

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 26. August 1992, Nachmittag
Mercredi 26 août 1992, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

92.052

EWR-Abkommen Accord sur l'EEE

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1343 hiavor – Voir page 1343 ci-devant

Rychen, Berichterstatter: Sie erlauben mir zu Beginn eine Bemerkung zu den Stichworten in den Medien, wonach diese Debatte langweilig gewesen sei und keine Argumente gebracht habe. In dieser Debatte wurden Argumente auf den Tisch gelegt; diese Debatte war besser, als sie in den Kommentaren dargestellt wurde. Ich frage hier: Welche Argumente wurden denn nicht vorgetragen, pro und kontra? Bitte, tragen Sie diese noch vor, oder schreiben Sie sie uns. Ich glaube, dass diese Debatte realistisch und auch glaubwürdig war und dass nicht die Glaubwürdigkeit auf dem Spiel steht. Denn ich glaube ganz einfach, dass das, was in diesen zwei Tagen gesprochen und vorgetragen wurde – von beiden Seiten –, weitgehend dem entspricht, was in der Bevölkerung diskutiert und auch gedacht und gefühlt wird. Alle Schattierungen, von der totalen Gegnerschaft bis zur europäischen Euphorie, sind vorhanden. Die Mehrheit im Volk wird entscheiden, und sie wird recht bekommen.

Von beiden Seiten sind Ängste, Argumente, Spekulationen, Tatsachen vorgebracht worden; Es wurde aber auch Falsches vorgetragen; das ist in jeder politischen Debatte so. Aber ich weise die Versuche zurück, einen Graben zwischen Volk und Politikern herbeizureden – das bringt nichts. Denn das Volk hat dieses Parlament gewählt. Dieses Volk ist pluralistischer denn je, es ist mehr denn je in verschiedene Gruppen gesplittet, und es wird in der heutigen Demokratie immer schwieriger, geschlossene, abgerundete Meinungen zu finden. Zu dieser Wahrheit haben wir zu stehen. Das ist auch Offenheit. Warum sollen wir nicht dazu stehen?

Ich habe auch den Eindruck gewonnen, dass die Frage «EWR ja oder nein» nicht durch rein parteipolitische Positionen gelöst werden kann. Die Frage lautet ganz anders, und deshalb ist es nicht erstaunlich, dass bei vielen Parteien Mehrheiten und Minderheiten auftreten. Die Frage lässt sich nicht allein mit Parteiprogrammen beantworten. Es ist auch nicht irgend jemandem übelzunehmen, wenn er taktiert; Taktik gehört zum politischen Kampf.

Wer den EWR bekämpft, dem ist nicht übelzunehmen, dass er dauernd von der EG spricht und auch überzeugt ist, dass das der nächste Schritt ist; diesen Glauben darf man vertreten. Man darf aber auch das andere vertreten; deshalb plädiere ich noch einmal für eine weiterhin offene und möglichst faire Auseinandersetzung.

Niemand hat etwas versteckt, auch der Bundesrat nicht. Und das Lager der Befürworter ist so zusammengesetzt, dass die einen lieber heute schon in der EG sein möchten, und die anderen möchten gar nicht in die EG, sondern nur in den EWR. Stehen Sie doch dazu!

Auch bei den Gegnern ist das Lager bunt zusammengesetzt, von der fundamentalistischen Gegnerin der freien Marktwirtschaft bis zu den Gegnern, die ganz rechts aussen stehen, ist alles vertreten. Stehen Sie doch dazu, das ist weiter nicht schlimm; das ist die politische Realität in diesem Lande.

Ich füge bei diesem Kapitel noch hinzu: Demokratie ist nicht so einfach; sie ist mühsam. Und da möchte ich ihnen, liebe Schweizerinnen und Schweizer, die Sie jetzt vielleicht am Fernsehen zuhören, auch sagen: Bei komplizierten und schwierigen Fragen gibt es eben nicht nur einfache Schwarzweiss-Antworten. Die Bürgerinnen und Bürger sind aufgerufen, die Sachen zu studieren, um sich am Schluss eine Meinung zu bilden. Es ist leider – und das können wir Ihnen nicht abnehmen – keine einfache Frage.

Behauptungen und Vermutungen: Weder die Politik noch die Wirtschaft sind exakte Wissenschaften, geschweige denn ist eine exakte Voraussage der Zukunft möglich. Zwei Beispiele, die in der Debatte einen gewissen Raum eingenommen haben, mögen dies beweisen. Stichworte: Einwanderung und Ueberfremdung. Ich verstehe die Ängste und die Befürchtungen – es ist auch richtig, dass sie vorgetragen werden –, dass durch eine weitere europäische Integration vielleicht noch mehr Leute vom Ausland in die Schweiz einwandern. Die andere Seite sagt: Das ist nicht so schlimm, das kann gar nicht so sein. Sie geht von Erfahrungen innerhalb der EG aus. Seien wir ehrlich: Beweisen kann es niemand. Es ist eine Frage, die politisch – mit Herz und Kopf – entschieden werden muss.

Wir von der Aussenpolitischen Kommission haben uns überzeugen lassen, dass die jetzigen Erfahrungen innerhalb der bestehenden Europäischen Gemeinschaft zeigen, dass die Angst nicht allzu gross zu sein braucht, denn innerhalb dieser Gemeinschaft wandern die Arbeitslosen nicht in Massen von einem Ort zum andern. Der Wechsel eines Standortes, der Wechsel in ein anderes Land ist nicht nur eine Frage des Arbeitsplatzes, sondern auch der Ortsverbundenheit, der Mentalität und der Menschen; sie müssen sich wohlfühlen, wo sie leben.

Ich möchte Sie vor allem noch darauf aufmerksam machen, dass die Ueberfremdungsfrage heute nicht durch EWR-Bürger, die bei uns einwandern, zum politischen Thema geworden ist. Wollen Sie doch zur Kenntnis nehmen, dass sich in diesem Land die Ueberfremdungsfrage heute vor allem dadurch stellt, dass wir Leute aus der Türkei, aus Jugoslawien, aus Sri Lanka usw. haben. Das Asylantenproblem – seien wir ehrlich – ist das Problem Nummer eins in Sachen Ueberfremdung.

Schliesslich kann man eine Wahrheit nicht wegdiskutieren: Es ist eine Tatsache, dass zurzeit mehr EWR-Bürger, die in unserem Land arbeiten, zurückgehen, also wieder auswandern, als hereinkommen. Wir haben im Moment eine negative Wanderungsbilanz Schweiz-EG/Efta-Länder.

Ein zweites Beispiel sind die Zinsen: Auch hier werden Behauptungen aufgestellt, aber nichts kann exakt bewiesen werden. Es gab in der Debatte ein interessantes Duell, sogar innerhalb einer Partei. Auch dafür hat es Platz. Die einen sagen: Die Zinsen steigen mit dem EWR, die anderen versuchen zu belegen, dass dem nicht so sei.

Ich möchte Sie auf etwas aufmerksam machen: Die Zinsen sind ohne EWR- und ohne EG-Mitgliedschaft der Schweiz in den letzten drei Jahren derart massiv gestiegen wie noch nie in der Geschichte unseres Landes. Warum?

1. Weil die wirtschaftliche Veflechtung zwischen der Schweiz und Europa, mit oder ohne EWR, viel stärker geworden ist.
2. Weil die Kapitalmärkte viel offener geworden sind.

Es ist nicht nur die Bank Julius Bär, sondern es sind Herr und Frau Schweizer, die heute in Festgeldern anlegen, die ihr Geld zu hohen Zinsen anlegen. Das ist keine Anschuldigung. Der Homo oeconomicus verhält sich ganz richtig, er legt das Geld dort an, wo es am meisten Zinsen trägt. Aber man muss auch zur Kenntnis nehmen, dass diese Marktmechanismen – wenn also Milliarden von Schweizerfranken ins Ausland gehen, auch von uns normalen Bürgern – das Zinsniveau beeinflussen und diese nicht mehr so tief bleiben kann. Das sind marktgerechte Vorgänge, die wir zu akzeptieren haben. Wir sind an diesem Markt beteiligt.

Schliesslich mache ich Sie darauf aufmerksam, dass die Attraktivität unseres Landes abgenommen hat. Die grossen Fondsgelder liegen heute in x-facher Grösse in Luxemburg und nicht mehr in der Schweiz. Das Blatt hat sich innerhalb von vier, fünf Jahren radikal gewendet. Die Inflationsraten in vielen EG-Ländern sind heute tiefer als in der Schweiz, und diesen Umstand kann man weiss Gott nicht dem EWR in die Schuhe schieben. Die andern haben aufgeholt, und wir haben mehr Schwierigkeiten, als uns lieb ist – mit oder ohne EWR.

Noch etwas: Vergessen wir nicht, dass mit oder ohne EWR die Frage des Konjunkturverlaufes, des Auf und Ab der wirtschaftlichen Entwicklung auch einberechnet werden muss. Es kann auch bei einem Beitritt zum EWR schlechter gehen, wenn die Weltrezession, die europäische Rezession anhalten. Es kann aber auch besser gehen. Das sind Dinge, die unabhängig von den Strukturen der Wirtschaft vor sich gehen.

Es wird behauptet, der EWR reguliere mehr, als er dereguliere. Mit anderen Worten: Die Liberalisierung finde gar nicht statt. Ein Redner fragte: Wo sind eigentlich die wirtschaftlichen Vorteile? Die Frage ist vielleicht nicht ganz richtig gestellt. Sie stellt sich anders: Welche Nachteile erleidet die schweizerische Volkswirtschaft, wenn der Binnenmarkt am 1. Januar 1993 ohne die Schweiz in Kraft tritt? Das ist die Frage.

Darauf gibt es auch Antworten. Diese Antworten wurden in der Debatte klar gegeben. Sehr viele Exportfirmen können das belegen. Und was heisst Liberalisierung? Das heisst: In 19 verschiedenen EWR-Ländern werden die einzelnen nationalen Regelungen durch eine gesamteuropäische Regelung ersetzt. Das ist für eine Exportfirma Liberalisierung, weil sie es nicht mehr mit 19 verschiedenen technischen Handelshemmnissen zu tun hat.

Wir müssen uns überlegen, ob wir bei diesem Regelwerk draussen bleiben oder ob wir lieber drin sind. Meine Antwort darauf: Die Nachteile könnten uns zu stark treffen. Deshalb: pro EWR.

Es wurde auch gesagt: Ich warte, bis uns Europa boykottiert. Erst wenn ich die Boykottmassnahmen sehe, bin ich überzeugt, dass wir teilnehmen müssen. Auch diese Denkweise muss ich hinterfragen. Warum? Die EWR-Staaten werden uns nicht extra boykottieren, willentlich politisch und wirtschaftlich boykottieren. Alleine aus der Tatsache, dass ein solcher Binnenmarkt besteht und wir nicht dabei sind, ergeben sich für uns automatisch Nachteile, Diskriminierungen, ohne dass die anderen das wollen. Wir können den anderen nicht verbieten, einen solchen Wirtschaftsraum aufzubauen.

Apropos Regulierung durch den EWR: Bitte nicht übertreiben! Wenn beispielsweise das Konsumkreditgesetz als Paradebeispiel zunehmender Regulierung dargestellt wird, muss ich Ihnen als bürgerlicher Politiker sagen: Bitte halten Sie sich bei solchen Behauptungen etwas zurück. Was wird da geändert? Wenn eine Bank in einem Inserat einen Kleinkredit offeriert, muss sie künftig den Prozentsatz hinschreiben – das ist Transparenz –, für jene Leute, die nicht ausrechnen können, dass ein Kleinkredit 13, 14, 15, 16 Prozent kostet. Das ist keine markthemmende Regulierung. Das ist eine Massnahme, die durchaus erlaubt ist und der Fairness entspricht.

Zum Verhältnis zwischen EWR und EG: Ist der EWR der unvermeidliche Zutritt zur EG? Es seien siamesische Zwillinge, wurde gesagt. Das ist ein Glaubenskrieg. Vor unserem Volk gibt es nichts zu verstecken. Es gibt Leute hier, die wollen in die EG und sagen es auch offen. Dazu gehört der Bundesrat. Um Gottes Willen, warum darf unsere Regierung nicht ein Ziel setzen?

Meine Damen und Herren, die Sie das derart bekämpfen: Haben wir das Vertrauen in das Volk verloren? Es kann in drei, vier oder fünf Jahren, wenn eine Vorlage über den Beitritt zur EG vorliegt, unabhängig, frei und souverän über diesen Beitritt entscheiden! Eines können Sie nicht wegdiskutieren, das bleibt nicht im Nebulösen der Behauptungen: nämlich die Tatsache, dass nicht der Bundesrat und auch nicht dieses Parlament über den EG-Beitritt entscheidet, sondern Volk und Stände. Sie haben das letzte Wort.

Zur Demokratie: Es ist ehrlich, wenn man sagt, dass es Verluste bei den Volksrechten gebe. Man schätzt, in etwa 10 Prozent der Fälle hätten wir eigentliche Verluste bei den Volks-

rechten. Das ist der Preis. In der ganzen Debatte wurde noch nicht gesagt – oder dann habe ich das verpasst –, dass alle Länder im EWR in gewissen Gebieten auf die nationale Hoheit bei der Gesetzgebung verzichten. Nicht nur die Schweiz, alle andern genau gleich.

Die multilaterale Verhandlungsweise ist einfach eine Tatsache. Ich möchte jenen Redner, der gesagt hat, die Schweiz werde im EWR so wenig Einfluss haben wie die Appenzeller in der Schweiz, zur Vorsicht mahnen; denn die Appenzeller haben momentan in dieser Bundesversammlung sehr viel Einfluss. *(Heiterkeit)*

Bilaterale Verhandlungen: Glauben Sie ja nicht, dass man dem Volk jetzt sagen kann, wir seien stark genug und könnten in Zukunft die EG zu bilateralen Verhandlungen zwingen. Es wird solche Verhandlungen geben. Aber unsere Verhandlungsposition wird schwächer sein, viel schwächer. Glauben Sie weiter – ich sage das als Freund der Landwirtschaft –: Es ist ein strategischer Fehler, wenn die Landwirtschaft zum EWR nein sagt. Das Gatt wird unsere Souveränität auch beschneiden; mit dem Abschluss der Gatt-Runde werden wir die Subventionen zurückbinden müssen. Das ist auch ein Souveränitätsverlust, seien wir ehrlich. Wenn wir also zum EWR nein sagen, wird die Landwirtschaft dereguliert, nicht aber die übrigen Wirtschaftszweige. Das wäre eine Politik gegen die Landwirtschaft.

Glauben Sie mir: Bei bilateralen Verträgen mit der EG wird die Landwirtschaft das Opfer sein – Scheibchen um Scheibchen; bei jedem bilateralen Vertrag, der für die Exportindustrie ausgehandelt werden muss, wird die Landwirtschaft Konzessionen machen müssen. Auch der autonome Nachvollzug ist nicht so goldig, wie er glänzt. Er ist nämlich in Tat und Wahrheit auch eine Beschränkung unserer Freiheit.

Von Souveränität muss man heute mit etwas Vorsicht sprechen – und Souveränität muss man auch mit Vorsicht genießen. Die Bedeutung der Souveränität hat sich stark gewandelt, und es werden ganz unterschiedliche Dinge darunter verstanden. Wenn vor fünfzehn Jahren noch das ganze Volk in der deutschsprachigen Schweiz am Mittag um 12 Uhr Radio Bernmünster gehört hat, so ist das heute ganz anders. Beim Fernsehen ist es noch viel schlimmer. Die Einflüsse von aussen sind enorm.

Als Herr Bundesrat Koller vor der Abstimmung über das neue Sexualstrafrecht dem Schweizervolk im Fernsehen diese komplizierte Materie erklären wollte, haben nachweislich viele Schweizer auf RTL plus umgeschaltet Das ist heute «Souveränität»; sie hat eben einige Kratzer erhalten!

Ein Letztes: Der EWR ist kein Wundermittel. Aber die Aussenpolitische Kommission ist überzeugt, dass das Abseitsstehen gefährlicher ist und mehr Risiken beinhaltet und dass der EWR eigentlich die Politik der Kunst des Möglichen ist. Nicht mehr, nicht weniger, ohne Hurra – einfach notwendig. *(Teilweiser Beifall)*

M. Frey Claude, rapporteur: Septante pour cent des députés sont intervenus à cette tribune. En clôturant ce débat, avant que ne s'exprime le Conseil fédéral, je voudrais avoir une pensée émue et reconnaissante à l'égard des 30 pour cent qui ont résisté aux appels conjugués et de l'Europe et de la télévision! Le débat a été quantitativement important, mais il aura été plus que cela, j'en tire trois enseignements.

Premièrement, une nette majorité a fait une claire distinction entre le Traité sur l'Espace économique européen et l'adhésion à la Communauté européenne. Il est indispensable que ce message passe dans la population, ce qui n'est pas le cas actuellement. Si vous prenez quatre lettres de lecteurs, trois s'exprimeront contre, une pour, mais les quatre parleront du Marché commun et non pas de l'Espace économique européen. Il y a donc, de la part du Conseil fédéral, des états-majors des partis, et de la part de chacun des députés un effort d'information considérable à faire. C'est l'occasion de rappeler que la règle élémentaire en pédagogie, c'est la répétition. Une minorité dans cette salle persiste à faire de l'amalgame. On s'oppose à l'EEE pour mieux rejeter l'adhésion à la Communauté. On ne veut pas de l'un car on craint l'autre. Il faut rappeler deux choses à cette minorité qui fait de l'amalgame par

tactique: la première, c'est que l'EEE peut être une solution durable; la deuxième – il s'agit d'une évidence qui n'apparaît pas comme telle à certains députés – c'est que l'opposition existe, tout comme le Parlement et le peuple. Dès lors, si le Conseil fédéral a sa conception en matière de politique étrangère, qu'il a expliquée et exprimée clairement – l'EEE est une transition, qui doit déboucher selon lui sur la Communauté – le Parlement peut exprimer sa volonté et ne pas suivre le Conseil fédéral dans cette politique-là. Et si le Parlement suit le Conseil fédéral, ce que je regretterais, le peuple peut ne pas suivre le Parlement. Si le Parlement et le peuple suivaient le Conseil fédéral, cela signifierait, puisque nous sommes en démocratie, qu'il y aurait la même minorité au sein de la population.

Je voudrais dédier une citation aux opposants, dans laquelle M. Blocher pourrait se reconnaître: «Ce que nous redoutons, c'est que si le peuple dit »a«, on l'oblige à réciter tout l'alphabet européen ensuite, et nous préférons ne pas même répondre positivement à cette première question. Nous dirons »non« ici et demanderons au peuple et aux cantons de dire »non« les 2 et 3 décembre.» Je dis bien les 2 et 3 décembre parce qu'on faisait référence aux votations fédérales des 2 et 3 décembre 1972: la citation est tirée du procès-verbal du 20 septembre 1972 et elle est de M. Jean Vincent.

Cela m'amène à faire une deuxième observation. Les craintes des adversaires devant l'EEE sont les mêmes que celles qui ont été exprimées dans cette salle en 1972 lorsqu'on traitait ici de l'Accord de libre-échange avec la Communauté. On disait aussi: «Nous ne voyons simplement aucune raison d'institutionnaliser nos rapports avec le Marché commun.» Ce sont les mêmes craintes que l'on entendait en 1972, tout comme en 1960, au moment de la création de l'Association européenne de libre-échange. En 1960 déjà, comme en 1972, on craignait la montée de la population étrangère, l'augmentation du chômage qui pourrait en découler et la hausse des impôts.

Je ferai encore une citation. «Il y aura, vous le savez, une perte de 1 milliard de droits de douane, ce qui va nous contraindre à substituer la taxe sur la valeur ajoutée à l'impôt sur le chiffre d'affaires. C'est la preuve – disait-on en 1972 – qu'on est bel et bien, qu'on le veuille ou pas, avec ce premier accord, dans un engrenage.»

Voilà ce qu'on disait hier et aujourd'hui, mais avant-hier aussi. Il est intéressant dès lors de relever qu'aujourd'hui et hier, dans ce débat à propos du traité sur l'Espace économique, personne n'a regretté la signature de l'Accord de libre-échange de 1972, au contraire, on s'est félicité de cette ouverture d'alors, on a été extrêmement heureux que sur la base de l'Accord de 1972 on signe un certain nombre d'accords – 130 au total – tous l'ont dit, même l'opposition.

Les hommes ont changé, les arguments sont restés, repris simplement par d'autres partis, et le sociologue Jean Ziegler pourrait parler ici de temporalité cyclique, de temporalité en retard ou en avance sur elle-même, disciple qu'il est de Gurvitch.

Troisième observation: la grande majorité du Conseil national est consciente que le statu quo n'est plus possible, les temps changent et l'époque n'est plus favorable au bilatéralisme. Or, si l'on veut éviter l'enclavement économique, il faut tenir compte de ces réalités. Mais comment? Le Conseil fédéral ainsi que la majorité qui s'est dessinée ici ont une solution, à savoir l'Espace économique européen. Que nous proposent les opposants, quel modèle de rechange, quelle solution d'avenir? J'ai écouté M. Blocher, M. Bonny, M. Frey Walter, j'ai même entendu Mme Sandoz – qui était éblouissante – mais je n'ai pas vu l'ombre d'un soupçon de début de solution. Dès lors, je le dis très clairement, vous avez le devoir d'annoncer, après avoir démolé, ce que vous mettez à la place. Nous avons le droit de vous demander des comptes sur ce point, parce que c'est trop facile de rester dans le flou des généralités. Vous nagez bien, Messieurs et Madame de l'opposition, il est temps de vous rapprocher des rivages de la réalité.

