten können. Ich habe in meinem Votum zum EWR-Abkommen am 23. September 1992 hier dargelegt, dass die Uebernahme des bestehenden und uns nun wohlbekannten Acquis communautaire der Europäischen Gemeinschaften via Eurolex-Programm in unser Landesrecht das eine ist, das andere indessen, dass nicht wenige Mitbürgerinnen und Mitbürger über das künftige EG-Recht

beunruhigt sind, das uns via den EWR-Uebernahmemechanismus quasi aufgezwungen werden könnte. Ich habe drei Beispiele genannt: den "third party access" im Energiebereich, also den Netzzugang Dritter; das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten - darüber werden wir heute, gestützt auf die Interpellation von Kollege Gemperli, auch noch diskutieren; schliesslich das mir am Herzen liegende Waffenrecht.

"Pro Tell", die "Gesellschaft für Freiheit und Waffenrecht", ist in ihrer etwas forschen Art vorgestossen und hat am 4. August 1992 in einem Rundschreiben die Problematik aus der Sicht der Schützen, Jäger, Waffensammler und weiterer an einem freiheitlichen Waffenrecht interessierter Kreise der öffentlichen Diskussion überantwortet und damit gleichzeitig auf eine weitere mögliche Ablehnungsfront gegen das EWR-Abkommen deutlich aufmerksam gemacht. Dies hat mich als moderaten EWR-Befürworter bewogen, die vorliegende Interpellation einzureichen, um damit dem Bundesrat Gelegenheit zu geben, uns und einer weiteren Öffentlichkeit seine Meinung über die künftige Ausgestaltung unseres schweizerischen Waffenrechtes, mit seiner grossen freiheitlichen Tradition, und über dessen Plazierung im europäischen Umfeld der EG und des EWR klar, umfassend und glaubwürdig Auskunft zu geben - und dies rechtzeitig vor dem Abstimmungstermin vom 6. Dezember 1992.

Ich unterstreiche noch einmal: Klar, umfassend und glaubwürdig muss die Auskunft des Bundesrates sein, wie wir uns das gewohnt sind.

Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, dies im Auftrag der Gesamtbehörde so zu halten. Wenn da irgendwo versteckte Fallen oder Tretminen - wie gestern von Kollege Onken gesagt wurde - vorhanden sind: Bitte, Herr Bundesrat Koller, legen Sie das auf den Tisch des Parlamentes!

Wir wollen klare Fakten haben, dann können wir auch darüber diskutieren. Dieselben Auskünfte wünschen offenbar die 18 Mitunterzeichner meiner Interpellation.

Die sieben Fragen, die ich gestellt habe, liegen vor Ihnen. Ich verzichte darauf, sie zu rekapitulieren, mit drei Ausnahmen. Es geht mir darum, dass Wehrmänner, die aus der Wehrpflicht entlassen worden sind, ihre Ordonnanzwaffe, die sie zu Eigentum haben übernehmen können, auch weiterhin - EG-Recht hin oder her - im freien Eigentum behalten können, damit nicht einer Registratur unterzogen werden und damit auch keine Bewilligung brauchen, wenn sie dieses freie Eigentum einem Angehörigen oder einem x-beliebigen Dritten überlassen wollen. Ferner wollen wir keinen Kontrollapparat und keine Registrierungen. Das ist die Stossrichtung der Hauptfragen. Es geht mir mit der durch den Vorstoss provozierten bundesrätlichen Stellungnahme, rechtzeitig vor der Abstimmung vom kommenden 6. Dezember, im wesentlichen um folgendes:

1. Ein Positionsbezug des Gesamtbundesrates zur Frage, ob er sich heute und vor allem auch in Zukunft für unser freiheitliches Waffenrecht ohne Kontrollapparat und ohne neuen Fichenstaat einsetzen will oder ob er von vornherein bereits mit einem allfälligen eidgenössischen Waffengesetz, wozu die Verfassungsgrundlage vorderhand noch fehlt, oder dann per EG-Recht deutsche Waffengesetzgebung bei uns Einzug halten lassen will.

Es gibt in diesem Zusammenhang unterschiedliche Stellungnahmen aus der Bundesverwaltung. Im Bundesamt für Justiz - ich zitiere aus dem "Aargauer Tagblatt" vom 14. August 1992 - "räumt man ein, dass die von 'Pro Tell' in bezug auf die Europäische Gemeinschaft vorgebrachten Fakten zum Teil zutreffen. Der Jurist Hans Georg Nussbaum: Ab Januar 1993 treten in der EG Weisungen in Kraft, die tatsächlich vom deutschen Recht übernommen und mit dem Schengener Abkommen verbunden sind. Und er glaubt nicht, dass die Schweiz bei einem allfälligen EG-Beitritt wählerisch sein und bei diesen Regelungen Ausnahmeregelungen verlangen könnte".