La votation fédérale du 6 décembre – nous le savons tous – est une votation qui s'annonce difficile. Le résultat en est incertain. Pour éviter la confusion, une seule recette: la clarté et le courage. Ne plus finasser, ne plus se perdre dans la tactique; et si l'on s'oppose, indiquer son projet d'avenir. Notre pays a be-

soin de retrouver un nouveau souffle. L'EEE peut être une chance, à la condition qu'il nous incite, qu'il nous contraigne à agir aussi à l'intérieur du pays pour permettre les adaptations nécessaires afin d'affronter avec succès les temps futurs, parce que ceux-ci, qu'on soit totalement dans la Communauté, qu'on y soit partiellement par la collaboration au sein de l'Espace économique européen, ou qu'on soit totalement en dehors, seront plus durs, et il faut s'y préparer. Le moment est venu d'être animé, comme nos prédécesseurs, d'une haute ambition pour notre pays, sinon l'EEE ne restera qu'un bégalement de l'histoire.

Au nom de la commission, nous vous demandons, par 19 voix contre 6 et une abstention, de dire oui à un projet qui manifeste l'ouverture nécessaire de la Suisse, tout en sauvegardant ses valeurs essentielles, et d'approuver l'arrêté fédéral qui vous est soumis. (*Applaudissements partiels*)

Président: Es folgt die Stellungnahme des Bundesrates, und zwar wird Herr Bundespräsident Felber zu den allgemeinen Fragen und den aussenpolitischen Belangen des Abkommens sprechen, Herr Bundesrat Delamuraz zum Inhalt des Abkommens und Herr Bundesrat Koller zu den Rechtsfragen, insbesondere zu den Fragen des Referendums.

M. Felber, président de la Confédération: J'aimerais, au nom du Conseil fédéral, remercier le Conseil national d'avoir participé très largement à un débat important. Même s'il y a eu de nombreuses redites, le Conseil fédéral estime qu'elles exprimaient les inquiétudes, les questions, les hésitations des représentants du peuple à la Chambre du peuple, le Conseil national, mais aussi celles de la population tout entière. Nous considérons que les nombreux orateurs ont prouvé l'intérêt que non seulement le Parlement, mais le peuple suisse tout entier portaient à cette question des relations de la Suisse avec l'Europe. En effet, il ne s'agit de rien d'autre. Quelles seront les relations que la Suisse entretiendra et soignera désormais avec tous les autres pays de ce continent?

Nous avons entendu, au cours de ces débats, de nombreux arguments rationnels, des arguments en revanche totalement émotionnels qui consistaient simplement à écarter le problème en condamnant le Conseil fédéral, tel ou tel de ses membres, en l'accusant ou en les accusant d'avoir trahi leur serment. Nous, membres du gouvernement, comme vous qui avez prêté le même serment, ne travaillons pas dans notre intérêt personnel et immédiat, mais cherchons à servir notre pays, notre patrie et notre peuple. Il ne suffit pas d'arguments consistant à dire que nous ne respectons pas notre serment et que nous sommes condamnables pour condamner les projets que nous vous soumettons.

Le Conseil fédéral a, paraît-il, exécuté un slalom. Il est évident – et vous le savez au fond de vous-mêmes – que, depuis quelques années, il était très facile de s'appuyer sur un slogan qui consistait à dire: le Conseil fédéral ne sait pas, le Conseil fédéral ne décide pas, le Conseil fédéral hésite. Pendant ces années, le Conseil fédéral préparait, travaillait à des propositions à long terme qui n'étaient pas des réponses à des questions immédiates mais qui étaient celles qui devaient engager l'avenir de notre pays. Depuis quatre ans, nous avons soigné ces propositions et nous avons abouti à un programme européen du Conseil fédéral que nous vous avons soumis en toute liberté, en toute sérénité, mais en pleine connaissance de ce que cela pouvait signifier.

Il est aujourd'hui trop tard de prétendre que nous ne décidons pas ou que nous ne proposons pas. Nous n'avons jamais varié de la ligne que nous avons tracée: tout d'abord, accepter l'ouverture de négociations qui nous étaient proposées, à nous comme aux autres pays de l'AELE, par la Communauté, en vue d'aboutir à un traité global qui établirait les futures relations entre l'AELE en tant que telle et les douze Etats de la Communauté. Nous avons annoncé clairement ce que nous souhaitions obtenir de ces négociations et à travers ce traité. Nous avons, je crois, relativement courageusement décrit les inconvénients, les faiblesses du document que vous discutez. Nous avons ensuite tiré les conclusions des nombreuses interpellations, questions, motions et postulats déposés à l'As-

semblée fédérale. En disant: oui, ce traité a peut-être certaines faiblesses, nous les reconnaissons. Mais c'est en gouvernement d'un Etat souverain que nous avons négocié, avec les représentants d'Etats souverains, qui défendaient – et certains d'entre vous ont tendance à l'oublier – les mêmes principes, les mêmes règles que celles que nous nous imposons: la souveraineté, l'indépendance, l'autonomie. Mais ensuite dans un traité, il y a les avantages réciproques que les négociateurs, de part et d'autre de la table, doivent pouvoir obtenir après la fin de leurs discussions. C'est en Parlement souverain d'un Etat souverain que vous avez été saisis du résultat de cette négociation sur le Traité de l'Espace économique européen. Et c'est en toute liberté que vous vous prononcez. Et c'est le peuple souverain, qui en définitive, définira la position finale de la Suisse, face aux propositions que, nous le souhaitons, nous lui ferons ensemble.

Où est l'atteinte à notre souveraineté lorsque, ensemble avec des partenaires, nous décidons de créer des avantages communs, à notre pays, aux pays de l'AELE et à nos interlocuteurs, les pays de la Communauté? La souveraineté, l'autonomie, l'indépendance n'ont jamais permis à l'automobiliste de rouler à gauche sur les routes de Suisse et à 160 km/h dans une localité où il est permis de rouler à 30 km/h. Il y a des limites à cette souveraineté et ces limites sont celles que nous acceptons souverainement et non pas celles qu'on nous impose. Là, est la différence; là, devons-nous souligner, ce qui est aujourd'hui dans un monde nouveau la souveraineté et les limites de la souveraineté d'un Etat. Jamais ne nous laisser imposer, mais être prêt à discuter dans la recherche d'avantages communs ce qui peut être modifié dans la pratique de notre souveraineté.

Certains discours traditionnels ou traditionalistes m'obligent tout de même à rappeler que la Suisse pacifique, la Suisse serviteur de la paix, la Suisse qui n'a jamais menacé la paix dans le monde, la Suisse n'a pas construit la paix en Europe. Elle a laissé les ennemis des deux premières guerres mondiales vérifier les désastres de la guerre et se mettre d'accord pour éviter un nouveau cataclysme. La Suisse a laissé faire, elle a approuvé et elle a largement bénéficié de la paix instituée par ceux qui s'étaient battus et qui avaient souffert. Comment, aujourd'hui, voulons-nous faire croire à nos amis européens, qu'il nous est plus difficile à nous Suisses, en 1992, de nous rapprocher d'eux, de collaborer avec eux qui partagent les mêmes valeurs démocratiques, les mêmes valeurs éthiques, la même philosophie. Comment voulons-nous leur faire croire qu'il nous est plus difficile de nous rapprocher d'eux que cela n'a été le cas dans les années cinquante, entre Allemands, Français, Britanniques, Danois et Hollandais, de décider qu'ils créeraient des communautés et qu'ils effaceraient la guerre et la revanche? Avons-nous tant d'ennemis? Ce sont des ennemis qui nous ont bien servis.

L'Europe de 1992 n'est plus celle de 1989. Oser aujourd'hui dans cette salle affirmer qu'on peut être pro-européen, mais en reprenant la formule gaillienne: «l'Europe de l'Atlantique à l'Oural», mais pas celle de la Communauté, c'est oublier que toutes les nouvelles démocraties de notre continent ont d'ores et déjà clairement annoncé que leur but est d'un jour adhérer à la Communauté et qu'elles considéraient celle-ci comme le moteur du développement, de la démocratie, de la coopération et de la collaboration entre les pays européens.

Les relations bilatérales entre les pays européens continueront de se développer. Mais il serait dangereux d'ignorer qu'elles se développent déjà à travers la Communauté et au sein de la Communauté. Par sa participation à l'Espace économique européen, la Suisse prendra en main son destin européen. Elle manifestera certainement sa solidarité avec ses voisins, mais elle renforcera aussi sa solidarité intérieure. Le respect de nos équilibres internes exige en effet que la Suisse tout entière fasse entendre sa voix et prenne en charge ses intérêts sur la scène européenne. Un maintien à l'écart de notre pays, ne nous laisserait d'autre choix qu'une intégration en ordre dispersé, par cantons peut-être. Ce serait l'explosion. A travers les organisations professionnelles, à travers des entreprises qui devraient alors mettre en place, seules, leur propre politique d'intégration. Ceux parmi nous qui n'en auraient pas

la possibilité, qui n'appartiendraient pas à tel ou tel groupe prêt à s'intégrer et à retrouver les avantages qu'il aurait perdus par la non-ratification d'un traité sur l'Espace économique, ceux-là seraient condamnés à l'absence. L'engagement européen de notre pays constitue, en outre, un projet commun des Confédérés et il est, comme tel, à même de renforcer les liens qui nous unissent. Notre participation au processus d'intégration découle de notre intérêt national. Celui-ci commande en effet que notre pays participe au sein des structures de coopération mises en place par nos voisins. Il ne s'agit ni plus ni moins, encore une fois, que de trouver notre avantage propre dans l'avantage commun qui sera celui de l'ensemble des pays de notre continent, à terme, de l'Europe occidentale et des 19 Etats intéressés, par le traité à bref délai.

N'oublions pas que la Suisse, elle aussi, a changé. Elle ne correspond plus aux images, pourtant très belles et que l'on peut regretter, que nous avons si souvent publiées. Promenez-vous, Mesdames et Messieurs – je suis sûr que vous le faites sinon je vous y invite – dans les rues de nos villes les plus importantes. Regardez le spectacle de la rue et vérifiez combien les phénomènes nouveaux de société ont envahi notre pays et nous touchent directement. Non, la Suisse de 1992 n'est plus celle d'il y a 20 ou 30 ans. Non, elle ne peut plus répondre aux problèmes qui lui sont posés avec des solutions strictement intérieures. Elle a besoin de s'appuyer sur des règles qui sont plus vastes, qui sont plus généralement appliquées et qui nous permettront de mieux maîtriser les phénomènes très graves qui se déroulent dans notre pays. Promenez-vous l'après-midi le long de la Spitalgasse et de la Kramgasse de Berne; regardez le spectacle; regardez ce que vous y voyez! Ce sont des éléments qui prouvent bien que ce qui arrive aujourd'hui n'était pas pensable il y a 20 ou 25 ans. Ce n'est pas que cela nous réjouisse, loin de là, ce n'est pas que nous en tirions argument, mais c'est une vérité que nous devons accepter. Nous ne pouvons pas nous cacher dans nos voitures et éviter ces rues. Nous sommes directement interpellés et nous devons, avec les autres aussi, répondre avec d'autres moyens, avec d'autres phrases aux problèmes qui nous sont posés. Ce sont tous ces éléments qui ont conduit le Conseil fédéral à signer le Traité sur l'Espace économique européen. Il est en effet le seul projet européen qui soit aujourd'hui d'actualité.

Au 1er janvier 1993, c'est-à-dire dans quatre mois, il entrera en vigueur et il n'y aura pas d'autre alternative, à cette date-là, pour la Suisse.

La demande d'adhésion – nous en reparlerons la semaine prochaine – c'est une obligation que le Conseil fédéral s'est faite pour préparer l'avenir et ne pas, un jour, se trouver devant les questions traditionnelles et justes. On pourrait alors voir s'élever du sein de l'assemblée différents reproches: qu'avez-vous fait; pourquoi n'avez-vous pas prévu; qu'avez-vous voulu écarter, que craigniez-vous? Nous nous sommes posé ces questions. Nous avons voulu informer le Parlement au moyen de messages, de rapports. La balle est maintenant, vous le savez, dans votre camp. Ensuite, ce sera au peuple suisse de décider. Faire participer les cantons au processus par le truchement du Groupe de contact Confédération-cantons est un élément que le Conseil fédéral a voulu et a introduit désormais très régulièrement dans toutes les questions qui avaient trait à la signature, à la ratification et ensuite à la mise en vigueur du Traité sur l'Espace économique européen.

Beaucoup d'entre vous ont parlé de l'abandon de l'identité de la Suisse. Il n'y en aura pas. Les renforcements de nos liens avec nos voisins européens sont en quelque sorte le prolongement des liens qui nous unissent entre nous Confédérés, entre nous appartenant à et originaires de cantons différents, avec des cultures différentes, avec des langues différentes. C'est parce que nous avons maîtrisé ces différences et avec elles, à cause d'elles, grâce à elles, que nous avons pu constituer un Etat confédéré, un Etat fédéral, un Etat moderne, un Etat qui n'a pas pris de retard sur le développement des autres Etats industrialisés du monde. C'est à cause de cette expérience que nous n'avons pas à craindre de perdre notre identité. Nous sommes au contraire à même d'amener cette expérience auprès de nos amis des Communautés européennes et

du reste du continent européen. Nous sommes capables de vivre ensemble. Nous sommes capables de partager les mêmes valeurs. Nous sommes capables de nous respecter. Nous sommes capables de construire et d'accepter les décisions majoritaires. Que craignons-nous de perdre si nous apportons cette volonté, ce témoignage au sein des institutions de l'Europe et d'abord à travers le Traité sur l'Espace économique européen?

Nous considérons, dans le domaine des politiques d'accompagnement dont parleront certainement l'un ou l'autre de mes collègues, que le Conseil fédéral devra répondre rapidement à certaines attentes et accompagner les modifications de la législation d'un certain nombre de nouvelles modifications qui viendront rassurer et répondre aux interrogations qui nous sont faites et qui nous permettront de franchir le stade de notre coopération européenne.

Je réponds encore rapidement à quelques questions, sans trop empiéter dans les domaines des deux conseillers fédéraux qui m'accompagnent. On a tout d'abord dit que la Communauté européenne était le lieu de la domination des Grands. Mais ce sont dans les relations bilatérales que les Grands pèsent de tout leur poids. Il est certainement plus difficile à un pays comme la Suisse de négocier un accord pour en tirer des avantages et essayer de faire fléchir en même temps les grands Etats de l'Europe, comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, voire comme l'Italie, plutôt que de négocier avec un ensemble d'Etats au sein duquel sont présents plusieurs pays qui ont les mêmes dimensions que le nôtre et qui défendent la même attitude de respect des petits pays et de leurs besoins. Nous croyons que le troisième rapport, sur lequel nous discuterons la semaine prochaine, répond à une politique délibérée, voulue, déterminée du Conseil fédéral. Vous pouvez la condamner ou l'apprécier, mais rassurez-vous, nous la défendrons. Elle est la suite logique des pas que nous avons faits. Nous avons accepté les faiblesses, les insuffisances, même si elles sont relatives, d'un traité comme celui dont nous discutons aujourd'hui, et nous avons admis que pour les effacer complètement il faudrait nous engager en plein et totalement dans la Communauté européenne. Ce n'est pas cela exactement que je voudrais traiter mais je voudrais rappeler que si plusieurs d'entre vous citent, avec une avidité boulimique, les pages de notre message qui signalent que nous faisons un premier pas – le second sera plus important – que nous nous engageons uniquement pour une transition mais qu'après ce sera définitif, on oublie que dans ce même message, comme dans le troisième rapport, le Conseil fédéral exprime à plusieurs reprises, à partir des pages 19, 20, 44, 45, 50, 55, qu'il est toujours possible au Parlement et au peuple suisse de choisir de rester fidèle seulement à l'Espace économique européen sans s'engager dans une adhésion à la Communauté – ce que je regretterais personnellement, mais c'est un autre projet. Je fais cet aparté pour répondre à M. Claude Frey, qui le regrette aussi.

Voilà ce qui figure dans les rapports et dans les messages du Conseil fédéral: pas seulement une voie unilatérale, mais des possibilités que vous pourrez traiter. Vous seriez de mauvaise foi, ce que je ne saurais croire d'un parlementaire fédéral, en disant que l'acceptation de ce traité, c'est immédiatement, au mois de décembre, la porte ouverte à l'adhésion, car vous savez tous pertinemment qu'une adhésion ne pourra pas intervenir, même si nous entrons en négociations, avant trois, quatre, voire cinq ans. Ce que nous voulons, avec ce Traité sur l'Espace économique européen, c'est maintenir notre économie en adéquation avec l'évolution de la Communauté européenne dans les domaines qui sont couverts par l'Accord. Cela est beaucoup plus simple que de devoir modifier tous les deux ans des accords bilatéraux qu'il faudrait ensuite négocier.

L'Espace économique européen ne doit pas être condamné à n'avoir qu'un avenir transitoire. Il peut être transitoire, certes, mais il peut aussi persister aussi longtemps que la Suisse ne voudra pas adhérer à la Communauté. Le Conseil fédéral n'a jamais mis en doute dans son message que ce traité sur l'Espace économique puisse fonctionner de manière autonome le temps nécessaire. Cela dépend tout simplement de l'objectif

que l'on se fixe. Si l'on n'envisage que l'accès au grand Marché, avec ses avantages économiques, le traité sur l'Espace économique européen remplit parfaitement son mandat. Si l'on souhaite en revanche une participation pleine et entière de la Suisse à l'ensemble des activités économiques et politiques de la Communauté, alors il conviendra d'y adhérer. C'est dans cet esprit que nous avons toujours défini les démarches du Conseil fédéral. De toute manière, cette étape de l'Espace économique durera quelques années.

Je laisserai mes collègues répondre aux questions très précises qui ont été posées. Il y en a cependant quelques-unes dont on a bien voulu me charger.

Il y a eu tout d'abord quelques affirmations que je me dois de repousser, véhémentement, car elles sont tout simplement stupides. Lorsqu'on vient affirmer dans ce Parlement que la Communauté est une organisation de gouvernements socialistes et qu'on verra déferler le socialisme sur l'Europe, même si je le souhaitais personnellement, je suppose que vous mesurez tous l'ineptie d'une telle affirmation. La Communauté a été créée par des gouvernements démocrates-chrétiens, qui avaient décidé de cesser de se battre et d'offrir autre chose comme perspective à leur peuple qu'une revanche militaire. Ensuite, je n'ai pas besoin de vous faire aujourd'hui l'énumération des pays membres de la Communauté, faites le compte des gouvernements socialistes et dites-moi s'ils sont majoritaires. Pour moi, hélas! pas assez. Il faut écarter ce genre de présomption.

Une question plus précise a été posée, par Mme Gardiol entre autres, je crois, à propos de la situation dans laquelle nous nous trouverions si le peuple suisse refusait le 6 décembre le Traité sur l'Espace économique européen. Plusieurs possibilités subsistent, et la première serait de négocier notre adhésion à la Communauté. Cela soulève une question complémentaire: est-ce que la Communauté serait d'accord et accepterait d'ouvrir des négociations avec la Suisse après que cette dernière ait rejeté un traité moins lourd, moins intégrant, tel celui sur l'Espace économique, et la part d'acquis communautaire? La Communauté n'a pas de temps à perdre, et nous non plus probablement. Ce serait toutefois une possibilité. Reste encore le statu quo, qui aboutira inéluctablement à une véritable satellisation. Plusieurs d'entre vous l'ont dit, même parmi les opposants les plus fervents: nous devons, de manière autonome et souveraine, modifier nous-mêmes notre législation pour l'adapter à la législation communautaire et nous n'aurons pas la réciprocité dans les Etats communautaires.

Enfin, j'en arrive aux accords de Maastricht. Je voudrais souligner qu'actuellement Maastricht ne pose pas de problème particulier au Conseil fédéral. Si la Communauté rejette Maastricht ou ne peut pas appliquer ce projet, la Communauté continuera d'exister, elle développera d'autres solutions. Par conséquent, nous ne sommes pas liés au processus de Maastricht. Cependant, celui-ci dévoilait d'une manière précise une nouvelle orientation de la Communauté vers l'union politique. Chose importante pour un pays comme le nôtre, le principe de la subsidiarité était devenu fondamental et nous aurions eu une série de décisions à prendre concernant le fédéralisme, la politique étrangère et la politique de sécurité. Toutes ces questions nous seront sans doute posées, auxquelles nous n'avons pas eu jusqu'à présent à répondre directement, parce qu'aucune négociation n'est réellement engagée.

Je vous remercie de votre attention et vous engage, au nom du Conseil fédéral, à suivre ses propositions et à entrer en matière, puis à voter l'arrêté ratifiant le Traité sur l'Espace économique européen. (*Applaudissements*)

Président: Herr Bundespräsident, ich möchte die Gelegenheit nicht versäumen, meiner und unserer Freude Ausdruck zu geben, dass Sie wieder unter uns weilen und diese schwierige Vorlage mit dem alten Feuer und mit Ihrem alten Engagement bei uns vertreten haben.

Wir wünschen Ihnen weiterhin alles Gute bei der vollständigen Wiederherstellung Ihrer Gesundheit und hoffen, dass es Ihnen weiter gutgeht! (*Grosser Beifall*)

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Depuis près de cinquante ans, la Suisse participe à fond à la vie européenne, culturelle, scientifique, économique et sociale, aux programmes de recherche et de formation européens. La Suisse, pays non communautaire, nourrit plus d'échanges avec la Communauté que plusieurs pays communautaires eux-mêmes. Nous devons ce résultat d'abord à la volonté des Suisses, à leur savoir-faire, à leur force d'innovation et de travail à participer totalement à l'Europe. Nous le devons également au cadre institutionnel international que le Parlement, avec le Conseil fédéral, a construit dans l'après-guerre, opiniâtement et continûment. Ce cadre institutionnel européen, c'est l'institution de l'AELE, en 1960, l'institution de l'accord de libre-échange avec la Communauté, en 1972, les 130 accords passés avec la Communauté en vingt ans. La Suisse, là encore, est le pays non communautaire le plus actif, aujourd'hui, dans l'intégration européenne. Nous devons honneur et gratitude aux responsables politiques et économiques qui ont permis cette construction, aux Petitpierre, Schaffner, Tschudi, Etter, Wahlen, dont la lucidité et la volonté d'approfondir notre inscription européenne ont été une raison d'être politique.

Voici que nous avons devant nous la chance d'amplifier cette politique qui nous a si bien réussi et qui explique une part importante de notre actuelle prospérité. Cette chance, c'est l'Espace économique européen; je vous demande de la saisir en prenant aujourd'hui une décision réellement historique – le mot est parfois galvaudé – au terme de la négociation multilatérale la plus ambitieuse que notre pays n'ait jamais conduite de toute son histoire.

L'accord que le Conseil fédéral vous soumet n'est pas une potion magique qui nous garantit le succès économique pour toujours. Il n'apporte aucun automatisme de prospérité, il offre simplement, mais c'est capital, un cadre nouveau, meilleur et moderne à nos activités économiques, en particulier à l'intérieur de l'Europe – à nous, ensuite, d'avoir la force de le remplir – un cadre exigeant pour nous et pour les autres, qui nous oblige à plus de concurrence, comme c'est le cas pour les autres également; un cadre qui, en soi, nous donne les règles du jeu et les conditions les meilleures pour continuer d'accomplir les forces créatrices de notre économie et de notre coopération européenne.

Non, le Conseil fédéral ne vous propose pas un traité parfait. Ce dernier a des imperfections institutionnelles et même substantielles. Il est le résultat de négociations après qui n'ont pas toujours abouti là où nous l'aurions souhaité. Nous ne vous présentons pas non plus un traité facile. Le Conseil fédéral soumet, non pas un traité à l'usage confortable des frileux, mais un traité aux Suisses dynamiques et ouverts, qui acceptent le risque et les défis qu'il comporte. Ce traité, en effet, est lourd de risques et de défis.

L'Espace économique européen se différencie de l'accord de libre-échange d'il y a vingt ans sur trois points essentiels qui ont été complètement escamotés par les adversaires de ce traité. Je tiens à remettre les points sur les «i». Première différence essentielle d'avec l'accord de libre-échange d'il y a vingt ans: ce traité embrasse aussi dans le libre-échangisme les activités des services. Les libres prestations des services, des banques, des assurances, des fonds de placement, des télécommunications, des transports, etc. sont pris en compte. Il y a vingt ans, le secteur industriel (secteur secondaire) était le premier de ce pays et le secteur des services était placé juste derrière. Aujourd'hui, ce dernier a pris la bonne première place puisque 60 pour cent de la population active (60 pour cent des 3,560 millions de travailleurs) sont dans le secteur des services et 35 pour cent environ se situent dans le secteur secondaire. En vingt ans, c'est donc une transformation fondamentale des structures de notre économie qui s'est réalisée. Et voilà que certains nostalgiques dont j'ai dit qu'ils voyaient l'avenir de l'Europe dans leur rétroviseur, imaginent que nous pourrions continuer à travailler en Europe, seuls de notre espèce, contre 17 autres Etats avec un instrument de 1972 qui ignore totalement cette montée des services dans notre économie et l'importance essentielle qu'ils occupent aujourd'hui. Voilà la première différence!

La seconde qui est encore moins citée et encore plus oubliée

par les adversaires de l'Espace économique européen – peut-être vais-je contribuer à leur culture générale en la leur révélant – est relative à l'excellent accord de 1972 que je vénère. Je viens de vous dire les sentiments de gratitude qui m'animent à l'égard de ceux qui l'ont passé et de ceux qui ont tenté de le développer depuis. Cet accord de 1972 ne prend en compte que les taxes et les quantités à la frontière alors que le Traité sur l'Espace économique européen intervient de surcroît et de façon approfondie dans la commercialisation (Vermarktung) des produits et des services. Autrement dit – tel n'est pas le cas avec l'accord de 1972 – si nous adhérons à l'Espace économique européen, un produit mis légalement sur le marché en Suisse est légalement susceptible d'être mis en circulation, sans autre, sur le marché des pays de l'Espace économique européen et vice versa. Un agriculteur suisse pourra librement importer un tracteur provenant d'un pays de l'Espace économique européen qui sera moins cher parce qu'il ne devra plus être homologué dans notre pays alors que tel est le cas aujourd'hui.

La troisième différence est elle aussi fondamentale par rapport à l'accord de libre-échange. Elle a trait au libre accès à une activité et à son exercice dans toute l'Europe de l'Espace économique pour les architectes, les médecins et les professeurs. Les étudiants et les apprentis, les jeunes pourront choisir la formation et les stages qui les intéressent. Cette dimension extra économique à un accord essentiellement économique est la plus audacieuse que nous ayons jamais négociée dans le cadre de ce type d'accords. Voilà trois différences essentielles, trois extensions, trois approfondissements par rapport à l'excellent instrument de 1972 qui porte aujourd'hui, malgré les adaptations, le poids des ans dans un pays et dans un continent qui évoluent à d'autres vitesses que celles auxquelles nous avons été habitués auparavant. Alors, Mesdames et Messieurs, essayons de nous mettre concrètement dans la situation où nous nous trouverions dès le 1er janvier de l'année prochaine, si d'aventure la double majorité du peuple et des cantons n'était pas réunie le 6 décembre au soir autour du Traité sur l'Espace économique européen.

Je veux être très concret. Si tel devait être le cas, le 1er janvier de l'année prochaine la Suisse serait seule, éventuellement accompagnée du Liechtenstein, mais assurément l'unique à se situer en position totalement isolée à l'intérieur d'un ensemble de 350 à 360 millions d'habitants constitué par tous les pays de l'AELE et par la Communauté. La Suisse s'autodiscriminerait, en d'autres termes s'excluerait par sa propre volonté d'une coopération à l'échelle européenne à laquelle tous les autres pays de l'Europe occidentale participeraient. Les grandes entreprises et les multinationales contourneraient facilement cette discrimination en allant situer – ce que beaucoup d'entre elles commencent à faire – leurs activités productrices de l'autre côté de nos frontières. Pour ces entreprises, il n'y a assurément pas de grand malheur. Espace économique européen ou pas, elles peuvent le faire. Il n'en va pas de même pour la petite et moyenne entreprise qui n'a pas cette faculté et qui est tributaire, elle aussi, de la vitalité des grandes entreprises, créatrices avec elle du plus grand nombre d'emplois qu'il y ait en Suisse. Il est évident que ce coup de poignard dans notre économie aurait des résultats catastrophiques, d'abord pour les petites et moyennes entreprises et ensuite pour l'économie nationale dans son ensemble.

Alors voici des exemples concrets. Si la Suisse dit non à l'Espace économique européen, elle ne pourra pas mettre en libre circulation dans les pays de l'EEE des produits qui seraient en revanche autorisés à circuler sur son territoire. Les prescriptions techniques de la Communauté n'auraient pas cours pour elle, ce qui la mettrait en état de non-compétitivité par rapport à tous les autres pays d'Europe occidentale, pays de l'AELE compris. En disant non à l'EEE, la Suisse ne bénéficierait pas des réductions des droits de douane sur les produits agricoles transformés, cette fameuse «Schoggigesetz» que nous avons peine à maintenir aujourd'hui déjà dans l'état actuel, parce que la concurrence est extrêmement vive. Sans l'Espace économique européen, nous renoncerions à tous les avantages dont tous nos concurrents bénéficieraient et créerions une marge supplémentaire pour nos prix, mettant en

grave péril le secteur agricole transformé, c'est-à-dire 63 000 emplois en Suisse.

En ce qui concerne les services, je cite un troisième exemple: si nous disons non à l'Espace économique européen, la signification de la place financière suisse et des emplois qui y sont liés diminuera rapidement, car du coup, toutes les activités bancaires depuis la Suisse – qu'il s'agisse de banques suisses ou de banques étrangères – seraient rendues difficiles et beaucoup plus onéreuses pour nous que pour tous nos concurrents.

Quatrième exemple, les télécommunications. A la différence de leurs concurrents des pays de l'Espace économique européen, les fournisseurs suisses de services et d'appareils de télécommunication n'auraient pas la garantie de l'accès au marché des pays de l'EEE. Ils ne pourraient pas offrir leurs services aux mêmes conditions que leurs concurrents. Je m'étonne que cette nouvelle, malgré des télécommunications relativement rapides, n'ait pas atteint tous les responsables de ces secteurs en Suisse.

Les transports routiers suisses – toujours en ce qui concerne le secteur des services – seraient péjorés par rapport à leurs concurrents, en ce sens qu'ils n'auraient pas le droit de faire du cabotage à l'intérieur des pays de la Communauté et que leurs prix s'en trouveraient, au départ, renchérissés lourdement par rapport à leurs concurrents. Les transporteurs aériens suisses, cinquième exemple, souffriraient de la même discrimination par rapport à leurs concurrents dans un marché, vous le savez, où les prix sont limés et dans un marché où il faut vraiment être compétitif dans les services et dans les prix pour survivre.

En ce qui concerne les personnes actives, si l'Espace économique européen était refusé par la Suisse, elles seraient soumises aux restrictions d'entrée de séjour édictées par tous les pays de l'Espace économique européen. Belle perspective, pour nos jeunes en particulier, pour ce pays qui s'alimente à trois courants culturels et linguistiques majeurs de l'Europe continentale, de se trouver frappés de discrimination par rapport aux jeunes Suédois, aux jeunes Allemands ou aux jeunes Portugais.

Enfin, si nous reconnaissons en Suisse des diplômes professionnels étrangers, par exemple d'architecte, même sous une forme bilatérale sans être membre de l'Espace économique européen, la réciprocité ne nous serait pas accordée par les autres pays alors qu'elle l'est dans le traité que vous avez à ratifier cet après-midi. Elle est là, ce n'est pas une promesse, ni un espoir qui se perpétue depuis plus de cinquante ans, c'est une réalité. L'équivalence des diplômes est là. Voulons-nous nous payer le luxe glorieux de la refuser? Telle est tout simplement la question.

Ce que je constate dans la misère de l'argumentation des adversaires de l'Espace économique européen, c'est l'absence totale de solutions de remplacement. On trompe son monde en faisant accroire avec force et conviction que le Conseil fédéral, un peu plus intelligent que celui qui est en place, que des négociateurs, un peu plus âpres que ceux qui sont en place, peuvent fort bien continuer les méthodes de 1972, nous éviter tous les risques de cet Espace économique européen et en gagner tous les avantages par la négociation bilatérale. C'est faux, archifaux, totalement faux!

J'ai négocié le dernier accord bilatéral – accord sur l'assurance – avec la Communauté. Il a réclamé 17 ou 18 ans de travaux et a failli capoter dans sa dernière phase, car les exigences agricoles d'un pays de la Communauté, que je ne nommerai pas, à notre égard ont failli faire trébucher l'ensemble. Lorsque nous l'avons finalement signé, ce fut pour nous entendre dire que c'était bien là le dernier des actes bilatéraux qui avaient caractérisé la richesse des années 1972/1992, mais qu'ils n'avaient dès lors plus leur place dans la démarche multilatérale de demain. Et même si nous voulions remplacer un Espace économique européen, dont le peuple n'aurait pas voulu, par des négociations bilatérales, c'est au moins 17 négociations qu'il faudrait conduire avec chacun des partenaires de l'Espace économique européen dont nous serions exclus, chaque fois dans des domaines particuliers, jamais dans le domaine général. Il faut être naïf, prodigieusement

naïf, pour imaginer qu'au travers de ces éventuelles négociations, nous obtiendrions des avantages meilleurs et des charges moins lourdes qu'au travers de l'Espace économique européen. Ce serait le contraire, nous devrions payer, et d'un prix agricole en priorité, les éventuels accords que nous pourrions décrocher. Cela n'est pas sérieux et intellectuellement pas honnête de dire qu'il y a, à la place de l'Espace économique européen que nous avons à ratifier, une autre solution qui peut nous éviter le fameux «Alleingang» qui vous fait à juste titre si peur, Mesdames et Messieurs les opposants. Vous avez tort de dire cela. Et ce que l'excellent rapporteur a dit tout à l'heure, en parlant du véritable boycott de la Suisse qui s'en suivrait, je le dis de la façon suivante: vous seriez en train de marquer le plus formidable autogol de l'histoire de notre pays.

Quelques objections maintenant qui ont été faites dans le cadre du débat: l'Espace économique européen accorde aux pays de l'AELE des droits et des garanties qui leur permettent d'influencer l'évolution future du droit de l'Espace économique, le droit d'intervenir dans le processus législatif communautaire permanent et du droit de consultation et d'évocation. Dans le contrôle juridictionnel du futur Espace économique, les tribunaux suisses appliqueront le droit de l'Espace, comme le droit fédéral, et le spectre des juges étrangers est ainsi parfaitement dissipé. Les juges communautaires ne se saisiront que des litiges où une entreprise suisse violerait des règles de la Communauté, à l'intérieur de celle-ci.

Quant au déficit démocratique dans l'Espace économique, il convient de souligner très clairement que vous, Parlement, serez appelé à donner, oui ou non, votre aval à toute nouvelle règle qui devrait être prise dans l'Espace économique européen. Le droit de référendum sera maintenu contre vos propres décisions lorsqu'elles prendront la forme d'une loi fédérale. Institutionnellement ce n'est pas rien et ce n'est pas un rapport de satellisation et de déséquilibre comme le décrivent complaisamment ses adversaires.

Monsieur Reimann Maximilian, vous avez posé quatre questions qui ont été traitées pour l'une d'entre elles par le président de la Confédération. Je réponds aux trois autres car elles sont centrales. Dans la première vous dites que l'Espace économique ne doit pas être surchargé par des mesures sociales ou écologiques inutiles ou abusives. Le Conseil fédéral estime qu'il peut être nécessaire de prendre des mesures d'accompagnement, j'y reviendrai tout à l'heure, dans les domaines dont vous traitez par exemple, mais il appartiendra aux parlementaires d'en décider, soit en prenant l'initiative de démarches parlementaires qui seront suivies ou pas, soit en disant oui ou non à d'éventuelles propositions que le Conseil fédéral pourra vous faire. Il n'y aura pas de court-circuitage de la volonté du législateur en matière d'Espace économique européen par le Conseil fédéral. Le droit de référendum doit être absolument préservé, j'ai dit qu'il l'était dans la transformation ultérieure de l'Espace économique européen. Mon collègue le chef du Département de justice et police pourra s'exprimer dans le débat général et dans le débat de détail, tout à l'heure, sur ce qu'il en est de l'exercice de la démocratie dans la phase d'aujourd'hui, c'est-à-dire l'adoption du premier paquet Eurolex.

Enfin dernière démarche de votre part, les postes à créer, évoqués au chapitre du message, ne constituent qu'une estimation. Tous ne seront pas nécessaires à court terme, des économies de postes pourront certainement être réalisées ailleurs, l'acceptation de l'Espace économique n'entraîne donc nullement celle simultanée de nouveaux postes, ceux-ci seront évalués comme tous les postes de l'administration et là encore le Parlement aura le dernier mot, ne serait-ce que par le biais du budget qu'il accepte ou qu'il n'accepte pas.

Monsieur Kühne, là encore, le président de la Confédération a répondu à votre première question, je répondrai aux deux autres. Quant au renouveau du principe de la reconnaissance et de l'équivalence, il n'y a pas de différence de nature entre la Communauté et l'Espace économique européen, qui comporte la reprise de l'acquis en vigueur dans la Communauté. Là où la Communauté harmonise, l'Espace économique le fait aussi, dans les domaines qui sont de son ressort, et lorsque le principe de la reconnaissance mutuelle est appliqué dans la Communauté il l'est également dans l'Espace économique.

En ce qui concerne le volet politique de l'Espace économique européen, cet Espace est avant tout d'ordre économique. J'ai dit que par la liberté de circulation des personnes il y échappait, mais pour l'essentiel il est économique. Dans les domaines dont il ne parle pas aujourd'hui, c'est-à-dire l'agriculture, la sécurité, la politique monétaire, la politique étrangère et la défense, ni le traité d'aujourd'hui ni celui de demain ou d'après-demain, ne pourront porter sur ces questions sans que nous ne soyons appelés à nous prononcer. Monsieur Kühne la crainte d'une entrée de ces nouveaux sujets par la petite porte, alors qu'ils ne concernent pas l'Espace économique européen mais bien la Communauté, est conjurée.

J'en viens maintenant à plusieurs questions qui ont été soulevées ce matin par les représentants des paysans que la clause évolutive agricole inquiète, car, disent-ils, s'il n'y a en effet pas grand chose qui concerne l'agriculture dans le traité d'aujourd'hui, Dieu sait ce que cette clause évolutive agricole nous réserve en désastres et en concessions! Je leur réponds très clairement que les parties contractantes s'efforceront de trouver des possibilités de libéralisation des échanges agricoles, mais selon la clause écrite dans le traité cela ne pourra se faire que dans l'intérêt mutuel des parties, et si la Communauté présentait une requête qui aille à l'encontre de nos intérêts nous dirions «non». Cette même clause prévoit que d'éventuelles libéralisations devront tenir compte des politiques agricoles nationales, aucune concession future ne nous priverait de la possibilité de mener une politique agricole autonome, les garanties vous en sont données.

La libre circulation des personnes est un des quatre piliers de l'Espace économique et l'on m'a demandé à plusieurs reprises, hier et ce matin, s'il n'y avait pas là un danger d'afflux incontrôlable de ressortissants de l'Espace en Suisse. On m'a également prié de renseigner sur l'absence d'exceptions permanentes. Je réponds très nettement que la période transitoire de cinq ans est la plus longue de toutes celles qui ont été obtenues et qu'elle tient compte de la situation particulière de la Suisse en Europe. Il n'était pas possible d'aller au-delà, et ce n'était d'ailleurs pas dans notre intérêt car je le répète encore une fois, en même temps que cette mesure permet l'accès en Suisse aux ressortissants des autres pays, elle leur permet aussi l'accès au marché tout entier de l'Espace économique européen. Là encore, le traité sur l'Espace économique européen contient une clause de sauvegarde, «Schutzklausel», qui, elle, n'est pas limitée dans le temps et qui permet en toutes circonstances d'aviser lorsqu'il y a danger.

Quant aux effets de l'Espace économique sur les salaires et au dumping social en général, je dirai que, s'agissant des salaires, vous avez pris connaissance des estimations faites par le professeur Hauser, qui vous révèlent non pas un miracle – car il n'est pas possible, apparemment, de gagner plus d'argent, d'avoir des salaires meilleurs, de travailler moins et de bénéficier de prix plus bas – mais bien la libéralisation générale qui intervient à l'intérieur de ce marché de 350 ou 360 millions d'habitants et qui permet l'abaissement des prix et l'élimination de toutes sortes d'éléments parasites dans la formation des prix. L'estimation du professeur Hauser est juste. Les Etats membres de l'Espace économique européen auront la possibilité de prendre des mesures, non discriminatoires, pour parer au risque de démantèlement de leurs acquis sociaux. Si l'on constate des abus importants dans certains secteurs de l'économie, certaines professions ou certaines régions – et je pense ici aux régions transfrontières – nous pourrions envisager les mesures nécessaires, au niveau cantonal par exemple. Le Conseil fédéral n'a pas pris de décision dans ce sens et, d'une manière générale, il n'a pas pris de décision pour les mesures d'accompagnement, si ce n'est sur deux points: tout d'abord, il est exclu d'inclure des mesures d'accompagnement dans le paquet Eurolex en tant que telles – si de telles mesures se justifient, elles doivent faire l'objet de procédures normales; ensuite, le Conseil fédéral est disposé, je répète ce qu'il a dit, à traiter ces problèmes avec célérité et à leur donner une priorité de traitement. Je ne dis pas, Monsieur Bodenmann, à priori, aujourd'hui, pour me valoir les bonnes faveurs de ceux qui m'ont posé la question, que je vous promets des réalisations, je dis que nous devons les étudier, avec sensibi-

lité et attention, et que nous devons y répondre rapidement pour les traiter selon le rythme nouveau enclenché par l'Espace économique européen lui-même. Ce que j'ai dit du dumping social et du dumping des salaires me conduit à une remarque sur les taux d'intérêts, et j'aurai ainsi terminé l'analyse des questions spéciales qui m'ont été posées. Je voudrais que l'on sache bien que si l'Espace économique européen porte en lui des qualités irremplaçables, il ne les a pas toutes cependant, pas plus qu'il n'est coupable de tous les maléfices qui pourraient s'abattre sur notre nation. Bien avant que l'on parle d'Espace économique, les taux d'intérêt de l'argent en Suisse étaient déjà influencés par l'évolution des taux à l'étranger, en Europe et dans le monde. Ce n'est pas l'Espace économique européen qui a créé une hausse d'intérêts telle qu'il y a une année et demie nous devons affronter ici la quatrième vague des hausses des taux d'intérêts hypothécaires. C'est le marché dans son ensemble. L'Espace économique européen n'accélélera pas mais ne freinera pas non plus, de lui-même, des évolutions qui sont largement extra-institutionnelles.

Voilà ce que j'avais à dire quant à la défense et à l'illustration d'un traité capital pour notre avenir, mais aussi de l'indigence totale et de l'absence de toute contre-proposition constructive de la part des adversaires plus ou moins acharnés de ce traité. Je conclurai en disant que la Suisse a bien joué sa participation européenne depuis près de 50 ans, et notamment sa partition économique où elle a joué le jeu de la solidarité mais aussi celui de ses intérêts légitimes qui s'en sont trouvés sauvegardés. Le courage de nos prédécesseurs, en 1960 et en 1972, a été grand car eux aussi ont été confrontés à un monde et à des routines. Ils ont dû casser des habitudes, tracer des voies nouvelles. Ils l'ont fait, en dépit d'oppositions parfois très vives, pour que nous soyons constamment, nous Suisses, adaptés aux conditions du monde et aux conditions de l'Europe.

Je vous demande d'avoir, en 1992, le même courage que celui manifesté en 1960 et en 1972, et de dire maintenant «oui» à l'Espace économique européen. Cela signifie maintenir l'économie suisse dans le peloton européen de la performance. Dire «oui» à l'Espace économique européen, c'est dire «oui» à un destin européen de la Suisse. (Applaudissements)

Bundesrat Koller: Es bleibt mir die Aufgabe, aus rechtlicher Sicht die Auswirkungen des EWR-Abkommens und des EWR-Rechts auf unsere innerstaatliche, schweizerische Rechtsordnung und auf unsere politischen Institutionen darzustellen. Erlauben Sie mir zunächst eine Bemerkung zum Problem der Souveränität.