Aus dem Bundesamt für Polizeiwesen tönt es wesentlich moderater. Diese Stellungnahme wird, vermute ich, die Grundlage für die bundesrätliche Antwort gebildet haben, die wir nun hören werden. Da wird gesagt, es bestehe kein Zwang, uns sofort, aber auch später nicht, EG-Richtlinien zum Waffenrecht zu unterziehen. Deshalb ist es wichtig, dass der Gesamtbundesrat heute klar sagt, wie er zu diesen Problemen Stellung nimmt bzw. in Zukunft Stellung nehmen wird.

Nun eine für mich sehr wichtige Nebenbemerkung: Ich habe nichts gegen eine Missbrauchsgesetzgebung, die der Bund zugunsten der Verbesserung der Verbrechensbekämpfung schaffen möchte. Aber Schützen, Jäger und andere anständige Leute in diesem Land lassen sich nicht mit potentiellen Verbrechern in einen und denselben legislatorischen Topf werfen. Das ist der Kern des Problems und der Kern dieser Auseinandersetzung. Wir brauchen Organisationen wie "Pro Tell", damit die Diskussion in Gang kommt, und dazu gehört halt auch ein Schuss Polemik.

2. Es geht mit dieser Interpellation darum zu ergründen, welchen Stellenwert der Bundesrat dem sogenannten Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985 zumisst. Ist ein Beitritt der Schweiz zu diesem Grenzkontrollabkommen, diesem Liberalisierungsabkommen für Grenzübertritte, im Absichtsköcher des Bundesrates?

3. Es geht mir im wesentlichen darum zu wissen, ob bereits heute auf den Bundesrat ein Druck ausgeübt wird, die Richtlinie des EG-Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen früher oder später zu übernehmen. Diese EG-Richtlinie sprengt eindeutig den Rahmen einer Missbrauchsgesetzgebung und damit einer allfälligen künftigen schweizerischen Waffengesetzgebung, sei sie eigenständig oder gestützt auf EG- bzw. EWR-Recht.

Es geht wieder einmal um die berühmte "Katze im Sack" vor einer Volksabstimmung. Bitte, Herr Bundesrat, schnüren Sie diesen Sack auf und lassen Sie die Katze heraus!

Bundesrat Koller: Wir wollen auch hier vollständige Transparenz, Herr Loretan.

Der EWR-Vertrag, wie er am 6. Dezember 1992 dem Schweizervolk zur Abstimmung vorgelegt wird, berücksichtigt beim zu übernehmenden Acquis communautaire nur Richtlinien des EG-Rates, die vor dem 31. Juli 1991 im "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften" publiziert worden sind. Die Richtlinie des EG-Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen wurde erst am 13. September 1991 im "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften" publiziert und ist somit eindeutig nicht Gegenstand des EWR-Vertrags, d. h., sie gehört nicht zu dem von

uns zu übernehmenden Acquis communautaire.

Diese Richtlinie des EG-Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen sieht eine generelle Regelung des Waffenrechts vor und sprengt den Rahmen einer sogenannten Missbrauchsgesetzgebung. Insbesondere die Voraussetzungen für einen Waffenerwerb, die Geltendmachung eines Bedürfnisses als Rechtfertigungsgrund für den Erwerb einer Waffe und die generelle Registrierung der Waffenerwerber und -besitzer sind Regelungspunkte, die über den Rahmen der beabsichtigten eidgenössischen Missbrauchsgesetzgebung hinausgehen. Der Bundesrat hält daher klar fest, dass die EG-Richtlinie vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und Besitzes von Waffen nicht Bestandteil des im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen zu übernehmenden Acquis ist. Der vorliegende, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreitende EWR-Vertrag hat keinerlei Auswirkungen auf das eidgenössische Waffenrecht. Der Erwerb und der Besitz von Schusswaffen in der Schweiz erfahren unter dem EWR-Recht keine Änderungen, und diese EG-Richtlinie gehört auch nicht - entschuldigen Sie diesen Fachjargon - zum sogenannten Pipeline-Acquis. Auch in Zukunft ist der Einbezug dieser EG-Waffenrichtlinie nicht vorgesehen.

Die Armeeangehörigen, um auch auf diese Frage noch eine ganz konkrete Antwort zu geben, werden auch nach dem 1. Januar 1993, auch bei Annahme des EWR-Abkommens, keiner durch EWR-Recht bedingten Registrierungspflicht unterstehen.

Erlauben Sie mir schliesslich noch ein Wort zum sogenannten Schengener Abkommen, das sich ja im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft mit der inneren Sicherheit befasst - zurzeit wenigstens noch. Diese innere Sicherheit bildet ja auch einen Pfeiler der sogenannten Maastrichter Verträge, wenn sie dann tatsächlich in Kraft treten.