In Ihrer Eintretensdebatte war sehr viel von Souveränität und wohl noch mehr von Souveränitätsverlust die Rede. Man machte geltend, der EWR-Vertrag würde für unser Land einen unerträglichen Souveränitätsverlust nach sich ziehen.

Unsere Bundesverfassung erklärt die Kantone «souverän». Schon das zeigt, dass wir mit dem Allerweltsbegriff Souveränität viel vorsichtiger umgehen müssten; denn mit der Gründung unseres Bundesstaates im letzten Jahrhundert haben die Kantone viel mehr an Souveränität preisgegeben als die Schweiz mit dem EWR-Abkommen. Die Kantone haben in der Tat überall dort ihre Gesetzgebungskompetenz an den Bund abgetreten, wo in der Bundesverfassung Bundeskompetenzen begründet worden sind.

Demgegenüber übertragen wir mit dem EWR-Abkommen überhaupt keine Gesetzgebungskompetenzen an irgendeine höhere Gemeinschaft, sondern wir binden uns lediglich völkerrechtlich durch einen allerdings sehr bedeutenden Vertrag. Hierin liegt übrigens auch ein ganz zentraler Unterschied zwischen dem EWR-Abkommen und einem EG-Beitritt, weil wir bei einem EG-Beitritt tatsächlich gewisse Hoheitsrechte auf die Europäische Gemeinschaft übertragen würden, wie das im letzten Jahrhundert die Kantone auf den Bund getan haben. Ueber den EWR-Vertrag entscheiden Volk und Kantone aber nicht nur in voller Freiheit, sondern wir entscheiden auch nach einem erfolgreichen EWR-Vertragsabschluss autonom über das weitere Schicksal dieses Abkommens. Das zeigt sich im Vetorecht in bezug auf neues EWR-Recht und vor allem in der Kündbarkeit des EWR-Abkommens.

Wir sollten mit den Begriffen Souveränität und Souveränitätsverlust aber auch aus einem anderen Grund viel vorsichtiger umgehen. Der Begriff der Souveränität ist bekanntlich mit der Herausbildung der Nationalstaaten des 19. und 20. Jahrhunderts verbunden. Wozu aber die Verabsolutierung des Nationalstaates geführt hat, haben wir in diesem Jahrhundert in zwei katastrophalen Weltkriegen und im Osten in der Verabsolutierung der sowjetischen Staatsouveränität auf eine Art erlebt, die wir nicht mehr erleben möchten.

Eine schrankenlose höchste Staatsgewalt kann und darf es nicht mehr geben, weder nach innen noch nach aussen. Nach innen sind es unsere Verfassung und unsere Gesetze, die auf dem Willen des Volkes beruhen, die jedoch gleichzeitig auch das Volk binden, solange sie bestehen. Nach aussen ist es das Völkerrecht, welches die Staaten bindet. Im Umfang ihrer völkerrechtlichen Bindungen verzichten die Staaten auf einen Teil ihrer Souveränität. Der Staatsvertrag ist nichts anderes als ein souveräner Akt der Selbstbindung, wie dies der damalige Bundespräsident Max Petitpierre in treffenden und in jeder Hinsicht nach wie vor gültigen Worten festgehalten hat: «Quant à la souveraineté, chaque accord international implique pour un Etat l'abandon volontaire d'une parcelle de sa souveraineté, celui-ci étant en vertu de sa réciprocité généralement compensé par des avantages du même ordre accordés par le ou les pays avec lesquels le traité a été conclu.»

Warum haben wir heute, wo wir noch viel klarer als zu Petitpierres Zeiten sehen, dass wir die ganz grossen Probleme – Asyl, Migration, Umweltschutz und vieles mehr – nur noch in internationaler Zusammenarbeit lösen können, Mühe, zu solchen Sätzen zu stehen? Haben wir denn nicht immer im Recht – und Recht heisst immer auch Bindung – eine Chance und eine Garantie unserer Freiheit gesehen? Wenn unsere Bundesverfassung die Unabhängigkeit des Vaterlandes zum Staatsziel erklärt, so widerspricht dies in keiner Weise der These, wonach sich unser Volk in aller Freiheit dazu entscheidet, dass es in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten mehr Erfolgchancen sieht, die Wohlfahrt seiner Bürger zu verwirklichen, als im sogenannten Alleingang.

Es ist auch schwer verständlich, warum in dem als Alternative empfohlenen Alleingang weniger Souveränitätsverlust liegen sollte als in der völkerrechtlichen Bindung. Denn über eines müssen wir uns und muss sich unser Volk im klaren sein: Der Europäische Wirtschaftsraum mit den EG- und Efta-Staaten wird zustande kommen und wird realisiert. Die Frage, die sich uns stellt, ist daher nur, ob mit oder ohne uns. Es käme einer sehr gefährlichen Illusion gleich, zu glauben, das Schweizervolk müsste zum EWR-Abkommen nur nein sagen, und es würde dann alles beim guten Alten bleiben.

Es wird angesichts des Zustandekommens des EWR – der ganz Westeuropa umfassen wird und dem bekanntlich die neu in die Freiheit entlassenen mittel- und osteuropäischen Staaten so rasch als möglich ebenfalls beitreten möchten – in jedem Fall nicht mehr so sein, wie es vorher war. Machen wir als einzige nicht mit, werden wir angesichts des wirtschaftlichen und politischen Gewichts der EG und des EWR noch viel mehr als heute zu dem gezwungen sein, was man heute schönfärberisch als autonomen Nachvollzug bezeichnet: das heisst die unausweichliche Uebernahme von Recht und Politik, die anderswo ohne unsere Mitwirkung beschlossen worden sind.

In einer solchen Scheinsouveränität vermag der Bundesrat keinen Vorteil und für unser Land keine Zukunft zu sehen. Mit dem EWR-Abkommen möchten wir unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern und unserer Wirtschaft den diskriminierungsfreien Zugang zum einheitlichen Binnenmarkt sichern. Es liegt in der Natur der Sache – ich vermag hierin überhaupt nichts Unwürdiges zu sehen – dass, wer an diesem einheitlichen Binnenmarkt teilhaben will, den andere in mühevoller vierzigjähriger Arbeit geschaffen haben, auch bereit sein muss, die gemeinsamen Spielregeln zu übernehmen. Wir müssen daher diesen *Acquis communautaire* mit dem EWR-Abkommen übernehmen. Ich gebe gerne zu, quantitativ ist er sehr gross; er beinhaltet etwa 1500 Rechtsakte. Bekanntlich müssen wir 61 Gesetze ändern und 9 neue Bundesbeschlüsse erlassen. Diese Zahlen sind zwar eindrücklich, doch dürfen wir uns

durch sie nicht zu sehr beeindrucken und vor allem nicht täuschen lassen. Beim EWR-Recht handelt es sich um wertverwandtes Recht. Das EWR-Recht dient der Etablierung einer sozialen Marktwirtschaft in ganz Westeuropa. Wer die Eurolex-Vorlagen studiert hat, dürfte mit mir festgestellt haben, dass es praktisch keine Normen gibt, die unseren Wertvorstellungen diametral widersprechen. Wenn schon, so sind es eher die Form und der Stil dieser Normen, die uns – oder wenigstens jene, die noch nach dem Stil von Eugen Huber erzogen worden sind –, stören oder ärgern.

Verwandte Rechtstraditionen und ähnliche Problemlagen haben in fast allen Fällen zu ähnlichen Regelungen geführt. Das zeigt der Bereich der Produkthaftungspflicht besonders klar, wo die Rechtsprechung unseres Bundesgerichtes zu weitgehend ähnlichen Lösungen geführt hat, wie wir sie jetzt im EWR-Recht übernehmen müssen. Bei der Beurteilung dieser grossen Zahl von Rechtsanpassungen müssen wir zudem bedenken, dass es sich in sehr vielen Fällen vor allem um formelle Anpassungen handelt.

Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass alle anderen Parlamente der Efta-Staaten vor der genau gleichen Aufgabe stehen. Zum Teil müssen dort offenbar sogar noch mehr Gesetze geändert werden. In Oesterreich sollen es etwa 100 und in Finnland sogar 250 Gesetze sein. Damit ist auch der Vorwurf entkräftet, dass wir uns mit unseren Eurolex-Vorlagen einem gesetzgeberischen Uebereifer hingegeben hätten oder dass wir uns gar als europäische Musterschüler hätten aufspielen wollen.

Angesichts der quantitativ grossen Aufgabe war uns im Bundesrat allerdings schon früh klar, dass die Uebernahme des EWR-Rechtes in unser schweizerisches Recht nicht im normalen, sonst üblichen Verfahren realisiert werden kann. Normalerweise gehen wir bei Abschlüssen von Staatsverträgen so vor, dass wir zunächst das nationale Recht anpassen und erst dann den Staatsvertrag ratifizieren. Das wäre bei der Quantität des EWR-Rechtes zeitlich und sachlich nicht möglich gewesen. In Zusammenarbeit mit einer parlamentarischen Arbeitsgruppe unter der Leitung von Herrn Ständerat Zimmerli und Herrn Nationalrat Leuba haben wir daher schon früh für die Verwaltung wichtige Leitplanken für dieses neue, besondere Uebernahmeverfahren entwickelt.

Ich darf Sie kurz an die wichtigsten Leitplanken erinnern:

1. Transparenz und politische Ehrlichkeit: Dem Bundesrat war klar und wichtig, dass das Volk in voller Kenntnis der mit dem EWR-Abkommen verbundenen Konsequenzen für das schweizerische Recht über das Abkommen entscheiden können soll. Wir wollten damit von Anfang an dem gefährlichen Vorwurf begegnen, unser Volk und die Stände müssten bei der kommenden Volksabstimmung die berühmte Katze im Sack kaufen. Deshalb haben wir Ihnen alle notwendigen Gesetzesänderungen in zwei ausführlichen Zusatzbotschaften zum EWR-Abkommen unterbreitet.

Erlauben Sie mir zu diesem Postulat der Transparenz wenigstens drei Ueberlegungen: Einerseits wird – das wird leider in der öffentlichen Diskussion regelmässig verkannt – mit der Abstimmung über das EWR-Abkommen auch das gesamte – ich betone: das gesamte – unmittelbar anwendbare Recht des EWR in unsere schweizerische Rechtsordnung übernommen. Dieses unmittelbar anwendbare Recht, d. h. all jene Normen, gleich auf welcher Stufe, die genügend bestimmt sind, dass sie von den Gerichten und von den Behörden als solche angewendet werden können, gelten nach erfolgreicher Volksabstimmung in unserem Recht, dies ganz unabhängig davon, ob wir mit dem Eurolex-Programm zu Ende kommen oder nicht. Denn wir bekennen uns bekanntlich zum sogenannten monistischen Rechtsverständnis. Damit werden unmittelbar anwendbare Bestimmungen von völkerrechtlichen Verträgen mit der erfolgreichen Volksabstimmung automatisch Bestandteil des schweizerischen Rechts, wobei diese Normen aufgrund des Vorranges des Völkerrechtes Anspruch haben, gegenüber widersprechendem Landesrecht durchgesetzt zu werden. In bezug auf diese grosse Masse von unmittelbar anwendbarem EWR-Recht dient die Eurolex-Uebung nicht dem Gebot der Rechtsgeltung, sondern in diesem Bereich ausschliesslich dem Gebot der Rechtssicherheit und der Transparenz.

Zum Gebot der Transparenz gehört freilich auch, dass wir unsern Bürgerinnen und Bürgern im Gebiet des nicht unmittelbar anwendbaren Rechts, also dort, wo wir Gestaltungsspielraum haben – vor allem in der Behördenorganisation und bei der Festlegung der Sanktionen –, ganz klar zeigen, wie wir dieses Recht umsetzen. Das gilt auch bei jenen materiellen Normen, wo wir einen gewissen Gestaltungsspielraum haben. Sie werden gerade heute abend eine solche Vorlage behandeln. Bei der Frage der Mitwirkung der Arbeitnehmer in betrieblichen Angelegenheiten beispielsweise steht es uns frei, ab welcher Betriebsgrösse die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer eingeführt werden sollen.

Schliesslich gehört zur Transparenz, dass wir unserem Volk ganz klar die Auswirkungen des EWR-Rechtes auf unsere Institutionen zeigen. Dazu gehört es, darzulegen, dass wir mit der Abstimmung zugleich über das gesamte unmittelbar anwendbare Recht des EWR-Vertrages entscheiden, dass es sich also hier um einen Gesamtentscheid handelt und dass es nicht angeht, einfach vom EWR-Recht das anzunehmen, was einem passt. Es gibt keinen EWR à la carte!

2. Rechtssicherheit: Das Gebot der Rechtssicherheit verlangt vor allem, dass wir Widersprüche zwischen unmittelbar anwendbarem EWR-Recht und bestehendem schweizerischen Recht ausräumen. Wir möchten nicht, dass unsere Wirtschaftsunternehmen und unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger ihr EWR-Recht beim Richter durchsetzen müssen, sondern wir möchten durch Eurolex, dass alle Bürgerinnen und Bürger, dass alle Unternehmen und alle Behörden genau wissen, welches Recht ab 1. Januar nächsten Jahres gilt. Wir möchten aber vor allem, dass alle Mitbürgerinnen und Mitbürger ab 1. Januar nächsten Jahres von den mannigfachen Vorteilen des EWR-Rechtes profitieren können.

3. Vertragstreue: Wenn wir dieses EWR-Abkommen abschliessen, dann möchten wir auch die Möglichkeit haben, diesen EWR-Vertrag zu erfüllen. Sie wissen, die Schweiz war gerade in den EWR-Verhandlungen ein sehr harter Verhandlungspartner, was uns übrigens teilweise sogar die Kritik anderer EFTA-Staaten eingebracht hat. Aber wir haben das mit gutem Grund getan, und wir werden das auch in Zukunft so halten, aber le revers de la médaille ist, dass wir uns als Kleinstaat auch nach wie vor zur Vertragstreue bekennen. Die Vertragstreue ist für einen Kleinstaat keine unliebsame Last, sondern vor allem Schutz gegen Machtanmassung und Willkür der Grossen.

4. Einhaltung der föderalistischen Kompetenzordnung: Wir haben im Kontaktgremium die Auswirkungen des EWR-Vertrages auf die Kantone mit den Vertretern der Kantone sehr genau vorbereitet, und wir können heute mit gutem Grund sagen, dass wir darauf vertrauen können, dass die Kantone ihre Rechtsanpassungen – die allerdings viel weniger weit gehen als jene des Bundes – ebenso realisieren werden, wie wir das für die Stufe Bund tun.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch eine rechtspolitische Würdigung dieses EWR-Rechtes. Das EWR-Recht bringt unserer Wirtschaft vor allem den gesicherten Zugang zu neuen Märkten. Der EWR wird unserer Wirtschaft freilich auch mehr Wettbewerb bringen, der sich vor allem aus den vier Freiheiten, dem strengeren Wettbewerbsrecht und dem Abbau technischer Handelshemmnisse ergibt. Ebenso wichtig erscheinen dem Bundesrat aber auch Verbesserungen in andern Bereichen, beispielsweise Verbesserungen im Bereich des Konsumerschutzes. Ich erinnere an das Konsumkreditgesetz und den Erlass über die Produkthaftpflicht.

In sozialer Hinsicht steht die Verbesserung der Stellung der Arbeitnehmer in bezug auf die betriebliche Mitbestimmung und bei Massenentlassungen im Vordergrund. Das EWR-Recht ist bekanntlich auch ein frauenfreundliches Recht, weil es in viel kürzerer Zeit die Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben und auf dem Gebiet der Sozialversicherung bringen wird.

Wir sind uns alle einig, dass unser Land unbedingt einer raschen inneren Reform bedarf. Mit Eurolex werden wir diese unbedingt notwendige, rasche innere Reform unseres Landes viel direkter und viel schneller realisieren als auf dem langwierigen, normalen Gesetzgebungsweg, den wir alle nur zu gut kennen.

Der Bundesrat sieht daher in Eurolex nicht nur eine mühsame juristische Pflichtübung, sondern eine grosse Chance für die innere Reform unseres Staates bei gleichzeitiger Garantie eines diskriminierungsfreien Zugangs zum EWR. Auch aus diesen letzteren Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat Eintreten auf diese Vorlage. (Beifall)

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für den Antrag der SPK/Mehrheit der APK (Eintreten) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la CIP/majorité de la CPE (entrer en matière):

Aguet, Aregger, Aubry, Baumann, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berger, Bircher Peter, Bircher Silvio, Blatter, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar, Cavadini Adriano, Chevallaz, Colognberg, Comby, Cotti, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dormann, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Etique, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Gardiol, Giger, Gobet, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Guinand, Gysin, Haering Binder, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maître, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Oehler, Perrey, Philipona, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Robert, Ruckstuhl, Ruffy, Rutishauser, Rychen, Savary, Scheidegger, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Segmüller, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Spoerry, Stamm Judith, Steinegger, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Wick, Wiederkehr, Wyss, Ziegler Jean, Zisayadis, Züger, Zwahlen (132)

Für den Antrag der Minderheit der APK/Scherrer Werner (Nichteintreten) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la minorité de la CPE/Scherrer Werner (ne pas entrer en matière):

Allenspach, Bär, Binder, Bischof, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühlmann, Cincera, Daepp, Dettling, Diener, Dreher, Fehr, von Felten, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Giezendanner, Goll, Gonseth, Hafner Rudolf, Hari, Hess Otto, Hollenstein, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Luder, Maspoli, Mauch Rolf, Meier Hans, Miesch, Misteli, Moser, Müller, Neuenschwander, Rohrbasser, Ruf, Sandoz, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmid Peter, Schmied Walter, Schwab, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steiger, Steinemann, Tschuppert Karl, Vetterli, Weder Hansjürg, Wittenwiler, Zölch (57)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Früh, Schnider, Thür (3)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Bezzola, Ducret, Maeder, Mamie, Maurer, Wanner, Zwygart (7)

Präsident Nebiker stimmt nicht

M. Nebiker, président, ne vote pas

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I, II Einleitung

*Antrag der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

Titre et préambule, ch. I, II introduction

Proposition de la Commission de politique extérieure et de la Commission des institutions politiques
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19bis (neu)

Antrag der Staatspolitischen Kommission
 Mehrheit

Bund und Kantone sorgen dafür, dass das EWR-Abkommen verwirklicht und entgegenstehendes Landesrecht nicht angewendet wird.

Minderheit

(Ruf, Borer Roland)
 Streichen

Neuer Antrag der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission
 Streichen

Art. 19bis (nouveau)

Proposition de la Commission des institutions politiques
 Majorité

La Confédération et les cantons veillent à la mise en oeuvre de l'Accord EEE et à ce que le droit interne contraire ne soit pas appliqué.

Minorité

(Ruf, Borer Roland)
 Biffer

Nouvelle proposition de la Commission de politique extérieure et de la Commission des institutions politiques
 Biffer

Präsident: Hier entfällt der ursprüngliche Antrag der Mehrheit der SPK für einen neuen Artikel 19bis, weil die APK und die SPK einen neuen, gemeinsamen Kompromissantrag vorlegen, in dem sie auf diesen Artikel verzichten. Es wird somit kein Artikel 19bis eingeführt.

Art. 20 (neu)

Neuer Antrag der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission

Abs. 1

Die von der Bundesversammlung beschlossenen und auf Inkrafttreten des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts treten zusammen mit dem Abkommen in Kraft.

Abs. 2

Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und wird dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er unverzüglich ausser Kraft.

Abs. 3

Für die übrigen Aenderungen des Bundesrechts im Zusammenhang mit der EWR-Abkommen gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäss Artikel 89f.

Abs. 4

Der Vorrang des Völkerrechts bleibt für alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe vorbehalten.

Minderheit I der Aussenpolitischen Kommission

(Bär, Bäumlín, Gardiol, Vollmer)
 Streichen

Minderheit II der Aussenpolitischen Kommission

(Steffen, Berger, Frey Claude, Frey Walter, Fischer-Hägglingen, Moser)
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Eventualantrag der Minderheit der Staatspolitischen Kommission

(Ruf)

(falls Artikel 20 gemäss Entwurf des Bundesrates angenommen wird)

Abs. 1bis (neu)

Mit dem Inkrafttreten einer Kündigung des EWR-Abkommens unterliegen all diese Aenderungen des Bundesrechts dem fakultativen Referendum.

Antrag Rebeaud

Abs. 4

Vorbehalt bleibt der Vorrang des Völkerrechts.
 (= ursprünglicher Antrag der Mehrheit der APK)

Antrag Thür

Abs. 4

Streichen

Art. 20 (nouveau)

Nouvelle proposition de la majorité de la Commission de politique extérieure et de la Commission des institutions politiques

Al. 1

Les modifications du droit fédéral adoptées par l'Assemblée fédérale et nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE entrent en vigueur en même temps que l'Accord.

Al. 2

Si le référendum est demandé contre un acte législatif et que celui-ci est rejeté en votation populaire, il cesse immédiatement d'être en vigueur.

Al. 3

Pour les autres modifications de la législation fédérale liées à l'Accord EEE, la procédure législative selon les articles 89ss est applicable.

Al. 4

La primauté du droit international public demeure réservée pour tous les organes d'élaboration et d'application du droit.

Minorité I de la Commission de politique extérieure

(Bär, Bäumlín, Gardiol, Vollmer)
 Biffer

Minorité II de la Commission de politique extérieure

(Steffen, Berger, Frey Claude, Frey Walter, Fischer-Hägglingen, Moser)
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition subsidiaire de la minorité de la Commission des institutions politiques

(Ruf)

(au cas où l'article 20 est accepté selon le projet du Conseil fédéral)

Al. 1bis (nouveau)

Avec l'entrée en vigueur d'une résiliation de l'Accord EEE, toutes ses modifications du droit fédéral sont soumis au référendum facultatif.

Proposition Rebeaud

Al. 4

La primauté du droit international public est réservée.
 (= ancienne proposition de la majorité de la CPE)

Proposition Thür

Al. 4

Biffer

Präsident: Auch zu Artikel 20 haben Ihnen die Mehrheiten der beiden Kommissionen einen gemeinsamen Antrag unterbreitet. Sprecher sind die Berichterstatter der Aussenpolitischen Kommission, die in diesem Geschäft auch Wortführer sind.

Rychen, Berichterstatter der APK: Der Bundesrat hat in seinem Beschlussentwurf den Ausschluss des fakultativen Referendums für die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts vorgeschlagen.

Die Staatspolitische Kommission und die Aussenpolitische Kommission kamen nach eingehender Beratung eindeutig zum Schluss, dass die Volksrechte durch den EWR nicht ein-

geschränkt werden sollen. Ich darf in diesem Zusammenhang auf das Eintretensvotum der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission, Frau Zölch, hinweisen.

Zwar sollen die durch den EWR bedingten Aenderungen des Bundesrechts gleichzeitig mit dem EWR-Abkommen in Kraft treten, Volk und Stände sollen jedoch gegen diese Rechtsanpassungen ein nachträgliches Referendum ergreifen können. Bei der Beratung der Eurolex-Vorlagen stellte sich nämlich heraus, dass Gestaltungsspielräume durchaus vorhanden sind. In diesen Bereichen hat das nachträgliche Referendum sicher einen Sinn. Sollte ein Erlass in der Volksabstimmung nachträglich abgelehnt werden, tritt er unverzüglich ausser Kraft. Artikel 20 (neu) Absätze 1 und 2 dieser Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung halten dieses Vorgehen fest. Artikel 20 Absatz 3 bestätigt, dass für Aenderungen des Bundesrechts, die nicht im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen in Kraft treten müssen, das ordentliche, also ganz normale Gesetzgebungsverfahren gemäss Artikel 89 der Bundesverfassung gilt.

Bei direkt anwendbarem EWR-Recht sollte man jedoch keine Illusionen erwecken. Unmittelbar anwendbare Bestimmungen müssen von den rechtsanwendenden Organen vollzogen werden. Bei den Gesetzesanpassungen wurde davon abgesehen, eine strikte Unterscheidung zwischen direkt anwendbarem und nicht direkt anwendbarem europäischem Recht vorzunehmen, da diese Teilung sehr schwierig ist. Auch Richtlinien enthalten unmittelbar anwendbare Bestimmungen. Es sind letztlich die Gerichte, die in solchen Fällen zu entscheiden haben, ob eine Bestimmung unmittelbar Wirkung hat oder nicht. Aus Gründen der Redlichkeit wollen beide Kommissionen Klarheit über die Wirkung dieses fakultativen Referendums aufgrund des Vorranges des EWR-Rechtes beziehungsweise des Völkerrechtes schaffen. Die Staatspolitische Kommission hat ja einen Artikel 19bis vorgeschlagen, den Sie jetzt noch auf der Fahne haben; den können Sie streichen, dieser Antrag gilt nicht mehr. In der APK, aber auch in der Staatspolitischen Kommission stellte sich die Frage, ob es notwendig sei, den Vorrang des EWR-Rechtes auf Verfassungsebene zu verankern, oder ob der Grundsatz «Völkerrecht bricht Landesrecht» ausdrücklich festgehalten werden soll. Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob überhaupt eine Vorbehaltsbestimmung eingebaut werden muss oder nicht. Dieser Grundsatz ist ja an sich selbstverständlich. Die APK kam zum Schluss, dass ein neuer Absatz 4 zu Artikel 20 in den Uebergangsbestimmungen eigentlich die Situation klären könnte.

Wir haben uns dann bemüht, weil Differenzen entstanden sind, uns zusammenzurufen. Wir haben einen gemeinsamen Arbeitsausschuss eingesetzt und versucht, bis auf die heutige Debatte hin einen Konsens zu erreichen. Sie haben ein Blatt auf dem Pult, das die gemeinsamen Vorschläge der Mehrheit der beiden Kommissionen beinhaltet. Ich bitte Sie, das zu beachten. Wir schlagen vor, dass in Absatz 4 des Artikels 20 neu in die Uebergangsbestimmung der Verfassung geschrieben wird: «Der Vorrang des Völkerrechtes bleibt für alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe vorbehalten.»

Diese Beschlüsse wurden nicht nur durch diesen gemeinsamen Arbeitsausschuss gefasst, sondern durch schriftliche Abstimmungsverfahren in beiden Kommissionen legitimiert, das heisst angenommen. Dieser gemeinsame Antrag an Sie wurde in der Aussenpolitischen Kommission mit 18 gegen 3 Stimmen bei zwei Enthaltungen und in der Staatspolitischen Kommission noch deutlicher mit 21 gegen 1 Stimme bei einer Enthaltung gutgeheissen.

Es handelt sich bei diesem neuen Vorschlag um eine Erläuterung, die Transparenz schafft. Dem Volk wird damit reiner Wein eingeschenkt. Nichts wird versteckt, alles ist klar: Es gibt das nachträgliche Referendum, aber es ist möglich, dass die Gerichte entscheiden müssen. In diesem Sinn ist es auch ein Wink an die Gerichte, damit sie wissen, was wir mit dem Vorrang meinen. Der EWR hat in der geltenden Verfassung nämlich Platz, das haben die Diskussionen ergeben. Durch diesen neuen Absatz 4, der deklarativen Charakter hat, wird nichts an der geltenden Kompetenzordnung geändert. Mit dem Artikel 19bis (neu) hätte sich auch das Parlament eingeschränkt, denn es hätte Souveränität an die Richter weggegeben.

Noch ganz kurz zur Gliederung des Artikels 20 (neu) Absatz 1 und 2: Hier geht es um die Einführung des EWR-Rechtes, die Umsetzung des EWR-Rechtes in das schweizerische Recht. Absatz 2 gewährleistet, dass ein nachträgliches Referendum ergriffen werden kann.

Absatz 3: Hier ist es so, dass die Fortsetzung der Anpassungen im EWR einem ordentlichen Verfahren und damit auch einem ordentlichen Referendum unterstellt sind. Der neue Absatz 4 betrifft beide Etappen, die Einführung des EWR und die Fortentwicklung, die nachfolgenden Aenderungen in der Zukunft. Absatz 4 deckt beide Schritte ab.

Ich beantrage Ihnen namens der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission im Einverständnis mit der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission, diesem neuen gemeinsamen Antrag zuzustimmen und die Anträge der Minderheiten I und II der APK abzulehnen.

M. Frey Claude, rapporteur de la CPE: A l'article 20 nouveau, nous ferons les observations suivantes.

Le Conseil fédéral avait proposé l'exclusion du référendum facultatif à cause des modifications du droit fédéral qui doivent nécessairement entrer en vigueur en même temps que l'accord EEE. Nous observons que non seulement le Conseil fédéral souhaitait supprimer en l'occurrence le référendum mais également la minorité II (Steffen) dont vous pouvez lire le texte sur le dépliant. Tant le Conseil fédéral que la minorité II (Steffen) partent du principe que la démocratie ne s'enrichit pas d'illusions et qu'en l'occurrence la reprise de l'acquis communautaire laisse une marge de manoeuvre si faible que ce serait une illusion que de croire que l'on pourrait la modifier sensiblement par référendum.

La Commission des institutions politiques et la Commission de politique extérieure sont arrivées à la conclusion que les droits politiques ne doivent pas être restreints. En effet, même si la marge de manoeuvre est faible, marge de manoeuvre il y a, et il faut par conséquent laisser au peuple la possibilité de s'exprimer. Dès lors, selon ces deux commissions, le peuple et les cantons pourront demander un référendum à posteriori. Dès le moment où le référendum a abouti et que l'acte législatif en question est rejeté en votation populaire, la loi cesse d'être en vigueur dès le lendemain de la votation.

Sur le dépliant, figurent deux propositions différentes des deux commissions précitées. Une sous-commission réunissant des membres de ces deux commissions est arrivée à une meilleure solution, plus consensuelle, qui reprend le texte que vous avez sous les yeux et qui stipule ceci: «La primauté du droit international public demeure réservée pour tous les organes d'élaboration et d'application du droit.» On part du principe que cela va de soi mais que cela va mieux en le disant. Il s'agit d'une disposition déclaratoire, qui a pour but de créer la transparence. On exprime cette vérité d'évidence que le droit international public prime. On devra bien sûr, dans le cadre de l'EEE, se limiter au strict nécessaire. L'EEE ne doit pas conduire en effet à une modification de la constitution ou à une nouvelle répartition des compétences.

Quid alors de la jurisprudence Schubert du Tribunal fédéral? Rappelons que, selon cette jurisprudence, 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 des obligations internationales. Le législateur connaît le droit international, mais volontairement il ne le suit pas. La jurisprudence Schubert estimait que ce droit fédéral pouvait être appliqué.

Dans le message du Conseil fédéral, on donne déjà un signe tendant à la suppression de cette jurisprudence. Il est clair que nous allons dans le même sens mais que, si vous suivez la proposition de minorité de M. Thür qui tend à biffer l'alinéa 4 de l'article 20, vous décidez alors avec lui de signifier que l'on ne veut rien changer, bref on rejoue, un bis Schubert!

La Commission des institutions politiques ainsi que la Commission de politique extérieure vous invitent à voter le nouveau texte élaboré conjointement. La Commission de politique extérieure vous invite à le faire par 18 voix contre 3 et 2 abstentions, celle des institutions politiques par 21 voix contre une et une abstention.

Frau **Bär**, Sprecherin der Minderheit I der APK: Eine Vorbemerkung: Es ist schon erstaunlich, auf welches Interesse in diesem Saal die Diskussion um die Volksrechte noch stösst! Ich schlage Ihnen mit dem Minderheitsantrag I vor, den Artikel 20 (neu) – Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung – zu streichen.

Gestern und heute wurde mir in diesem Saal mehrmals die Frage gestellt, weshalb ich als Gegnerin des EWR-Vertrages diesen Antrag überhaupt stelle. Es sei doch taktisch völlig falsch, hier noch etwas verbessern zu wollen. Ich muss Ihnen sagen: Die Volksrechte sind mir zu wichtig, als dass ich damit eine bestimmte Taktik verfolgen möchte, wobei mir klar ist – ich denke, das müssten wir auch gegenüber der Bevölkerung unterstreichen –, dass ein kommendes Referendum nicht mehr dieselbe Qualität wie ein heutiges Referendum haben wird. Wir werden es hier mit einer eingeschränkten Form des Referendums zu tun haben.

Aber – das hat Herr Bundesrat Koller gesagt, und vorhin der Kommissionssprecher, Herr Rychen –: Es hat sich beim genauen Durchsehen der Eurolex-Vorlagen doch gezeigt, dass der Spielraum bei einzelnen Richtlinien grösser ist, als man auf den ersten Blick angenommen hat. Ich habe mich bei meinen Ueberlegungen, weshalb das ordentliche Referendumsverfahren, wie wir es heute kennen, beibehalten werden soll, an die vier Punkte gehalten, die Herr Bundesrat Koller hier als Vorgabe für den Vorschlag des Bundesrates genannt hat.

Erstens ist es die Vertragstreue, zweitens die Transparenz, drittens die Rechtssicherheit und viertens die Achtung bestehender demokratischer und föderalistischer Kompetenzordnung. Dabei sind wir uns auch hier einig, dass die vollständige, gleichwertige Realisierung dieser vier Ziele nicht möglich ist und es darum geht, ein Optimum herauszuholen. Ich möchte das Optimum für die Beibehaltung der Volksrechte herausholen.

Ich fange deshalb bei diesen erwähnten Vorgaben hinten an: Punkt 1: Achtung bestehender demokratischer und föderalistischer Kompetenzordnung. Bei Beibehaltung des normalen Referendumsverfahrens ist das zu 100 Prozent erreicht. Das ist für mich das zentrale Anliegen.

Punkt 2: Rechtssicherheit. Die Rechtssicherheit beim normalen Referendumsverfahren ist höher als bei einem nachträglichen Referendum, wo man zuerst alle Gesetze in Kraft setzt; dann werden Referenden dagegen ergriffen und abgestimmt, und je nach Ausgang werden die Gesetze nachträglich, und zwar sofort, wieder ausser Kraft gesetzt. Wenn man hingegen zuerst die Referendumsfrist laufen lässt und ein Gesetz erst nachher in Kraft setzt, ist die Rechtssicherheit erhöht.

Punkt 3: Transparenz. Die Vorlagen werden allesamt in diesem Rat behandelt. Die Bevölkerung weiss, welche Gesetze angenommen oder mit Referenden bekämpft werden müssen. Erst nach der Abstimmung über den EWR-Vertrag läuft ja dann die Referendumsfrist für diese Gesetze. Auch die Transparenz ist somit vollumfänglich gegeben.

Es bleibt Punkt 4: Vertragstreue. Auch die ist gegeben. Es fragt sich einfach, wie hoch man die innenpolitischen oder die aussenpolitischen Aspekte wertet. Muss der Vertrag unbedingt auf den 1. Januar 1993 ratifiziert werden, oder kann man die Ratifikation auf das Datum, das in Artikel 129 Ziffer 3 des EWR-Vertrages steht – die Vertragsparteien haben bis zum 30. Juni 1993 Zeit, dieses Abkommen zu ratifizieren –, verschieben? Wir sind innerhalb dieser Zeit vertragstreu.

Es sind also alle vier Punkte, die Herr Bundesrat Koller als wesentlich erachtet hat, mit dem Antrag der Minderheit I erfüllt, wobei der Punkt der Achtung der Kompetenzordnung, also der Wahrung der Volksrechte, hier der wichtigste ist und vollumfänglich zum Tragen kommt.

Dann bitte ich Sie zu beachten, dass noch ein weiterer Unterschied besteht. Im Gesetzgebungsverfahren mache ich keinen Unterschied zwischen demjenigen vor und nach der Ratifikation. Für die Bevölkerung bleibt das Vorgehen dasselbe wie heute, und es gibt nicht plötzlich für eine ganz kurze Zeit einen Schnitt und einen Unterbruch in diesem Verfahren.

So würde sich kein Unterschied zum Vorgehen in den Kantonen ergeben. Das scheint mir auch nicht unwichtig zu sein; denn die Kantone werden kein nachträgliches Referendum

einführen. Sie halten sich an das Referendum, wie es heute in allen Kantonen durchgeführt wird.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen. Sie sehen jetzt auch, welche Verwirrung dieses nachträgliche Referendum mit all diesen Anträgen der Staatspolitischen Kommission, der Aussenpolitischen Kommission, mit dem Rückkommen und den Versuchen eines Kompromisses gestiftet hat. Und jetzt liegen trotzdem wieder Abänderungsanträge auf dem Tisch.

Mit unserem Vorschlag wäre auch das Problem des Vorbehaltes des Völkerrechts elegant umgangen. Wir wissen alle, dass der Vorrang des Völkerrechts in unserem Land gilt, ohne dass wir jetzt diese Vorlage mit diesem Vorbehalt belasten und so Verwirrung stiften.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Minderheit I auf Streichung von Artikel 20 (neu) und Beibehaltung des ordentlichen Referendums zuzustimmen.

Steffen, Sprecher der Minderheit II der APK: Der Artikel 20 (neu) der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung soll die Frage eines fakultativen Referendums bei den Änderungen des Bundesrechts regeln.

Als Sprecher einer Minderheit der Aussenpolitischen Kommission will ich begründen, weshalb wir dem bundesrätlichen Vorschlag den Vorzug geben, welcher ein fakultatives Referendum ausschliesst.

Als Gegner des EWR-Vertrages müsste ich eigentlich den gemeinsamen Antrag der Mehrheit von Aussenpolitischer und Staatspolitischer Kommission aus abstimmungspolitischen Gründen unterstützen; denn dieser Kompromiss wurde aus rein abstimmungspolitischen Motiven heraus konstruiert und eingebracht. Er bietet in einem Abstimmungskampf willkommenen Angriffsflächen. Aber ich politisiere hier nicht mit Tricks und mit Mätzchen, sondern um der ernsthaften Sache willen. Kritiker könnten jetzt einwenden, dass ausgerechnet die Befürworter und praktischen Anwender der Volksrechte mit meinem Antrag die Volksrechte ausschliessen möchten. Sie können mir glauben, dass ich zu jenen Parlamentariern gehöre, die nicht zuletzt wegen der Begrenzung der Volksrechte durch den EWR-Vertrag bzw. durch einen EG-Beitritt für Nichteintreten auf das vorliegende Geschäft gestimmt haben. Wenn ich den gemeinsamen Antrag hier bekämpfe und den Bundesrat unterstütze, hat das verschiedene Gründe.

An die Adresse des Bundesrates sei eingangs vermerkt: Der Bundesrat macht klar, dass die Schweiz nicht zum EWR-Vertrag ja sagen kann, um nachher zu den einzelnen Gesetzen via Referendum nein zu sagen. Die klare Lösung des Bundesrates verhindert Scheinreferenden. Vor unserer Kommission hat sich Herr Bundesrat Koller unmissverständlich und ehrlich dahingehend geäussert, dass wir mit der Abstimmung über den EWR-Vertrag den grössten Teil des *Acquis communautaire* – er nannte es «direkt anwendbares Recht des EWR» – übernehmen.

Der gemeinsame Vorschlag der Mehrheit der Kommissionen zu Artikel 20 gaukelt uns nun vor, dass das Volk ein Mitspracherecht hätte. Dabei wurde hervorgehoben, dass uns das EG-Recht Spielräume gewähre, die man durch selbständiges Legiferieren füllen könne. Meiner Meinung nach sind diese Spielräume allerdings sehr gering. Die Befürworter des EWR-Vertrages machen sie natürlich viel grösser, als sie in Wirklichkeit sind. Und der gemeinsame Antrag der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission kommt natürlich aus den Reihen der EWR-/EG-Befürworter.

Die ganzen Diskussionen anlässlich der Hearings, aber auch in den Staatspolitischen Kommissionen von Stände- und Nationalrat zeigten manchmal verdeckt, manchmal unverhohlen, dass es abstimmungsstrategische Ueberlegungen sind, welche den Referendumsvorschlägen zugrunde liegen, nach dem Motto: Wie können wir die Schweizerinnen und Schweizer zu einem Ja zum EWR-Vertrag verführen? Da lobe ich mir den Bundesrat, der reinen Wein einschenkt und in diesem Punkt zur Redlichkeit zurückgefunden hat.

Absatz 4 des gemeinsamen Antrages hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Rechtsetzung und auf die Rechtsanwendung. Mit der ausdrücklichen Erklärung, dass das Völker-

recht Vorrang vor dem Landesrecht habe, wird die Rechtswirkung eines erfolgreichen Referendums insofern stark eingeschränkt, als detailliert formuliertes Europarecht inskünftig von den Schweizer Gerichten direkt angewandt werden müsste, was sicher beim Volk Verwirrung bezüglich der Rechtssicherheit bringen würde.

Ich lehne dieses Ansinnen aus zwei Gründen ab: Es ist schon mehr als ungewöhnlich, dass dieses auf Lehre und Praxis beruhende Prinzip in die Uebergangsbestimmungen unserer Verfassung aufgenommen wird, bevor alle diesem Prinzip widersprechenden Verfassungsbestimmungen ausgemerzt sind. Zudem ist die Verankerung dieses Prinzips, welches nur auf das EWR-Abkommen bezogen ist, mehr als fragwürdig. Man weiss natürlich, dass man mit Artikel 20 Absatz 4 die sogenannte Schubert-Praxis des Bundesgerichts über Bord kippen will, wie sie letztmals im Zusammenhang mit den Lex-Friedrich-Prozessen des Kantons Graubünden Anwendung fand.

Nach allfälliger Aufnahme dieses Absatzes 4 in die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung wären unsere Richter gezwungen, aufgrund des EWR-Rechts zu richten. Weil sie dann fremdbestimmt handeln, sind es für mich fremde Richter.

Abschliessend sei noch vermerkt, dass ich es ablehne, dass das Völkerrecht Vorrang vor dem Landesrecht geniesst, solange im Zweikartikel der Bundesverfassung die Behauptung der Unabhängigkeit als erster Staats- und Bundeszweck festgeschrieben ist.

Ich ersuche Sie namens der Minderheit II der Aussenpolitischen Kommission, der bundesrätlichen Lösung den Vorzug vor allen Anträgen zu geben.

Ruf, Sprecher der Minderheit der SPK: Mein Antrag gilt nur für den Fall, dass in der Hauptabstimmung zu Artikel 20 die Version des Bundesrates eine Mehrheit findet. Ich werde mich im Rahmen meines Votums als Fraktionssprecher noch zu dieser Hauptfrage äussern.

Im Moment nehme ich nur zum Inhalt meines Eventualantrags Stellung. Dieser schlägt einen neuen Absatz 1bis vor, der lautet: «Mit dem Inkrafttreten einer Kündigung des EWR-Abkommens unterliegen all diese Aenderungen des Bundesrechts dem fakultativen Referendum.» Betroffen sind also all jene Aenderungen, die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens hin unter Ausschluss des fakultativen Referendums in Kraft getreten sind.

Der Bundesrat führt auf Seite 81 der EWR-Hauptbotschaft dazu aus: «Die Bestimmung, welche die Bundesversammlung zur notwendigen Anpassung der Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens ermächtigt, muss auch im Fall einer Kündigung des EWR-Abkommens in Kraft bleiben. Nur wenn diese organisationsrechtliche Grundlage bleibt, können die entsprechenden Bundesbeschlüsse auch nach einer allfälligen Kündigung des Abkommens in Kraft bleiben» Aus demokratischer Sicht können wir diese Argumentation natürlich in keiner Weise akzeptieren. Wird das EWR-Abkommen gekündigt, fällt selbstverständlich auch die Grundlage für alle damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen weg. Dann muss nach unserer Auffassung – auch aus Gründen der Redlichkeit – zwingend wieder ordentliches Recht gelten: Das Volk muss mindestens die Möglichkeit erhalten, bei Kündigung des EWR-Abkommens theoretisch gegen alle EWR-Folgegesetze, die während der Gültigkeit des Abkommens erlassen worden sind und nicht dem Referendum unterstanden haben, eine Volksabstimmung zu verlangen.