Dem Schengener Abkommen können klar nur EG-Mitgliedstaaten beitreten. Das Problem eines Beitritts der Schweiz zum Schengener Abkommen stellt sich also gar nicht. Wir könnten, selbst wenn wir wollten, dem Schengener Abkommen nicht beitreten. Dagegen sind wir mit den Signatarstaaten des Schengener Abkommens in Verhandlung getreten, um unerwünschte Nebenwirkungen des Abkommens auf die Schweiz möglichst zu vermeiden.

Der Vollständigkeit halber möchte ich abschliessend noch einmal darauf aufmerksam machen, dass gemäss Legislaturprogramm der Bundesrat selber in dieser Legislatur ein eidgenössisches und nicht EWR-bedingtes Waffenrecht erlassen möchte, im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung.

Ich hoffe, ich habe damit die von Ihnen aufgeworfenen Fragen beantwortet.

Loretan: Ich bin beinahe vollständig befriedigt. Das "beinahe" bezieht sich auf die Ungewissheit der Zukunft. Ich kann selbstverständlich vom Bundesrat nicht letzte Klarheit in bezug auf die weitere Entwicklung im Rahmen des EWR verlangen. Es ist mir bekannt, dass einige Ratsmitglieder gerne auch noch Fragen stellen möchten, und ich beantrage Ihnen deshalb, Diskussion zu beschliessen.

Präsidentin: Wird dem Antrag auf Diskussion opponiert? Das ist nicht der Fall. Die Diskussion ist eröffnet.

Rüesch: Die Antwort von Herrn Bundesrat Koller ist, wie Herr Loretan sagt, im Hinblick auf den 1. Januar 1993 sicher teilweise beruhigend; aber für die Zukunft sind doch einige Wolken am Himmel. Es wendet sich ja niemand gegen eine Missbrauchsgesetzgebung; aber nachdem in dieser Legislatur doch noch ein eidgenössisches Waffenrecht vorgesehen ist, ist zu erwarten, dass dieses durch das EG-Waffenrecht beeinflusst wird. Es gibt allzu viele Leute in diesem Lande, die das Schweizervolk gerne entwaffnen möchten.

Eine Entwaffnung des Schweizervolkes wird nicht zur Senkung der Kriminalität beitragen. Gewaltverbrecher kommen immer zu Waffen; ungeachtet dessen, ob der ehemalige Soldat seine Pistole behalten wird oder ob sie ihm weggenommen wird. Es ist auch ein Irrtum, zu glauben, man könne den internationalen Waffenhandel, die Waffenschieberei und das organisierte Verbrechen bekämpfen, indem man ein Volk entwaffnet. Ich bin der Meinung, dass diese Gesellschaft in der Grauzone unseres Lebens ganz anderes braucht als die Waffen, welche die alten Soldaten zuhause haben; sie braucht ganz andere Mengen und viel modernere Waffen für ihren dubiosen und verbrecherischen Handel.

Mit der Entwaffnung des Schweizervolkes erreichen Sie hier nichts - im Gegenteil, Sie zerschlagen ausserordentlich viel staatspolitisch positives Potential. Es gehört zur alten Tradition, dass wir unsere Militärwaffen behalten dürfen, es gehört zur alten Tradition, dass auch Schützen und Jäger das Recht auf Waffentragen haben. Noch einmal: Gegen eine Missbrauchsgesetzgebung haben wir nichts einzuwenden.

Ich glaube, dass sich hier im Rahmen der Vereinheitlichung des Waffenrechts ein Stück EG-Innenpolitik entwickelt - ein Stück EG-Innenpolitik, das mit der Wirtschaftspolitik nichts zu tun hat, auf der anderen Seite auch dem heute vielgepriesenen Subsidiaritätsprinzip masslos widerspricht. Wir müssen uns in der Fortsetzung des EWR-Rechts vor allem dagegen wehren, dass im EWR-Recht EG-Innenpolitik betrieben wird und eine Art innenpolitisches Recht entsteht, das wir zu übernehmen gezwungen werden.

Ich bitte den Bundesrat, darauf zu achten, dass in unserem Volk ein Potential liegt, das nicht auf diesem Wege durch internationales Recht entmachtet werden darf, ohne dass damit mehr Sicherheit gewonnen ist.