Es dürfte klar sein, dass es nicht genügt, nur das Abkommen als solches zu kündigen, dann aber das schweizerische Recht, das eine Umsetzung des Acquis communautaire darstellt, in Kraft zu lassen. Eine Kündigung des Abkommens bedeutet ja auch ein Abrücken mindestens von Teilen dieses Acquis communautaire. Dem Volk nun diese Referendumsmöglichkeiten im Falle einer Kündigung nicht zu geben, bedeutet nicht – wie dies vielleicht die Auffassung in diesem Saal sein könnte –, dass man dem Volk eine Mitbestimmungsmöglichkeit vorenthält, denn diese hat es glücklicherweise nach unse-

rer Bundesverfassung ohnehin; aber auf einem beschwerlichen, mühsameren Wege, nämlich auf dem des Initiativrechts.

Es wäre in diesem Falle problemlos möglich, gegen ein unerwünschtes EWR-Folgegesetz eine Volksinitiative zu lancieren. Diese müsste dann allerdings relativ konkrete Bestimmungen enthalten, um ein entsprechendes Gesetz wirkungslos zu machen – Bestimmungen, die aber dann in unserer Verfassung Eingang finden würden, was aus rechtssystematischer Sicht nicht wünschenswert ist. Zu viele Details in unserer Bundesverfassung – da sind wir uns alle einig –, die auf Gesetzesstufe zu regeln wären, sollten vermieden werden.

Sie können die Mitsprache des Volkes also ohnehin nicht ausschalten, aber Sie ersparen dem Volk das unnötige Sammeln von 50 000 Unterschriften, und vor allem verhindern Sie die Belastung unserer Verfassung mit Details, die – wenn Sie meinem Antrag folgen – ohne Probleme auf Gesetzesstufe geregelt werden können.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen – dies für den Fall, dass, wie wir hoffen, bei Artikel 20 dem Antrag des Bundesrates gefolgt wird.

Thür: Nach dem etwas verwirrenden Hin und Her zwischen der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission zur Frage des Völkerrechts möchte ich einen Beitrag zur Vereinfachung leisten.

Ich möchte schlicht und einfach diesen Absatz 4 gestrichen haben, der statuiert, dass der Vorrang des Völkerrechts im Rahmen dieses EWR-Abkommens gilt.

Bei dieser Frage geht es nicht um eine für die Verwirklichung dieses Abkommens wesentliche Frage. Es geht um eine Selbstverständlichkeit. Die ursprüngliche Absicht war jedoch eine andere. Damit man die ganze Diskussion versteht, muss das vielleicht kurz rekapituliert werden:

Der Bundesrat wollte mit Einführung von Artikel 19bis u. a. erreichen, dass Initiativen vermehrt einer Vereinbarkeitsprüfung mit dem EWR-Recht unterzogen werden und dass Referenden sich mindestens dort als fragwürdig erweisen, wo es unmittelbar anwendbares EWR-Recht geht. Man beabsichtigte also ursprünglich mit der Statuierung dieses Vorbehalts eine Aenderung der Rechtspraxis.

In der Zwischenzeit hat es ein gewaltiges Seilziehen zwischen den beiden Kommissionen gegeben. Ich habe heute aufmerksam den Ausführungen des Präsidenten der Aussenpolitischen Kommission zugehört. Er hat ausgeführt, es gehe bei diesem nun veränderten Antrag lediglich darum, Transparenz zu schaffen; er hat aber gleichzeitig gesagt, es gehe darum, den Gerichten einen Wink zu geben. Er hat ebenfalls gesagt, die Formulierung sei rein deklaratorisch und es werde an der geltenden Kompetenzordnung gar nichts geändert.

Wenn das wirklich die Absicht ist und man wirklich alles so belassen will, wie es ist, dann kann man diesen Absatz streichen. Ich hege dennoch den Verdacht, dass man mit diesem Wink doch die Verpflichtung einführen will, dass künftig ein Gericht oder ein Parlament überprüft, ob eine Initiative oder ein Referendum EWR-widrig ist oder ob ein bestimmtes Gesetz dem EWR widerspricht.

Eines möchte ich mit aller Deutlichkeit klarstellen: Das möchte ich nicht. Ich möchte tatsächlich in Bezug auf die Geltung des Völkerrechts die bisherige Rechtslage beibehalten und insbesondere verhindern, dass das Bundesgericht künftig Gesetze zwar auf ihre EWR-Rechtswidrigkeit überprüfen muss, aber nicht auf ihre Verfassungswidrigkeit überprüfen kann. Ich möchte also sicherstellen, dass Artikel 113 der Bundesverfassung nicht nur in Bezug auf die Verfassungsüberprüfung eidgenössischer Gesetze, sondern auch in Bezug auf die Überprüfung der EWR-Würdigkeit bzw. -Widrigkeit gilt. Ferner möchte ich mit meinem Antrag sicherstellen, dass das Parlament damit nicht verpflichtet wird, künftig Initiativen und Referenden auf ihre EWR-Widrigkeit zu überprüfen. Ich möchte sicherstellen, dass dies nach wie vor nach der bisherigen Praxis geschieht.

Sie kennen diese Praxis. In den letzten Jahren hat sich in zwei Fällen eine solche Situation ergeben, als zwei Initiativen einen völkerrechtswidrigen Inhalt hatten. Diese Initiativen wurden

durch das Parlament nicht für ungültig erklärt, sondern sie wurden dem Volk mit dem Hinweis unterbreitet, dass bei Zustimmung zu diesen beiden Initiativen Völkerrecht gebrochen werde. Genau an diesem Ablauf möchte ich festhalten. Er scheint mir richtig und notwendig zu sein, damit eine politische Auseinandersetzung gerade in brisanten und widersprüchlichen Fragen der Anwendung von EWR-Recht in unserem Lande stattfinden kann.

Ich möchte mit meinem Antrag auch sicherstellen, dass das aufrechterhalten bleibt, was Herr Bundesrat Koller in der Beurteilung des EWR-Vertrages ausgeführt hat: dass es nämlich beim EWR-Vertrag nicht darum geht, Souveränität abzutreten. Er sagt, dass das Vertragswerk nicht beinhalte, künftig fremdes Recht übernehmen zu müssen. Wenn Sie diesen Vorbehalt im Rahmen des EWR-Rechts machen, schaffen Sie die Möglichkeit, dass ein Gericht verpflichtet werden kann, EWR-Recht anzuwenden. Damit haben Sie die Möglichkeit eröffnet, dass unsere Souveränität in diesem Punkt nicht mehr intakt ist. Ich bitte Sie aus all diesen Gründen, diesen Absatz 4 zu streichen. Wenn es wirklich so ist, wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat – dass man nämlich nichts anderes will, als am bestehenden Recht festhalten –, dann sollte man das machen, was wirklich Klarheit und Transparenz schafft: diesen Absatz 4 streichen.

M. Rebeaud: Je présente cette proposition de revenir à l'ancienne version du paragraphe 4 de la Commission de politique extérieure, à titre subsidiaire. A titre principal, je soutiens la proposition Thür.

Lors des débats que nous avons eus sur le paragraphe 4, à la Commission de politique extérieure, j'ai éprouvé un profond malaise et j'ai eu l'impression qu'au lieu d'éclaircir la situation, on la rendait ténébreuse, brumeuse et incompréhensible sur le plan du droit international. Ce sentiment de malaise n'a fait que s'accroître devant le compromis qui nous est présenté aujourd'hui par les deux commissions. Le malaise tient aussi à la procédure assez extraordinaire, brumeuse elle aussi, et un peu rapide qui a présidé à la décision par écrit et dans le désordre de ces deux commissions. Il n'y a pas eu de débat, mais une espèce d'arrangement sur un compromis qui semblait arranger tout le monde, et qui aboutit maintenant à un texte tellement peu clair qu'il fera discuter les constitutionnalistes et les spécialistes du droit international pendant des années. J'aimerais que nous évitions ces discussions.

De deux choses l'une. Ou bien, comme l'a dit le rapporteur de langue française tout à l'heure, ce texte n'a qu'une valeur déclamatoire et ne fait que dire ce qui va de soi, et alors purgeons-en la constitution. Il n'y a aucune raison de mettre dans la constitution, qui est déjà bien longue et compliquée, des choses qui vont sans dire. Ou bien – et c'est la conclusion que devraient en tirer les gens qui analyseront nos travaux – il y a une intention, aussi peu claire soit-elle, sous cette adjonction. Pourquoi voulons-nous affirmer la primauté du droit international sur le droit suisse dans un accord qui concerne uniquement le droit de l'Espace économique européen? Est-ce que cela signifie que la primauté du droit international est plus intense et plus impérative, en ce qui concerne le droit européen, qu'en ce qui concerne les autres accords internationaux que la Suisse aurait conclus avec des Etats non européens? Si tel est le cas, je n'aimerais pas être juriste américain, ni homme d'Etat japonais, car il n'y a aucune raison que les engagements de la Suisse soient plus fermes à l'égard des Etats de la Communauté qu'à l'égard d'autres Etats. Il n'y a aucune raison, si c'est cette explication-là qui prévaut, de ne pas lui donner une forme explicite, et on aurait alors un débat clair.

Admettons pourtant que d'autres interprétations puissent être données, que la primauté du droit international public demeure universellement réservée et qu'on l'écrive ici, jugeant que les Européens voient trop peu clair ou font trop peu confiance à la Suisse pour que cette disposition soit exprimée en ce qui concerne l'Europe, alors qu'elle est implicite en ce qui concerne les Etats-Unis. Admettons cette absurdité et venons-en au deuxième membre de la phrase.

On vous propose maintenant que la primauté du droit public demeure réservée «pour tous les organes d'élaboration et

d'application du droit». Qu'on nous dise d'abord quels sont les organes d'élaboration et d'application du droit? Est-ce que le peuple en fait partie? Est-ce que les tribunaux en font partie? Est-ce que cet article donnera le devoir à l'Assemblée fédérale de rendre caduque, c'est-à-dire invalide, une initiative constitutionnelle dont nous jugerions comme Parlement qu'elle n'est pas totalement conforme au droit européen? Est-ce qu'elle donnera à un conseiller d'Etat le droit de faire pression sur un Grand Conseil au nom de la compatibilité européenne pour refuser une proposition de loi cantonale? Vous sentez bien qu'il y a potentiellement, dans cette adjonction, un instrument de pression sur les législateurs suisses pour la conformité au droit international qui est supérieur à la pression naturelle qu'exerce la Confédération sur les législatifs cantonaux aujourd'hui.

J'habite dans un canton où nous avons donné au peuple l'occasion, pour l'autoroute de contournement, de voter dans un domaine de compétence fédérale. Juridiquement cela n'avait pas d'effet, politiquement cela a eu un effet: pendant dix ans le projet a dû être réétudié jusqu'à ce que le peuple genevois soit d'accord, ensuite de quoi la Confédération, dans un geste politique, a admis que les travaux pouvaient commencer. Si nous avons eu une disposition de ce genre entre la Confédération et les cantons, le canton de Genève n'aurait pas eu le droit d'organiser cette votation populaire. Je trouve inadmissible que nous donnions aujourd'hui à la communauté européenne un pouvoir sur la Confédération supérieur au pouvoir que la Confédération exerce sur les cantons.

C'est la raison pour laquelle je vous demande principalement de biffer le paragraphe 4 et subsidiairement, si vous y tenez vraiment, de biffer au moins la fin de ce paragraphe et d'en revenir à la première version de la Commission de politique extérieure.

Fischer-Seengen: Weil gleichzeitig mit dem EWR-Vertrag rund 60 Gesetzesänderungen in Kraft treten sollten, ist eine besondere Anstrengung notwendig, um diesem Erfordernis tatsächlich Rechnung tragen zu können. Insbesondere macht die Erfüllung dieser Verpflichtung die Anpassung des Genehmigungsverfahrens nötig, wozu eine Ergänzung der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung vorgesehen ist. Bei der Wahl dieses Verfahrens sind nach Auffassung der freisinnigen Fraktion drei Kriterien massgeblich zu beachten: die Vertragstreue, die Rechtssicherheit und die Volksrechte.

Für den Bundesrat stehen Vertragstreue und Rechtssicherheit eindeutig im Vordergrund. Er hat deshalb vorgeschlagen, alle Gesetzesänderungen in der gleichen Abstimmung wie das EWR-Abkommen genehmigen zu lassen. Konsequenterweise hat er somit ein separates Referendumsrecht für diese Gesetzesänderungen ausgeschlossen.

Wie die Mehrheit der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission ist auch die freisinnige Fraktion zur Erkenntnis gekommen, dass die Lösung des Bundesrates aus demokratischen Erwägungen nicht haltbar ist. Ein Ausschluss des Referendums käme höchstens für jene Fälle in Frage, in denen zwei Bedingungen erfüllt sind:

1. Die Aenderung beinhaltet nur das absolute Minimum, das für die Anpassung an das EWR-Recht notwendig ist.
2. Es muss jeglicher Gestaltungsspielraum des schweizerischen Gesetzgebers bei der Anpassung unserer Gesetzgebung fehlen.

Diese Voraussetzungen treffen, wie die Arbeit am Eurolex-Paket in den verschiedenen Kommissionen gezeigt hat, nur in sehr wenigen Fällen zu, beispielsweise bei der Anpassung des Strassenverkehrsgesetzes an die europäischen Normen. In den weitaus meisten Fällen besteht ein Gestaltungsspielraum, ganz abgesehen davon, dass sich weder der Bundesrat noch die Kommissionen konsequent an die Maxime gehalten haben, nur die minimalen Aenderungen im Eurolex-Verfahren vorzunehmen.

Weil eine Differenzierung zwischen Gesetzesänderungen mit und ohne Gestaltungsspielraum nicht praktikabel erschien, galt es, eine generell für das Eurolex-Verfahren anwendbare eigenständige Referendumslösung zu suchen. Bei der Suche nach dieser Lösung wurde man sich rasch bewusst, dass es

keine ideale Lösung gibt. Vielmehr musste es darum gehen, die eingangs erwähnten Kriterien möglichst gut unter einen Hut zu bringen, ein Optimum zu suchen. Aus diesen Überlegungen ergab sich schliesslich das Instrument des nachträglichen Referendums. Diese Lösung ermöglicht dem Volk, zu den Änderungen im Eurolex-Verfahren Stellung zu nehmen, sofern es dies will, ohne dass deswegen das Inkraftsetzen dieser Gesetzesänderungen hinausgezögert werden muss, was mit den Kriterien Vertragstreue und Rechtssicherheit nicht vereinbar wäre. Hätte man den Weg des regulären Referendums gewählt, was auch vorgeschlagen wurde, wäre dies nicht der Fall gewesen, und man hätte das EWR-Abkommen nicht ratifizieren können, bevor nicht auch die Anpassung des Landesrechts erfolgt wäre.

Weil es denkbar, wenn auch nicht wahrscheinlich ist, dass einzelne dieser Gesetzesänderungen durch eine Referendumsabstimmung nachträglich wieder ausser Kraft gesetzt werden könnten und das EWR-Recht deshalb entgegen der Auffassung der Schweizer Stimmbürger gelten würde, soweit dieses direkt anwendbar ist, stellte sich die Frage, ob dieser Tatsache mit einer ausdrücklichen, zusätzlichen Bestimmung Rechnung getragen werden müsse.

Die freisinnig-demokratische Fraktion ist in ihrer überwiegenden Mehrheit der Auffassung, dass der Grundsatz, wonach Völkerrecht dem Landesrecht vorgeht, mithin auch das EWR-Recht dem Landesrecht vorgeht, auch ohne zusätzliche ausdrückliche Erwähnung in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung gilt. Sie ist deshalb der Auffassung, dass eine ausdrückliche Erwähnung dieser Tatsache nicht notwendig ist. Andererseits bringt sie der Sorge jener Verständnis entgegen, die der Auffassung sind, man müsse im Sinne erhöhter Transparenz diesen Umstand ausdrücklich in den Übergangsbestimmungen der Verfassung erwähnen.

Nicht befreunden konnte sich die Fraktion indessen mit der von der Staatspolitischen Kommission gewählten Lösung eines speziellen Artikels 19bis, der nicht nur den rechtlichen Tatbestand festhält, sondern darüber hinaus einen programmatischen Inhalt hat. Wenn schon eine Erwähnung vorgesehen werden muss, besteht unsere Präferenz darin, dies in einem Absatz 4 von Artikel 20 zu tun.

Artikel 20 handelt ausschliesslich vom EWR-Abkommen und von den damit verbundenen Gesetzesänderungen. Es wäre uns deshalb auch sinnvoll erschienen, in diesem Artikel nicht generell vom Vorrang des Völkerrechtes zu sprechen, wie dies die Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission vorgeschlagen hatte, sondern den Vorbehalt an dieser Stelle auf den Vorrang des EWR-Rechtes zu beschränken. Bei einer Lokalisierung an dieser Stelle und bei entsprechender Erwähnung in den Materialien hätte auch nicht die Gefahr bestanden, dass im Sinne eines Argumentes *e contrario* daraus abgeleitet würde, dieser Vorbehalt gelte nur für EWR-Recht, nicht aber für das Völkerrecht im allgemeinen.

Die Frage, ob Völkerrecht auch vor nachträglichem, dem Völkerrecht widersprechendem Landesrecht Vorrang habe oder ob, wie das Bundesgericht in einem kürzlichen Fall angenommen hat, das nachträgliche Landesrecht vorgeht, wäre mit dieser Formulierung hinsichtlich EWR-Recht im Verhältnis zum Landesrecht klar geregelt gewesen. Eine gleiche Regelung hinsichtlich der Gesamtheit des Völkerrechtes hätte, wenn schon, in genereller Form an anderer Stelle der Bundesverfassung eingefügt werden müssen.

Im Rahmen der Bereinigung dieses Textes zwischen Aussenpolitischer und Staatspolitischer Kommission wurde mehrheitlich auf der Formulierung «Völkerrecht» beharrt. Nachdem es mit Konzessionen aller Seiten, auch von Bundesrat Koller, gelungen ist, eine Kompromissformulierung zu finden, die von beiden Kommissionen getragen wird, ist die freisinnig-demokratische Fraktion bereit, über die ihrer Meinung nach noch bestehenden Mängel von Absatz 4 hinwegzusehen und den gemeinsam erarbeiteten Kompromiss mitzutragen.

In diesem Sinn stimmt die freisinnig-demokratische Fraktion dem Antrag für einen Vorbehalt des EWR-Rechts in Absatz 4 des neuen Artikels 20 der Übergangsbestimmungen BV zu.

Damit ich nicht noch einmal ans Rednerpult treten muss,

möchte ich die Gelegenheit benützen, gleich noch die Auffassung der Fraktion zu Artikel 21 bekanntzugeben.

Die freisinnig-demokratische Fraktion hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass hinsichtlich der Mitwirkung der Kantone zwischen Bundesrat und Kontaktgremium der Kantone eine Einigung erzielt werden konnte. Zwar wurden auch bei uns einzelne Stimmen laut, dass diese Regelung zuwenig weit gehe. Die Fraktion hatte indessen keine Veranlassung, päpstlicher als der Papst sein zu wollen, und akzeptiert die von Bundesrat und Parlament vorgeschlagene Lösung.

Seiler Hanspeter: Ich bitte Sie im Namen einer Mehrheit der SVP-Fraktion, dem von der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission gemeinsam erarbeiteten Kompromissvorschlag zu Artikel 20 zuzustimmen.

Wir haben uns natürlich auch gefragt, ob es nicht ehrlicher wäre, dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen, der das fakultative Referendum zu den notwendigen Änderungen des Bundesrechts ausschliessen will. Unsere Haltung begründe ich wie folgt:

1. Für die Anpassungen des Bundesrechtes an die Normen des EWR-Abkommens haben wir einen gewissen Spielraum. Ich erinnere Sie an das Votum der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission, die in der Eintretensdebatte dazu einige Beispiele gegeben hat. Ich verzichte darauf, sie hier zu wiederholen. Innerhalb dieses Spielraumes ist es unser Entscheid, wie das entsprechende Bundesrecht gestaltet werden soll. Ein nachträgliches Referendum, wie es in Absatz 2 vorgesehen ist, gibt dem obersten Gesetzgeber, dem Volk, diese Möglichkeit. Es handelt sich also nicht um ein Schein- oder Alibi-Referendum.

Ich frage nun den Herrn Justizminister, ob er als Appenzeller wirklich der Meinung ist, man müsste auch noch diese Portion von Volksrechten, die noch möglich ist, verhindern.

2. Wir betonen ausdrücklich, dass es uns – und ich nehme an, Ihnen allen in diesem Saal – ein wichtiges Anliegen ist, die Rechte des Volkes, wo immer dies möglich ist, hochzuhalten. Hier ist das der Fall. Wo ein direktes Mitgestalten des Volkes möglich ist, darf man unserer Meinung nach die Demokratie nicht beschneiden. Gerade wenn – entgegen unserer Meinung, Kollege Hans Steffen – das EWR-Abkommen in der Volksabstimmung Zustimmung finden sollte, ist die Wahrung dieser Rechte des Volkes besonders wichtig. Aus abstimmungstaktischen Gründen müsste ich ja anders votieren.

3. Die Formulierung von Artikel 20 Übergangsbestimmungen BV erfüllt unserer Meinung nach den Anspruch auf Rechtssicherheit vollauf. Sie schafft für Frau und Herrn Schweizer Klarheit. Er und sie wissen genau, unter welchen Bedingungen sie ja oder nein zum EWR-Abkommen sagen können.

4. Die Fassung von Artikel 20 hindert den Bundesrat – auch das ist gesagt worden – im Falle einer Zustimmung von Volk und Ständen nicht daran, das Abkommen zu ratifizieren. Vertragstreue ist somit ebenfalls gegeben. Damit sind unserer Meinung nach alle vier entscheidenden und grundsätzlichen Erfordernisse, wie sie auch Herr Bundesrat Koller erwähnt hat – nämlich Rechtssicherheit, Transparenz, Vertragstreue und weitestmögliche Wahrung der Volksrechte – erfüllt, zwar nicht in optimaler Weise, aber doch so weit wie möglich. Man mag einwenden, die Referenden würden nicht ergriffen, weil die Änderungen und Anpassungen ja sowieso zu wenig Fleisch am Knochen hätten. Es ist doch ein wesentlicher Unterschied, ob man von einem an sich vorhandenen Volksrecht nicht Gebrauch macht oder ob ein solches Volksrecht zum vornherein amputiert und aus dem Gebrauch gezogen wird. Aus all diesen Erwägungen bitte ich Sie, den von den zwei Kommissionen erarbeiteten Kompromissvorschlag zu bevorzugen.

Darf ich noch zum Antrag Rebeaud etwas sagen? Herr Rebeaud, den Kommissionsantrag finden wir bedeutend transparenter. Er ist auch für den Nichtjuristen lesbarer, und er sagt vor allem aus, an wen sich diese Norm wendet. Ich bitte Sie aus diesen Überlegungen, den Antrag Rebeaud abzulehnen.

Ruf: Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lehnt den Antrag der Mehrheit der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen Kommission entschieden ab und unterstützt einstimmig die ursprüngliche Fassung des Bundesrates.

Was hier von den beiden Kommissionen beantragt wird, ist – dies ist eine persönliche Beurteilung – wirklich etwas vom Traurigsten, was man in der Politik unserer Demokratie erleben muss; und zwar, weil die Behörden alles versuchen, einmal mehr dem Volk ein X für ein U vorzumachen. Die Absicht, die dahinter steckt, steht unter dem Motto: «Mit welchen taktischen Manövern und Ränkespielen entlocke ich dem Volk ein Ja zum EWR?» Oder anders ausgedrückt: «Wie entlocke ich ihm ein Ja zum Anfang seines eigenen Untergangs?»

Was bedeutet das vorgeschlagene nachträgliche Referendum denn eigentlich? Das Szenario nach Inkraftsetzung wäre in etwa folgendes: Gegen ein Eurolex-Gesetz kommt nachträglich das Referendum zustande. Das Gesetz wird in der Volksabstimmung abgelehnt und tritt ausser Kraft. Das Schweizer Volk lehnt damit eine bestimmte Regelung ausdrücklich ab, beispielsweise – ich nehme ein Beispiel, das der Bundesrat selbst immer wieder bringt – die Zulassung breiterer Kühllastwagen. Was passiert aber dann? Es tritt nicht etwa die Situation ein, dass solche Kühllastwagen auf Schweizer Strassen nicht zugelassen sind – ganz und gar nicht. Die Ablehnung ist völlig wirkungslos, weil das EWR-Recht Vorrang hat und in den meisten Fällen, nämlich wenn es für die Rechtsanwendung genügend konkret ist, durch die Gerichte direkt angewandt wird, Volksnein hin oder her. Solche breitere Lastwagen könnten also auch auf unseren Strassen verkehren.

Ich habe damit materiell zu dieser Verbreiterung nicht Stellung genommen. Ich habe Ihnen an diesem Beispiel nur die Sinnlosigkeit eines solchen Referendums aufgezeigt.

Da muss sich das Volk doch verschaukelt vorkommen! Da ist doch der viel gehörte Ausspruch «Die in Bern machen ja doch, was sie wollen» wirklich am Platze. Der Graben zwischen Volk und Behörden verbreitert sich, und das Misstrauen in die Institutionen wächst einmal mehr.

Man spielt dem Volk also eine Entscheidungsbefugnis vor, die es wegen des Vorrangs des EWR-Rechts gar nicht hat. Warum das? Warum sind es gerade die EWR-Befürworter, die uns quer durch alle Parteien hindurch ein solches Scheinreferendum schmackhaft machen wollen? Sie, die in einem EWR ja sonst gewaltige Abstriche an unseren einmaligen, direktdemokratischen Volksrechten Initiative und Referendum bedenkenlos in Kauf nehmen. Sie wollen unter allen Umständen ein Alibi-Instrument in den Beschluss aufnehmen. Warum wohl?

Aus rein abstimmungstaktischen Gründen, weil sie glauben, dem Souverän das ganze EWR-Geschäft, den ganzen verdorbenen Europabrei besser schmackhaft machen zu können. Da ist wohl nur ein Kommentar angebracht – er ist wieder persönlich –: Politik kann wirklich ein Dreckgeschäft sein, aber nur dann, wenn sie von gewissen Politikern dazu gemacht wird.

Der Bundesrat hat mit seinem Antrag wenigstens konsequent und ehrlich gehandelt. Er hat deutlich erklärt, man könne nicht ja sagen zum EWR, aber dann nein zur Umsetzung einzelner Teile des Acquis communautaire, es gebe keinen «EWR à la carte». Der EWR-Entscheid sei ein Gesamtentscheid.

Genau dies soll das Volk wissen. Es soll wissen: Ein Scheinreferendum für die Eurolex-Gesetze einzuführen bedeutet, dem Volk ein Mitspracherecht vorzugaukeln, das es wegen des Vorrangs des EWR-Rechts gar nicht hat. Man will dem Volk einmal mehr Sand in die Augen streuen.

Wir lehnen deshalb, gerade als überzeugte Verfechter unserer Volksrechte und als konsequente und entschiedene EWR- und EG-Gegner, den Antrag der beiden Kommissionsmehrheiten klar ab.

Das gleiche gilt für die parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission, die in diesem Zusammenhang beschlossen wurde und die ein konstruktives Referendum einführen will; wir werden sie nachher ja kurz behandeln.

Vorerst nur soviel: Dieses konstruktive Referendum soll eine Kompensation zur Beschneidung der Volksrechte darstellen, erweist sich bei näherer Betrachtung aber ebenfalls als

Scheinmanöver. Der materielle Spielraum bei der Umsetzung des Acquis communautaire ist in den meisten Fällen sehr klein, wie der Bundesrat mehrfach festgehalten hat. Was nützt also ein konstruktives Referendum, wenn am EWR-Recht nicht gerüttelt werden kann? Es ändert an der unwürdigen Demonstration unserer Volksrechte durch einen EWR-Beitritt nichts, aber auch gar nichts. Deshalb, und vor allem auch wegen der grossen praktischen Probleme bei der Durchführung, lehnen wir ein solches konstruktives Referendum ab.

Ich bitte Sie abschliessend, der Minderheit Steffen zuzustimmen und die ursprüngliche Version des Bundesrates anzunehmen. Ich hoffe, dass der Bundesrat wenigstens konsequent bleibt. Ich befürchte allerdings, dass er es nicht sein wird.

Es nähme mich wunder, Herr Bundesrat Koller, wie Sie Ihre klaren Aussagen vor den Kommissionen und anderswo, man könne EWR und Eurolex nicht trennen, es brauche einen Gesamtentscheid, es gebe keinen «EWR à la carte», nun plötzlich durch eine Zustimmung zum Antrag der beiden Kommissionsmehrheiten – wie ich befürchte – desavouieren wollen.

Ich bitte Sie auch um Zustimmung zum Eventualantrag der Minderheit Ruf.

M. Borel François: Beaucoup ont cru il y a deux ans – et j'en étais – que l'on devrait renoncer à bien des droits populaires dans le cadre de notre intégration européenne. L'évolution du dossier a mis en évidence que l'on pouvait, pour l'essentiel, les sauvegarder dans le cadre de l'Accord sur l'Espace économique européen.

Le Conseil fédéral avait présenté une proposition qui consistait à soustraire du référendum un certain nombre de lois. A la lecture d'Eurolex on pouvait constater que c'était une simplification pratique pour l'administration et pour le Parlement, mais que ce n'était pas du tout nécessaire et qu'en prenant le risque de quelques complications de procédure, on pouvait maintenir les droits populaires en la matière. Encore fallait-il trouver la formulation! Deux commissions se sont penchées sur le problème et ont cherché des solutions pour aboutir finalement à un compromis représenté par les alinéas premier à 3. Comme vous l'ont indiqué les porte-parole, celui-ci a l'avantage d'avoir obtenu une très nette majorité dans les deux commissions. De plus – nous le savons depuis lundi – il a été approuvé par le Conseil fédéral qui se rallie à ce point de vue sur le référendum a posteriori. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste entre en matière sur les alinéas premier à 3, sur cette proposition de compromis qui a les mêmes effets sur l'expression populaire que sa suggestion initiale.

En fait le Conseil fédéral proposait au Parlement de demander au peuple un blanc seing pour la première étape. Le Parlement a eu la sagesse de suggérer au gouvernement d'y renoncer et de maintenir le contrôle populaire même dans les détails. L'exécutif a la sagesse de se rallier à ce point de vue. Nous l'en remercions.

Concernant l'alinéa 4, nous attendons l'intervention de M. le Chef du Département de justice et police pour nous prononcer. Lors de l'élaboration du compromis au sein des commissions, il faut admettre que le plus ardent défenseur de cet alinéa 4 était le représentant du Conseil fédéral. Or, il y a un peu une contradiction entre ce qui a été dit en la matière et ce qui figure dans le message du Conseil fédéral. J'imagine que depuis lors ce dernier s'est réuni pour prendre une position collégiale définitive. Nous attendons donc l'avis du porte-parole du Conseil fédéral pour nous prononcer. Mais, s'agissant des alinéas premier à 3, nous nous rallions au compromis trouvé dans le cadre des deux commissions.

Frau Grendelmeier: Die LdU/EVP-Fraktion stimmt der neuen Lösung, dem Kompromiss von Aussenpolitischer und Staatspolitischer Kommission, zu; dies allerdings – ich gebe es offen zu – ohne grosse Begeisterung. Und ich gebe auch offen zu, dass ich vor den langen und intensiven Beratungen der Rechtskommission überzeugte Anhängerin der bundesrätlichen Lösung war. Warum?

Ich war der Ansicht, dass, wer zum EWR ja sagt, automatisch zur Anpassung dieser 60 Gesetze plus ein paar Erlassen ja

sagt. Mit anderen Worten: Sie können nicht in ein Restaurant gehen und einen Kartoffelgratin ohne Kartoffeln oder eine Tomatensuppe ohne Tomaten bestellen.

Im Verlauf der Diskussionen hat sich allerdings herausgestellt, dass der Gestaltungsspielraum doch sehr viel grösser ist, als wir ursprünglich angenommen haben. So sind wir der Meinung, dass die Lösung, wie sie jetzt vorliegt, richtig ist. Es ist nicht so, dass wir in bezug auf diese Uebergangsbestimmungen die Volksrechte einfach streichen, sondern da, wo der Vorrang des Völkerrechts respektiert wird, gibt es durchaus Möglichkeiten, das Referendum zu ergreifen.

Abgesehen davon ist diese Festschreibung des Vorranges nichts prinzipiell Neues. Wir kennen innerhalb unserer Verfassung den Vorrang des Kantonsrechts vor dem Gemeinderecht und des Bundesrechts vor dem Kantonsrecht. Was nicht in der Verfassung steht – ein Rechtsgrundsatz, ein allgemein angenommener Rechtsgrundsatz –, ist der Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht. Wenn wir das nun expressis verbis hier verankern wollten, dann um Klarheit zu schaffen, um dem Volk zu sagen, wo und unter welchen Bedingungen es das Referendum ergreifen kann. Das schien uns eine Frage der Redlichkeit zu sein, auch wenn es allenfalls der strengen Logik und der bisherigen Praxis widerspricht.

Noch einmal: Von uns aus könnte man diese ausdrückliche Erwähnung des völkerrechtlichen Vorrangs, diesen Absatz 4, weglassen. Aber da wir in der Schweiz in der Aussenpolitik bisher wenig bis gar nie mit völkerrechtlichen Aspekten konfrontiert worden sind, halten wir es für richtig, dass für die Abstimmung von dieser Tragweite dieser Grundsatz ausdrücklich festgehalten wird – aber nicht als neuer Verfassungsartikel, der für sich allein steht (Art. 19bis der ursprünglichen Lösung der Staatspolitischen Kommission), sondern lediglich als Anhängsel von Artikel 20, jetzt noch ergänzt durch die Adressaten, d. h. die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden.

Weshalb? Wir haben es gehört: Es gab Schwierigkeiten und einen recht grossen Interpretationsspielraum für das Bundesgericht. So kam es zur berühmten «Schubert-Praxis». Der Begriff ist auf einen gewissen Herrn Schubert zurückzuführen, der hatte in bezug auf einen Bodenerwerb, der sehr weit zurücklag – 19. Jahrhundert –, ein völkerrechtliches Prinzip für sich in Anspruch genommen. Das Bundesgericht entschied dann dahingehend, dass das nachher entstandene Landesrecht die grössere Wirkung und Geltung hat als das Völkerrecht. Es war also dem Bundesgericht überlassen, das so zu interpretieren.

Da entstehen natürlich Rechtsunsicherheiten, die wir vermeiden wollen. Deshalb kam es zu diesem Zusatz. Vielleicht ist es ein kleiner Wink an das Bundesgericht, aber auch an die rechtsetzenden Behörden – das sind wir! –, dass in der Schweiz ein Verfassungsgericht fehlt. Aber das ist ein nächster Schritt, den wir später machen müssen. Dem Artikel 21 stimmen wir ohne Diskussion zu.

Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt also bei Artikel 20 den Kompromissvorschlag der beiden Kommissionen.

Moser: Die Fraktion der Auto-Partei schliesst sich der Minderheit II der APK (Steffen) an und empfiehlt Ihnen die Version des Bundesrates.

Es mag etwas erstaunlich klingen, wenn wir nun ausgerechnet ein Volksrecht beschneiden wollen. Deshalb gebe ich Ihnen die Begründung über diesen Entscheid bekannt:

Das von der Mehrheit der Kommissionen vorgeschlagene Referendum ist ein taktischer Schachzug der EWR-Befürworter. Man möchte dem Volk vorgaukeln, es könne dann immer noch nein sagen, wenn ihm gewisse Teile der Gesetzesänderungen missfallen. Dies ist natürlich nicht wahr, wir haben das von Vorrednern gehört, geht doch das EWR-Recht automatisch dem Landesrecht vor. Wir halten deshalb auch fest, dass es sich hier allenfalls um ein Scheinreferendum handelt, das als Ablenkungsmanöver gedacht ist.

Der Bundesrat schlägt uns vor, das fakultative Referendum auszuschliessen, obschon wir dieses Volksrecht in unserer Verfassung verankert haben. Wir von der Fraktion der Auto-Partei wären die letzten, die unserem Volk ein solches Volks-

recht entziehen wollten. Im vorliegenden Fall jedoch ist es einfach ehrlicher, wenn dem Souverän jetzt schon klar aufgezeigt wird, dass er mit einem Ja zum EWR dannzumal keine Möglichkeit mehr hat, zu irgendeinem Eurolex-Gesetz mittels eines fakultativen Referendums nein zu sagen.

Das Volk soll also, wenn es zur Abstimmung über den EWR an die Urne geht, zugleich entscheiden, ob es auch dem Entzug eines seiner Volksrechte zustimmt. Ein positiver Ausgang der Abstimmung – ich hoffe das nicht – wäre sowieso das Begräbnis dieses Rechts.

Beim vorgeschlagenen Scheinreferendum geht es den EWR-Befürwortern unseres Erachtens um ein eigentliches Verkaufen des EWR-Abkommens beim Volk. Hier macht die Auto-Partei nicht mit; wir sind keine Rattenfänger.

Wir bitten Sie nochmals, der ausnahmsweise ehrlichen Version des Bundesrates zuzustimmen.

Columberg: Ich will nicht noch lange materielle Ausführungen zu diesen Anträgen machen und das bereits Gesagte wiederholen.

Die CVP-Fraktion stimmt dem nachträglichen Referendum zu, so wie es die Mehrheiten beider Kommissionen in Artikel 20 Absätze 1 bis 3 vorschlagen.

Der Antrag des Bundesrates wäre zwar eine durchaus valable Lösung gewesen. Damit hätten wir klare und eindeutige Verhältnisse gehabt. Bei der Beratung der einzelnen Gesetzesvorlagen stellten wir aber fest, dass vielfach ein recht bedeutender Gestaltungsspielraum besteht. Insofern macht es auch Sinn, das Referendum einzuführen. Deshalb stimmt die CVP-Fraktion dem Vorschlag der beiden Kommissionsmehrheiten zu.

Dabei müssen wir dem Volk ehrlicherweise auch sagen, dass diesen Gestaltungsmöglichkeiten klare Grenzen gesetzt sind. Sie sind in Absatz 4 von Artikel 20 des Vermittlungsvorschlages enthalten. Bestimmt wird dort, dass das Völkerrecht Vorrang hat, und zwar für «alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe».

Diese Formulierung findet offenbar eine breite Zustimmung. Obwohl zwei Kommissionen und eine Arbeitsgruppe sich intensiv um diese Lösung bemüht haben, vermag sie nicht voll zu befriedigen. Um jedoch weitere Komplikationen und zeitraubende Diskussionen über diese Frage zu vermeiden, stimmt die CVP-Fraktion auch dem Kompromissvorschlag in Absatz 4 einstimmig zu.

M. Pidoux: Les spécialistes ont l'art de rendre incompréhensible ce qui pourrait être simple. Nous avons une proposition simple de Mme Bär que l'on peut parfaitement comprendre; nous avons une proposition claire du Conseil fédéral que l'on pouvait parfaitement suivre, alors que, au terme de travaux parlementaires brillants, on nous présente un compromis ayant la particularité de ne pas être clair et un alinéa 4 ayant celle d'être source de beaucoup de difficultés.

Tout d'abord, cet alinéa 4 ne sert à rien puisqu'il a une pure valeur déclarative, à rien si ce n'est à faire la leçon au Tribunal fédéral, à déclarer clairement à nos juges que nous, législateurs, nous voulons qu'il interprète de cette manière-là les dispositions. Au fond, avec cet alinéa 4, on allume pour la campagne référendaire et c'est peut-être ceux qui ne sont pas favorables à ce traité qui pourraient l'accepter.

Aussi, je soutiens la proposition de M. Thür – bien que ce ne soit pas dans mes habitudes puisque nous n'avons pas tout à fait les mêmes idées dans un certain nombre de domaines – qui paraît préférable à toutes celles qui nous sont présentées. Il s'agit en effet de défendre les droits du peuple et d'appliquer les règles normales.

On a dit que le style, c'est ce qui reste lorsqu'on a tout enlevé. Aussi, ayons du style juridique et enlevons ce qui n'est pas indispensable en suivant la proposition Thür.

Rychen, Berichterstatter der APK: Die erhobenen Vorwürfe – es werde taktiert, Sand in die Augen gestreut, man versuche einem den EWR zu verkaufen, es werde Rattenfängerei betrieben usw. – weise ich im Namen beider Kommissionen kategorisch zurück. Ich räume ein, dass es auf beiden Seiten – des Ja

und des Nein zum EWR – Taktiererei gibt. Aber das Ringen um einen brauchbaren Vorschlag zuhanden des Plenums ist ehrlich gemeint.

Herr Ruf, Ihre Aussage, das sei etwas vom Traurigsten, was es in der Demokratie bisher gegeben habe, und Politik sei hier ein Dreckgeschäft – und damit meinen Sie den Konsens der beiden Kommissionen –, ist auf einem dermassen tiefen Niveau, dass es nicht einmal nötig ist, darauf einzutreten.

Zur Sache. Es gibt drei Möglichkeiten:

Der Minderheitsantrag II der APK (Steffen), der den Bundesrat unterstützt – ich hoffe, dass der Bundesrat noch auf unsere Linie einschwenkt, deshalb spreche ich davon –, will, dass mit der Annahme des EWR kein Referendum mehr für die 60 Gesetze möglich ist, die geändert werden müssen. Wir sagen: Das ist nicht korrekt. Warum? Bei diesen Gesetzen besteht ein Spielraum. Das Parlament kann in gewissen Bereichen die EWR-Bestimmungen so oder so auslegen oder sogar Zusätzliches ins Gesetz hineinnehmen, das nicht durch den EWR vorgeschrieben ist. Sie, Herr Steffen, wollen mit dem Ausschluss des Referendums diesen Handlungsspielraum dem Referendum entziehen. Das empfinden wir nicht als richtig, das empfinden wir sogar als undemokratisch. Das Volk muss die Kontrolle darüber haben, was wir zu diesem Spielraum hier im Nationalrat und im Ständerat beschliessen. Um diese Kontrolle durch das Volk zu erreichen, ist es sinnvoll, das nachträgliche Referendum einzuführen. Gleichzeitig, Herr Steffen, haben wir uns bemüht, dem Volk in Absatz 4 ganz klar zu sagen, dass das Völkerrecht Vorrang hat, wo der EWR direkt anwendbar ist.

Die Minderheit I der APK (Bär) will etwas anderes. Sie will das ganz normale Referendum gelten lassen, also nicht das nachträgliche. Wir stellen fest – mit allen Fachleuten zusammen, in allen Ausschüssen und Kommissionen –, dass das gar nicht geht, wenn das Volk am 6. Dezember ja sagt. Denn damit kann der Bundesrat den Auftrag des Volkes, nämlich die Ratifizierung des Vertrages, gar nicht mehr durchführen. Das wäre von den Fristen her nicht einmal bis Mitte 1993 möglich. Also ist dieser Vorschlag, auch wenn er vielleicht politisch gut gemeint ist, aus unserer Sicht nicht realisierbar.

Die dritte Lösung ist die Konsenslösung, die wir gemeinsam erarbeitet haben. Ich kann Ihnen sagen: Es war ein Ringen um diesen Kompromiss. Es waren die Chefbeamten der betroffenen Departemente dabei, es waren beide Kommissionen dabei, und beide haben mit grosser, überzeugender Mehrheit zugestimmt. Beide wollten dem nachträglichen Referendum zustimmen und gleichzeitig den Absatz 4 des Artikels 20 neu formulieren.