Bundesrat Koller: Es sind jetzt noch zwei Themenkreise angesprochen worden; einerseits gewisse Aengste von beiden Rednern in bezug auf künftiges EG-Recht und andererseits das Problem unserer eigenen eidgenössischen Waffengesetzgebung. In bezug auf künftiges EG-Recht kann ich Sie wirklich beruhigen. Natürlich haben wir vorhin von diesem sogenannten Pipeline-Acquis gesprochen. Das ist eine Weiterentwicklung von EG-Recht, das allenfalls später im EWR-Rat zu übernehmen ist oder nicht. Aber hier muss ich Ihnen einfach sagen, dass in bezug auf das Waffenrecht keinerlei Gefahr besteht, weil das Waffenrecht ja zum Themenkreis der inneren Sicherheit gehört. Die innere Sicherheit ist ganz klar kein Gegenstand des EWR-Vertrages. Die innere Sicherheit ist Gegenstand des Schengener Abkommens. Die innere Sicherheit stellt einen der drei Pfeiler der Maastrichter Verträge dar. Aber die innere Sicherheit betrifft in keiner Weise den EWR-Vertrag. An unserer

Polizeihoheit ändert der EWR-Vertrag überhaupt nichts, auch nicht über das Mittel des freien Personenverkehrs. Insofern kann ich Sie diesbezüglich wirklich beruhigen. Diese Probleme würden sich erst bei einem allfälligen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft - dann natürlich in voller Schärfe - stellen; das zum ersten Problemkreis.

Wegen unserer eigenen eidgenössischen Waffengesetzgebung: Herr Brigadier, Entschuldigung, Herr Ständerat Rüesch, (Heiterkeit) ich glaube, Sie kennen mich persönlich gut genug, dass Sie sicher sein können: Wenigstens solange ich Chef dieses Departementes sein werde, wird es sicher nicht zu einer Entwaffnung oder zu übermässigem administrativem Aufwand in bezug auf unsere Armeeangehörigen kommen. Wir werden Ihnen also mit Garantie keine derartigen Vorschläge unterbreiten. Sollten solche von anderswoher kommen, wird ja das Parlament, der Nationalrat und der Ständerat, Gelegenheit haben, zum Rechten zu sehen.

Rüesch: Unter der Voraussetzung, dass Herr Bundesrat Koller noch lange im Amt bleibt, ist Brigadier Rüesch jetzt vollständig befriedigt.

92.3371

Dringliche Interpellation Gemperli
Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungen
Interpellation urgente Gemperli
Monopole des établissements cantonaux
d'assurance contre l'incendie

Wortlaut der Interpellation vom 21. September 1992

Am 10. Oktober 1989 wurde das Versicherungsabkommen Schweiz/EWG abgeschlossen, das die Uebernahme der ersten Schadensrichtlinie der EG beinhaltet. Im Versicherungsabkommen wurde die Monopolstellung der kantonalen Gebäudeversicherungen anerkannt.

Am 2. Mai 1992 wurde das EWR-Abkommen unterzeichnet. Gegenstand dieses Abkommens ist im Versicherungsbereich im wesentlichen die Uebernahme der ersten und zweiten EG-Richtlinien in der Schadens- und Lebensversicherung. Die Umsetzung erfordert verschiedene Gesetzesänderungen, die im Rahmen "Eurolex" behandelt werden. Die bestehenden kantonalen Gebäudeversicherungs-Monopole sind auch hier, wie aus der Botschaft des Bundesrates hervorgeht, ausdrücklich garantiert. Nun hat die EG am 18. Juni 1992 die dritte Schadensrichtlinie verabschiedet. Sie wird voraussichtlich am 1. Juli 1994 in Kraft treten und in der Folge Gegenstand der nachträglichen Uebernahme in das EWR-Abkommen sein. In dieser dritten Richtlinie ist die Aufhebung der Gebäudeversicherungs-Monopole vorgesehen.

Eine allfällige Aufhebung der kantonalen Gebäudeversicherungs-Monopole kurz nach zweimaliger Garantieerklärung wäre stossend. Sie würde auch einen erheblichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Kantone darstellen und Anstalten betreffen, die seit vielen Jahren mit grossem Erfolg und einem ausgezeichneten Kosten/Nutzen-Verhältnis gearbeitet haben. Aus der Verbindung Gebäudeversicherung/Brandschutz sind erhebliche Synergieeffekte entstanden.

Ich frage den Bundesrat an:

1. Ist die Uebernahme der dritten Schadensrichtlinie im Falle eines Beitrittes zum EWR zwingend?
2. Bestehen Möglichkeiten für eine schweizerische Ausnahmeregelung?
3. Ist der Bundesrat bereit, für den Fall der Uebernahme der dritten Schadensrichtlinie im Interesse der Kantone angemessene Bedingungen und allenfalls genügende Uebergangsfristen zu verlangen?
4. Ist der Bundesrat weiter bereit, zu den Verhandlungen über das Monopol auch Vertreter der Gebäudeversicherungsanstalten beizuziehen und die Kantone laufend zu orientieren?

Texte de l'interpellation du 21 septembre 1992

Le 10 octobre 1989, la Suisse et la CEE ont conclu un accord en matière d'assurance, qui impliquait, pour notre pays, la

reprise de la première directive de la CE sur l'assurance dommages. Cet accord reconnaissait le monopole des établissements cantonaux en matière d'assurance incendie. Le 2 mai 1992, l'Accord EEE a été signé. Par cet Accord, la Suisse s'engage pour l'essentiel, dans le domaine des assurances, à reprendre la première et la deuxième directive de la CE pour ce qui est de l'assurance dommages et de l'assurance vie. Pour ce faire, plusieurs lois d'assurance devront être modifiées, ce qui est prévu dans le cadre d'Eurolex. Là aussi, le monopole des cantons dans le domaine de l'assurance incendie est préservé expressément, ainsi qu'il ressort du Message du Conseil fédéral.

Or la CE a édicté le 18 juin 1992 la troisième directive sur l'assurance non-vie. Il est probable qu'elle entrera en vigueur le 1er juillet 1994 et qu'elle fera l'objet d'une intégration ultérieure dans l'Accord EEE. Dans cette troisième directive, l'abolition du monopole des cantons est prévue.

Après deux déclarations successives de sauvegarde en peu de temps, une abolition du monopole des cantons en matière d'assurance incendie serait inadmissible. Elle constituerait en outre une atteinte considérable à l'autonomie des cantons et toucherait des établissements qui ont travaillé depuis de nombreuses années avec un grand succès et en maintenant un excellent rapport coût-utilité. En outre le fait de lier l'assurance incendie et la protection contre les incendies produit un excellent effet de synergie.

Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. En cas de participation à l'EEE, la Suisse sera-t-elle contrainte de reprendre la troisième directive sur l'assurance dommages?
2. Est-il possible pour la Suisse d'adopter une réglementation dérogatoire?
3. Le Conseil fédéral est-il prêt, en cas de reprise de la troisième directive, à négocier des conditions adéquates dans l'intérêt des cantons et, le cas échéant, un délai de transition suffisant?
4. Le Conseil fédéral est-il disposé, lors des négociations sur le monopole, à faire appel à des représentants des établissements d'assurance incendie et à tenir les cantons au courant?

Mitunterzeichner - Cosignataires: Beerli, Béguin, Bisig, Bloetzer, Büttiker, Cavelty, Cottier, Delalay, Flückiger, Frick, Huber, Iten Andreas, Kündig, Loretan, Martin Jacques, Morniroli, Onken, Petitpierre, Piller, Plattner, Reymond, Rhyner, Roth, Rüesch, Schallberger, Schiesser, Schmid Carlo, Schüle, Seiler Bernhard, Simmen, Uhlmann, Zimmerli (32)

Gemperli: Die meisten kantonalen Gebäudeversicherungen sind um die Mitte des letzten Jahrhunderts geschaffen worden. Im Vordergrund standen damals überall soziale Gesichtspunkte. Man wollte Menschen, die von einem Brand oder Elementarereignis betroffen waren, nicht mehr der nackten Not aussetzen. Der von der Obrigkeit jeweils ausgestellte Bettelbrief, der Geschädigte der Gnade oder Ungnade der Mitbürger preisgab, sollte durch einen klaren Rechtsanspruch gegenüber einer Versicherung abgelöst werden. 19 Kantone haben die Schaffung von

Gebäudeversicherungen als kantonale Aufgabe angesehen und entsprechende Anstalten gegründet. Sie erscheinen durchwegs - wenigstens im Brand- und Elementarbereich - als kantonale Monopole, das heisst, sie versichern alle im Kanton gelegenen Liegenschaften ausschliesslich. Andere Versicherungen sind von der entsprechenden Tätigkeit ausgeschlossen. Die kantonalen Gebäudeversicherungen haben sehr erfolgreich gearbeitet. Es sind vor allem folgende Vorteile zu erwähnen:

1. Umfassender Versicherungsschutz. Sämtliche Gebäude in den Kantonen mit öffentlich-rechtlicher Feuerversicherung sind vollständig und umfassend gegen die Auswirkungen von Feuer und Elementarschäden gedeckt. Die kantonalen Anstalten haben einerseits das Monopol und andererseits die Pflicht, alle Gebäude zu versichern. Der Versicherungsschutz ist auch der Höhe nach hervorragend, indem vom Neuwert ausgegangen wird, was ermöglicht, die Liegenschaft im Schadenfall wieder zu erstellen. Die Gebäudeversicherungsanstalten haben in gemeinsamer Anstrengung neustens auch eine Erdbebenversicherung geschaffen, die in einem solchen Schadenfall teilweise Leistungen erbringen könnte.

2. Niedere Prämien: Eine öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung mit Obligatorium und Monopol ist nicht gewinnorientiert, und sie braucht keine Verkaufsorganisation. Damit kann auch langfristig eine vergleichbar niedrige Prämie angeboten werden. Jedenfalls haben Vergleiche ergeben, dass die Leistungen der Gebäudeversicherungsanstalten insgesamt als günstig angesehen werden können. Der Grundeigentümer, aber auch der Mieter profitieren davon.

3. Der Primat der Schadenverhütung vor der reinen Versicherungsabgeltung: Die kantonalen Gebäudeversicherungen fördern die Schadenverhütung und -bekämpfung durch Beiträge ganz entscheidend. Die kantonalen Gebäudeversicherungen investieren heute gesamthaft jährlich über 200 Millionen Franken in die Schadenverhütung und -bekämpfung. Seit vielen Jahren werden damit rund 25 Prozent aller in der Schweiz geleisteten Ausgaben für die Feuerprävention abgedeckt. Die Sicherheit der Bevölkerung (Personalschutz) und die des Eigentums (Sachwertschutz) werden dadurch verbessert. Staat und Volkswirtschaft werden entlastet. Die Schadenvermeidung - also nicht die Schadenbezahlung - steht im Vordergrund.

Die Uebertragung dieser Aufgaben auf die Gebäudeversicherungen hat sich bewährt, ist aber nur bei Gebäudeversicherungen denkbar, die mit einem staatlichen Monopol ausgestattet sind. Eine Versicherung im freien Wettbewerb kann derartige staatliche Aufgaben, wie sofort einzusehen ist, nicht ohne Entschädigung wahrnehmen.

Die Verbindung Versicherung/Vorsorge bringt auch wesentliche Vorteile - Synergien, die sonst nicht denkbar wären. Die Erfahrungen der Versicherungen gehen direkt in die Vorsorge ein. Die Versicherung hat einen sehr grossen Erfahrungsschatz, und dieser Erfahrungsschatz kann wiederum in die Brandbekämpfung und in die Prävention einfliessen.

Die besondere Stellung der Gebäudeversicherungsanstalten ist bisher auch vom Bund immer anerkannt worden. Ich verweise auf folgendes: Am 10. Oktober 1989 wurde das Versicherungsabkommen Schweiz/EG abgeschlossen, das die Uebernahme der ersten Schadenrichtlinie der EG beinhaltete. Im Versicherungsabkommen wurde die Monopolstellung der kantonalen Gebäudeversicherungen

ausdrücklich anerkannt. Sie wurden erwähnt und von diesem Versicherungsabkommen ausgenommen. Am 2. Mai 1992 wurde das EWR-Abkommen unterzeichnet. Gegenstand dieses Abkommens ist - wie wir im Versicherungsbereich gesehen haben - im wesentlichen die Uebernahme der ersten und zweiten EG-Richtlinie in der Schaden- und Lebensversicherung. Die Umsetzung erfordert verschiedene Gesetzesänderungen, die heute behandelt wurden. Die bestehenden kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole sind aber - wie aus der Botschaft des Bundesrats hervorgeht - ausdrücklich garantiert. Ich verweise auf die Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (92.052). Dort steht auf Seite 285 ausdrücklich: "Festzuhalten ist ferner, dass die kantonalen öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen, meist Monopolanstalten vom Geltungsbereich des EWR-Abkommens ausgenommen werden konnten." Nun ist aber diese Aussage vonseiten des Bundes in jüngster Zeit ganz erheblich relativiert worden. Ich verweise hier auf ein Schreiben, das den Mitgliedern des Kontaktgremiums Bund/Kantone zugestellt wurde. Es geht um einen Brief des Integrationsbüros vom 10. September 1992 an die Mitglieder des erwähnten Kontaktgremiums über "kantonale Versicherungsmonopole und das EWR-Abkommen". In diesem Brief steht wörtlich: "Die dritte Schadenrichtlinie" - also die Schadenrichtlinie, die die Aufhebung der Monopole zum Gegenstand hat - "wird als relevant für das EWR-Abkommen anerkannt. Die Schweiz befürwortet die Ergänzung des Abkommens durch die Richtlinie.

Um den kantonalen Gebäudeversicherungen die Anpassung an eine Geschäftstätigkeit ohne Monopolschutz zu erleichtern, soll von der schweizerischen Verhandlungsdelegation eine möglichst lange Uebergangsfrist bis zum Verlust der Monopolrechte ausgehandelt werden. Die Uebergangsfrist soll auch den Kantonen zur Abklärung dienen, wie mit den heutigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen der kantonalen Anstalten, etwa feuerpolizeilichen Aufgaben, umzugehen ist." Und dann kommt wieder ein verhängnisvoller Satz: "Gemäss den Erfahrungen mit den EWR-Verhandlungen dürfte es schwierig sein, eine mehr als zweijährige Uebergangsfrist zugestanden zu erhalten." Praktisch heisst das, dass man auf seiten des Bundes bereits entschlossen ist - das aber im Gegensatz zu bisherigen Zusagen -, die kantonalen-Gebäudeversicherungsanstalten fallenzulassen. Es scheint sogar, dass man auch bezüglich der Uebergangsfristen Lösungen vorsehen will, die den Interessen der Gebäudeversicherungsanstalten nicht entsprechen. Jedenfalls ist es praktisch nicht möglich, innerhalb von zwei Jahren alle Probleme zu lösen, die sich mit einem Uebergang in den Privatbereich stellen.

Eine allfällige Aufhebung der kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole kurz nach zweimaliger Garantieerklärung wäre stossend. Sie würde auch einen erheblichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Kantone darstellen und Anstalten betreffen, die seit vielen Jahren mit grossem Erfolg und einem ausgezeichneten Kosten-Nutzen-Verhältnis gearbeitet haben. Ich bin daher dankbar, wenn der Bundesrat zur Klarstellung der Situation beiträgt und die von mir gestellten Fragen beantwortet.

Bundesrat Koller: Herr Gemperli, wie Sie selber gesagt

haben - und Sie haben sich dabei auf die Botschaft des Bundesrates berufen -, ist es ganz klar, dass diese dritte Schadensrichtlinie nicht zum Acquis communautaire gehört, den wir mit der Zustimmung zum EWR-Vertrag übernehmen. Dagegen müssen wir tatsächlich davon ausgehen, dass diese dritte Schadensrichtlinie zum sogenannten Pipeline-Acquis gehört, in klarem Unterschied zur Richtlinie, die wir vorhin im Bereiche des Waffenrechts behandelt haben. Wir müssen deshalb davon ausgehen, dass die EG uns sicher zukünftig beantragen wird, die dritte Schadensrichtlinie zu übernehmen.

Ziel des EWR-Abkommens ist ja die Schaffung eines europaweiten einheitlichen Binnenmarktes, in dem ein System unverfälschten Wettbewerbs gelten soll. Im Versicherungsbereich wird dieses Ziel mit den ersten und zweiten EG-Richtlinien in der Schaden- und Lebensversicherung, die zum Acquis communautaire gehören, nur teilweise erreicht, wie das vorhin auch Herr Jagmetti ausgeführt hat. Vollendet wird in diesem Bereich der Binnenmarkt eben erst mit der Einführung der vollen Dienstleistungsfreiheit durch die dritte Versicherungsrichtlinie. Sie werden in der EG selber voraussichtlich sowohl für die Schaden- wie für die Lebensversicherung am 1. Juli 1994 in Kraft treten, und es ist aus diesen Gründen abzusehen, dass die EG die Efta-Staaten auffordern wird, nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens, nebst anderen Pipeline-Richtlinien, auch diese dritte Richtlinie zu übernehmen.

Aus dem gleichen Grunde liegt es im erklärten Interesse der stark auslandorientierten schweizerischen Versicherungswirtschaft, diese Uebernahme nicht zum vorneherein abzulehnen. Ueber die Aufnahme eines EG-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen wird zunächst der gemeinsame EWR-Ausschuss entscheiden. EG- und Efta-Staaten sprechen in diesem Ausschuss mit je einer Stimme. Die Schweiz hätte somit im Prinzip die Möglichkeit, die Zustimmung der Efta-Länder zur Uebernahme der dritten Schadensrichtlinie zu blockieren. Ein solches Veto der Schweiz könnte aber bekanntlich zur teilweisen oder vollständigen Suspendierung auch des bereits übernommenen Versicherungsteils im EWR-Abkommen führen, also der ersten und zweiten Richtliniengeneration, und diese würde nicht nur für die Schweiz, sondern für alle Efta-Staaten gelten. Dies läge natürlich weder im Interesse unserer Versicherungswirtschaft noch im Interesse der Versicherten, noch im Interesse unserer guten Beziehungen mit den andern Efta-Staaten. Die Uebernahme der dritten Schadensrichtlinie ist somit im Falle eines Beitritts der Schweiz zum EWR zwar rechtlich in keiner Weise zwingend - wir bleiben auch diesbezüglich die Herren des Vertrages -, aber konsequent, weil erst mit dieser dritten Versicherungsrichtlinie der einheitliche Binnenmarkt auf dem Gebiete des Versicherungswesens, vor allem die Dienstleistungsfreiheit, voll realisiert werden. Nun ist es berechtigt, sich die Frage zu stellen, ob für die Schweiz nicht wenigstens in bezug auf die kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten eine Ausnahmeregelung angestrebt werden sollte. Wir konnten uns eine solche Ausnahmeregelung ja im Versicherungsabkommen ausbedingen, und dasselbe ist uns im Rahmen des EWR-Abkommens gelungen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass weder die erste noch die zweite Schadensrichtlinie ein Verbot von Versicherungsmonopolen

enthalten.

Die dritte Schadensrichtlinie, worauf sich Ihre Frage ja ausschliesslich bezieht, führt dagegen ein solches Verbot - gerade wegen der bestehenden Ausnahmeregelungen - in Deutschland und Frankreich ein. Deutschland, das ein ähnliches System kennt wie die Schweiz, hatte sich in der EG jahrelang mit allen Mitteln gegen die Einführung dieses Verbotes von Versicherungsmonopolen zur Wehr gesetzt. Dennoch werden die Monopolanstalten in Deutschland auf den 1. Juli 1994 nun auf ihre Monopolstellung verzichten müssen, denn das Ziel der Aufhebung der Monopole ist ja nicht etwa - und das scheint mir auch für die Schweiz ganz entscheidend wichtig zu sein - die Abschaffung der bisherigen Monopolanstalten, sondern im Sinne des Geistes des EWR-Vertrages die Oeffnung des Wettbewerbs, der mit der Schaffung des Binnemarktes ja besonders gefördert werden soll. Die Versicherungsnehmer sollen Wahlmöglichkeiten haben, ob sie sich bei der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalt oder bei einer privaten Versicherungseinrichtung versichern wollen. Es wäre daher vor diesem Hintergrund wenig realistisch, für die Schweiz die Einräumung einer dauernden Ausnahmeregelung in bezug auf die kantonalen Versicherungsmonopole zu erhoffen. Das zeigt die Vorgeschichte mit Deutschland realistischerweise klar genug.

Selbstverständlich wird die Schweiz aber versuchen, in den Uebernahmeverhandlungen in bezug auf diese dritte Schadensrichtlinie eine möglichst lange - ich betone: eine möglichst lange - Uebergangsfrist entweder für die Aufhebung der Monopolstellung der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten oder für deren Anpassung an die Anforderungen des EWR-Versicherungsrechtes zu vereinbaren, und wie ich diese Anstalten kenne, werden sie selbstverständlich die zweite Variante wählen. Sie werden sich dem Wettbewerb stellen.

In dieser Beziehung sind wir denn auch zuversichtlich, obschon es nach den bisherigen Erfahrungen in den EWR-Verhandlungen immer ganz besonderer Anstrengungen bedarf, um solche spezifische Uebergangsregelungen zu erhalten. Aber unsere Verhandlungsdelegation war gerade bei der Aushandlung des EWR-Vertrages in bezug auf Uebergangsfristen besonders erfolgreich, und ich zweifle daher nicht daran, dass uns angesichts dieser notwendigen Umgestaltung unserer öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungsanstalten auch hier eine solche angemessene Uebergangsfrist eingeräumt werden wird.

Was die Frage der Information der Kantone und die Mitwirkung bei den Uebernahmeverhandlungen anbelangt, Herr Gemperli, darf ich auf Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung verweisen.

Sowohl in der Fassung des Bundesrates als auch in derjenigen, die Sie beschlossen haben und die jetzt noch in der Differenzbereinigung steht, ist ausdrücklich festgehalten, dass der Bund die Kantone rechtzeitig umfassend informieren und sie anhören wird. Es ist in beiden Fassungen ausdrücklich die Möglichkeit gegeben, die betroffenen Kantone bei der Vorbereitung von solchen Entscheidungen, wie sie die Uebernahme dieser dritten Schadensrichtlinie darstellen, beizuziehen. Wir haben uns schon bisher bemüht, uns an diese Regel zu halten,

und ausgehend von dieser klaren Uebergangsbestimmung werden wir selbstverständlich auch bei der Vorbereitung der Verhandlungen betreffend eine allfällige Uebernahme dieser dritten Schadensrichtlinie die interessierten Kreise in geeigneter Form beiziehen.

Gemperli: Ich danke Herrn Bundesrat Koller für die umfassende und offene Antwort, mit der er die Fragen angesprochen hat, die heute zur Diskussion stehen. Ich möchte materiell allerdings darauf hinweisen, dass ich mich nur teilweise befriedigt erklären kann. Die Schwierigkeiten der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten bei einem Uebergang in den Privatbereich werden vom Bund unterschätzt werden. Es besteht z. B. die Frage der Grösse dieser Anstalten und der Risiken, die zu tragen sind, wenn keine Monopolstellung mehr vorhanden ist. Ich weise auch darauf hin, dass eine Entsolidarisierung bei den Prämien stattfinden wird. Die Gebäudeversicherungsanstalten können Prämien über den ganzen Kanton umlagern und nicht nur objektbezogen berechnen. Persönlich würde ich es begrüssen, wenn der Bund in diese Verhandlungen mit der Zielsetzung mit der EG gehen würde, die kantonalen Monopole zu erhalten. Erst wenn man sieht, dass das nicht möglich ist, müsste man die Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen, und dann erst wäre der letzte Entscheid zu treffen und nicht schon am Anfang.