Zum Vorrang des Völkerrechtes habe ich noch ein Wort zu sagen. Herr Thür sagt, man könne Absatz 4 einfach streichen. Ich bin nicht Jurist, aber es gibt Juristen, die sagen, der Vorrang des Völkerrechtes sei selbstverständlich. Wir haben zwei wesentliche Gründe, um den Vorrang des Völkerrechtes in Absatz 4 doch noch einzubringen.

Der erste Grund: Wir wollen dem Stimmbürger ganz klar und ehrlich sagen, dass ein Vorrang besteht und damit die Referendumsmöglichkeit eingeschränkt ist – das ist ehrlich.

Der zweite Grund: Wir wollen dem Bundesgericht mit seiner Schubert-Praxis ganz klar sagen, dass im Rahmen des EWR-Vertrages nicht mehr Landesrecht vor Völkerrecht gesprochen werden kann.

Damit, so glauben wir, haben wir eine Lösung gefunden, der man zustimmen kann. Mich freut es, dass die grossen Fraktionen diesem Kompromiss zustimmen. Eine absolut ideale Lösung gibt es nicht, weil wir da vor einem Problem stehen, das ganz neu ist, nämlich der Verbindung der direkten Demokratie mit dem EWR-Vertrag.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit beider Kommissionen zuzustimmen.

M. Frey Claude, rapporteur de la CPE: Nous nous sommes exprimés tout à l'heure au nom de la commission en ce qui concerne la solution consensuelle proposée à l'article 20, solution élaborée en commun par la Commission de politique extérieure et la Commission des institutions politiques. Nous n'y reviendrons pas. De même, nous ne reviendrons pas sur la

minorité II (Steffen) qui tend à suivre le Conseil fédéral dont la première intention est d'exclure du référendum les dispositions Eurolex. Je soutiendrai la minorité II pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure.

En revanche, je reviendrai sur deux propositions. En ce qui concerne la minorité I de Mme Bär, je vous mets en garde: si nous l'acceptons, cela signifie très clairement que le système du référendum actuel est maintenu. Il y a donc deux possibilités: ou bien tout l'Eurolex est déclaré urgent au sens de l'article 89bis ou bien on attend que tout l'Eurolex soit en vigueur pour passer à l'EEE, ce qui signifie que toutes les lois d'adaptation doivent être en vigueur avant de passer à l'entrée en vigueur de l'Espace économique européen. Cela ne va pas! On ne peut pas se permettre de retarder l'ensemble des pays de l'Espace économique européen. Donc, la proposition de la minorité I de Mme Bär vise évidemment un but tactique, c'est-à-dire supprimer l'EEE dont on vient de voter l'entrée en matière.

Je m'exprimerai enfin quant à la proposition de M. Thür, article 20, alinéa 4, soutenue par le néo-converti aux Verts, M. Pidoux, conseiller national. Si vous votez la proposition Thür, c'est-à-dire biffer l'alinéa 4, cela signifie que l'on donne un signe comme quoi on ne veut rien changer. Il est donc clair que, dans ce cas-là, la jurisprudence Schubert continue de déployer ses effets. Est-elle toujours d'actualité? Elle date de 1973, juste après l'accord de libre-échange, et il est évident que nous considérons cette jurisprudence comme dépassée dans la mesure où le développement du droit international a été considérable depuis lors. De plus, il ne serait pas crédible que le Tribunal fédéral admette qu'une obligation internationale ne soit pas respectée parce qu'alors le risque que des juges de l'extérieur viennent mettre de l'ordre chez nous serait grand. Nous nous référons aussi au chapitre 5.3 du message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen, qui marque aussi un signe très clair dans la direction de la mise à mort de Schubert. Le fait est que l'on souhaite arrêter de jouer de ce Schubert-là qui sonne faux.

Nous vous invitons dès lors à repousser la proposition de M. Thür ainsi que celle de la minorité I (Bär) et de la minorité II (Steffen) et à approuver l'article 20 tel qu'il a été élaboré par la sous-commission qui réunissait les deux commissions principales que nous avons mentionnées tout à l'heure.

Frau Bär, Sprecherin der Minderheit I der APK: Die Kommissionssprecher haben behauptet, der von mir vertretene Minderheitsantrag sei rechtlich gar nicht durchführbar, weil er von den Fristen her nicht zu verwirklichen sei. Das stimmt so schlicht nicht.

Ich erinnere noch einmal an den Artikel 129 Ziffer 3 des EWR-Abkommens: Wir können das Abkommen bis zum 30. Juni 1993 ratifizieren. Ich habe hier ein Papier von einem der grössten Kenner der Materie, das für diese Debatte ausgearbeitet worden ist, und darin steht: «Es sind deshalb politische und wirtschaftliche Gründe, z. B. die Solidarität mit den übrigen Efta-Staaten, nicht rechtliche Gründe, die für eine Umsetzung und Genehmigung des Abkommens auf den 1. Januar 1993 sprechen.»

Wir können also das normale Referendumsverfahren, die Volksrechte höher gewichten. Es ist ein Abwägen zwischen innen- und aussenpolitischen Anliegen. Aber es ist ganz sicher nicht ein rechtliches Hindernis, das möchte ich nochmals klarstellen.

Steffen, Sprecher der Minderheit II der APK: Kommissionspräsident Rychen hat den Antrag der Minderheit II vorhin so behandelt, als hätte ich diesen Text erfunden und vorgetragen. Er hat so quasi den Bundesrat aus dem «Schneider» entlassen. Dabei habe ich – staats-treu, wie ich bin – nichts anderes getan, als den Antrag des Bundesrats übernommen und ihn hier vorgetragen.

Herr Rychen hat darüber gesprochen, wie gross die Spielräume in der Legiferierung noch seien. Dazu möchte ich aus einem Protokoll zitieren, in dem Herr Bundesrat Koller ausdrücklich erklärt: «Aber es gehört zu meiner Sorgfaltspflicht,

auch im Zusammenhang mit dem Kompromissvorschlag darauf hinzuweisen, dass im Bereich der materiellen Vorschriften, dort, wo es politisch um die Wurst geht, sehr, sehr wenig Spielraum vorhanden ist.»

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

Damit wird natürlich klar, dass staatspolitisch, staatsrechtlich die Verfassungsabstimmung und nicht die Abstimmung über die einzelnen Eurolex-Vorlagen die entscheidende Abstimmung ist, weil das Eurolex-Verfahren im Bereich der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EWR-Rechtes lediglich die Bedeutung hat, Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen. Diese Normen werden nicht erst über Eurolex in unser schweizerisches Recht eingeführt. Das war der intellektuelle Hintergrund des bundesrätlichen Vorschlages.

Nun kommt noch etwas anderes dazu: Wir haben natürlich gesehen, dass das ein schwieriges und neues Problem ist, weil wir es bisher nicht gewohnt waren, unmittelbar anwendbares Völkerrecht in einem derartigen Ausmass in unsere schweizerische Rechtsordnung zu übernehmen. Daher habe ich mit den führenden Staatsrechtslehrern dieses Landes Kontakt aufgenommen, und auch diese haben mir das Dargelegte bestätigt: Die entscheidende Abstimmung ist angesichts der Dominanz des unmittelbar anwendbaren Rechts eindeutig die Verfassungsabstimmung und nicht die Abstimmung über die einzelnen Eurolex-Vorlagen.

Wir haben übrigens zusammen mit der Kommission der Herren Leuba und Zimmerli letztes Jahr auch noch andere Möglichkeiten geprüft. Die Kommission Leuba/Zimmerli hat sich damals – übrigens ähnlich wie der Bundesrat – in ersten verwaltungsinternen Vorschlägen überlegt, ob man die Trennlinie nicht da machen könnte: Alles unmittelbar anwendbare EWR-Recht wird mit der Verfassungsabstimmung genehmigt; dort, wo wir Gestaltungsspielraum haben, lassen wir das normale fakultative Gesetzesreferendum zu. Wir haben aber einsehen müssen, dass wir bei jeder Eurolex-Vorlage über die Frage, welche Normen nun unmittelbar anwendbar seien und welche nicht, einen Riesenstreit gehabt hätten. Das mussten wir vernünftigerweise verhindern. Aufgrund dieses Sachverhalts hat der Bundesrat gesagt: Weil das Massgebliche in der Verfassungsabstimmung beschlossen wird, ist es richtig und dient vor allem der Vertragstreue und der Rechtssicherheit, wenn wir bei den Eurolex-Vorlagen ausnahmsweise dieses fakultative Referendum ausschliessen.

Ich gebe gerne zu, dass in der Zwischenzeit von Seiten des Redressement National – der geistige Autor dieses nachträglichen Referendums verdient auch hier Erwähnung – die Idee des nachträglichen Referendums eingebracht wurde, nachdem die bundesrätliche Botschaft publik geworden war. Die Idee des nachträglichen Referendums entstand, weil sich ei-

gentlich alle ganz klar darüber sind, dass wir es uns nicht leisten können, dieses EWR-Recht bei uns nicht am 1. Januar 1993 in Kraft treten zu lassen. Das wäre eindeutig gegen Treu und Glauben.

Wir haben dort, wo wir vor allem politisch sehr heisse Eisen haben, wie bei der Lex Friedrich oder beim freien Personenverkehr, fünfjährige Uebergangsfristen ausgehandelt; auf andern Gebieten haben wir kürzere Uebergangsfristen. Es wäre gegenüber unseren Vertragspartnern ein Verstoss gegen Treu und Glauben gewesen, wenn wir uns jetzt für alle Rechtsanpassungen eigenmächtig auch noch eine Uebergangsfrist, nämlich für die Dauer des normalen Referendums, gestattet hätten. Es war klar: Wenn schon ein Referendum, dann kann es nicht eines sein, das wir in unserer Bundesverfassung schon kennen, sondern es muss ein neues, eben dieses nachträgliche Referendum sein.

Die Frage war natürlich: Lässt sich das nachträgliche Referendum, das politisch erwünscht ist, intellektuell tatsächlich auch begründen, oder laufen wir Gefahr, uns mit der Zulassung dieses nachträglichen Referendums der politischen Unehrlichkeit bezichtigen lassen zu müssen? Hier darf ich gegenüber Herrn Ruf und Herrn Steffen und anderen doch ganz klar folgendes festhalten:

Ich habe schon in den Kommissionen immer gesagt: Wir haben bei den Eurolex-Vorlagen regelmässig Gestaltungsspielraum, insbesondere in der Bestimmung der Behördenorganisation, denn das EWR-Recht sieht diese selbstverständlich nicht vor. Die Behördenorganisation muss, wie bei uns, wenn wir Bundesrecht in die Kantone hinausgeben, selbstverständlich durch die einzelnen Mitgliedstaaten geregelt werden.

Ich habe auch gesagt, dass wir bei den Sanktionen Gestaltungsspielraum haben. Ob wir die materiellen Normen des EWR-Rechts nur mit Zivilrecht sanktionieren wollen oder aber auch mit Strafrecht, wie wir das in unserem eigenen Wirtschaftsrecht oft tun, ist ein Ermessensentscheid; da sind wir von Seiten des EWR-Rechts nicht gebunden. Die genauere Analyse – auch das gehört zur intellektuellen Redlichkeit – der einzelnen Eurolex-Vorlagen hat zwar gezeigt, dass es im materiellen Rechtsbereich sehr viele äusserst präzise Bestimmungen gibt, dass es aber auch im materiellen Rechtsbereich Gestaltungsspielräume gibt.

Sie werden das heute abend an einer konkreten Eurolex-Vorlage durchexerzieren, bei der es um die Frage geht, ab wann die Arbeitnehmervertreter einen Anspruch auf betriebliche Mitbestimmung und eine entsprechende Arbeitnehmervertretung haben sollen; dies ist im EWR-Recht nicht vorgeschrieben, sondern es kann vom nationalen Gesetzgeber bestimmt werden. Es ist also sowohl die Lösung des Bundesrates (ab 20 Arbeitnehmern) möglich; es ist aber auch die Lösung der Mehrheit Ihrer Kommission (ab 50 Arbeitnehmern) möglich.

Die politische Ehrlichkeit in dieser sehr wichtigen Frage verlangt einfach, dass ein nachträgliches Referendum durchaus möglich ist, aber eben nur im Bereich, wo es um nicht unmittelbar anwendbares Recht geht, und dort, wo wir Gestaltungsspielraum haben.

Ich habe Ihnen nun Beispiele gegeben, wo wir Gestaltungsspielraum haben. Ich möchte Ihnen noch einmal ein Gegenbeispiel nennen: 2,6 Meter für Kühllastwagen: Wenn Sie bei dieser Vorlage den Mehrheiten beider Kommissionen zustimmen, kann gegen diese SVG-Aenderung das Referendum ergriffen werden. Wenn das Referendum Erfolg hat, fällt zwar diese Eurolex-Vorlage weg, aber alle Bürgerinnen und Bürger und auch Unternehmer haben aufgrund des Völkerrechts, des EWR-Rechts, einen Anspruch darauf, mit 2,6 Meter breiten Kühllastwagen durch die Schweiz zu fahren.

Ich glaube, damit habe ich Ihnen gezeigt, was es heisst, Spielraum zu haben, und was es heisst, keinen Spielraum zu haben.

Weil es mir wichtig scheint, dass wir in dieser schwierigen Frage endlich zu einer Lösung kommen, kann der Bundesrat auch mit dem Vorschlag der Mehrheit beider Kommissionen leben. Dieser Vorschlag ist vertretbar.

Noch kurz der Unterschied: Mit der Lösung der Kommissionsmehrheit wird unser Volk die Möglichkeit haben, über jede Gesetzesänderung abzustimmen, entweder auf der Stufe der

Verfassungsabstimmung oder auf der Stufe des Gesetzesreferendums. Man wird also dieser Vorlage nicht weiter den Vorrang machen können, wir würden die Volksrechte einschränken oder gar aufheben.

Dagegen hat diese Lösung gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag wiederum zwei Nachteile, die ich hier auch genannt haben möchte. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit und auf die Vertragstreue wäre der bundesrätliche Vorschlag eindeutig besser gewesen; denn wenn beispielsweise ein Referendum gegen das Mitbestimmungsgesetz Erfolg hätte, würden wir die entsprechende EWR-Pflicht eben nicht rechtzeitig erfüllen. Dafür könnten wir allenfalls als Staat haftbar werden. Und auch bei der Aenderung des SVG-Gesetzes würde die Anpassung nicht erfolgen, wenn ein Referendum in der Abstimmung Erfolg hätte. In diesem Fall könnten aber Kühlfahrzeuge mit 2,6 Meter Breite gleichwohl in der Schweiz verkehren, so dass bei diesem Vorgehen die Sicherheit in bezug auf die Rechtslage zweifellos kleiner ist als beim Vorschlag des Bundesrates.

Ich stimme daher Ihrem Kommissionspräsidenten zu: Es gibt eben keine einzige Lösung, die alle Leitplanken, von denen ich gesprochen habe, vollständig realisieren könnte. Es geht schliesslich um ein Abwägen von Vor- und Nachteilen. Mit der Vorlage der Mehrheit Ihrer Kommissionen räumen Sie den Volksrechten den optimalen Stellenwert ein, mehr ist unmöglich. Der Bundesrat hat der Vertragstreue und der Rechtssicherheit einen höheren Stellenwert eingeräumt. Soviel zur Frage des nachträglichen Referendums.

Nun noch relativ kurz zu den Anträgen. Ich bedaure, dass der Bundesrat in dieser wichtigen Frage leider von der falschen Seite Unterstützung erhält. Ich muss Ihnen ehrlich sagen, mir wäre natürlich Unterstützung von EWR-Anhängern lieber gewesen als von erklärten EWR-Gegnern. Deshalb erkläre ich im Namen des Bundesrates, dass wir aus den genannten Gründen auch mit dem Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommissionen leben können.

Zum Streichungsantrag der Minderheit I der APK (Bär): Frau Bär, Sie möchten das normale Gesetzesreferendum nach wie vor auch bei allen Eurolex-Vorlagen gewähren. Nach meinen Ausführungen ist jedermann klar geworden, dass das schlicht nicht geht, denn das wäre nichts anderes als Verleitung zu widersprüchlichem Verhalten. Sie würden tatsächlich unser Volk dazu verleiten, Rechtsnormen, die es in der Abstimmung angenommen hat, nachher wieder ausser Kraft zu setzen. Das ist selbstverständlich in keiner Weise akzeptierbar. Es kommt aber dazu, dass dieses Vorgehen auch rechtlich einen grossen Mangel hat. Es macht nur Sinn, dieses Uebernahmeverfahren anzuwenden, wenn die entsprechende Delegationsnorm – der Artikel 20 – in der Volksabstimmung angenommen wird, sonst würden wir alle diese Referenden ohne die entsprechende Verfassungsgrundlage realisieren.

Dagegen gebe ich gerne zu, dass wir auf dem 1. Januar insistieren. Dies aus politischen und nicht aus rechtlichen Gründen. Rein rechtlich hätten wir die Möglichkeit der Verschiebung gehabt. Aber Sie wissen selbst, wie unmöglich wir uns machen und wie wir uns isolieren würden, vor allem noch, wenn wider Erwarten die so verspätete Volksabstimmung negativ ausginge. Sie können sich selber vorstellen, welche Reputation wir danach in Europa hätten.

Noch zu den Bemerkungen zum Vorrang des Völkerrechts: Ich verstehe, dass das relativ schwierige Probleme sind, aber ich wäre Ihnen für etwas mehr Aufmerksamkeit dankbar! Sie sollten fairerweise in der Volksabstimmung die juristischen Gründe auch kennen. Ich sagte, dass der Bundesrat mit dem Vorschlag der Mehrheit der Kommission auch leben könne, aber nur unter der Bedingung, dass wir unserem Volk klaren Wein einschenken. Klaren Wein schenken wir unserem Volk nur ein, wenn wir auch diesen Absatz 4 aufnehmen, worin wir die Relativierung des fakultativen Gesetzesreferendums zuhanden der Bürgerinnen und Bürger und aller Behörden klar zum Ausdruck bringen.

Aber dieser Absatz 4 hat noch eine andere Funktion. Es bringt nichts, wenn wir in Absatz 4 nur das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechts wiederholen, wie Herr Rebeaud vorschlägt. Im 19. Jahrhundert gab es zwar noch Leute, die den absoluten

Vorrang des Landesrechtes propagierten. Aber heute ist sich jedermann über das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechts einig.

Die Fragen sind ganz andere. Die eine Frage ist, welche Rechtsfolgen die landesrechtliche Verletzung einer völkerrechtlichen Norm habe. Da gehen die Meinungen sehr stark auseinander. Die einen sagen, das führe nur zu einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, andere sagen: nein, das heisse, dass alle Behörden das dem Völkerrecht widersprechende Landesrecht nicht anwenden dürften. Die zweite strittige Unterfrage ist, was zu gelten habe, wenn ein älterer völkerrechtlicher Vertrag einem neueren Bundesgesetz widerspricht, wie wir das in diesem Fall in Graubünden erlebt haben, wo sich der italienische Niederlassungsvertrag und die Lex Friedrich widersprechen. Das sind die nach wie vor strittigen Fragen, die wir mit diesem Absatz 4 klären müssen, wenn wir nachher nicht wieder über den Richter Staat lamentieren wollen.

Insofern gebe ich zu, dass der Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommissionen der beste ist. Er ist, Herr Thür, ich kann das wiederholen, in keiner Weise überflüssig. Er ist Ausdruck der politischen Ehrlichkeit in bezug auf die Tragweite des fakultativen Gesetzesreferendums, und er macht ganz klar, dass das Bundesgericht von dieser Schubert-Praxis, das heisst, dass im Konfliktfall das spätere Landesrecht vorgeht, endlich Abstand nehmen muss. Wenn Sie das als Gesetzgeber nicht sagen, haben Sie in unserem gewaltenteilenden Staat keine Garantie, dass das Bundesgericht diese Praxis ändert.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zu den Volksinitiativen: Ich habe gehört, man befürchte, dass mit diesem Absatz 4 auch etwas in bezug auf die Volksinitiativen ändere. Das kann ich klar verneinen. Die Rechtslage in bezug auf die Volksinitiative ist bekanntlich folgende: Das Parlament hat schon heute die Möglichkeit – und möglicherweise sogar die Pflicht (ich lasse das offen) –, Volksinitiativen daraufhin zu prüfen, ob sie gegen Völkerrecht verstossen. Sie kennen auch die entsprechende Praxis dieses Parlaments. Es hat im Zweifelsfalle immer zugunsten der Volksinitiativen entschieden. Ich bin der Meinung, dass wir das mit gutem Grund auch in Zukunft so halten werden.

Dagegen muss ich ebenso klar sagen: Wenn Sie beispielsweise eine Volksinitiative bringen würden, die den ganzen freien Personenverkehr wieder aufheben und damit alle Bestimmungen über den freien Personenverkehr krass verletzen würde, könnte ich Sie als Parlament nicht von der Aufgabe dispensieren, die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer solchen Volksinitiative zu prüfen. Zusammenfassend: In bezug auf die Volksinitiativen ändert sich die Rechtslage überhaupt nicht, im Gegenteil. Wir werden im Rahmen der von mir angekündigten Prüfung unserer Volksrechte – vielleicht kommen wir nachher noch darauf zurück – sogar besonders prüfen, ob nicht auch eine Ungültigkeit einzelner Teile eingeführt werden könnte oder müsste, wie das in einigen Kantonen schon der Fall ist.

Aus all diesen Gründen empfehle ich Ihnen, den Mehrheitsanträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.

Präsident: Wir kommen zu den Abstimmungen. Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor:

Zuerst wird der gemeinsame Antrag der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission vereinigt, dem sich der Bundesrat ebenfalls anschliesst. Diese Bereinigung erfolgt bei Absatz 4 unter Berücksichtigung der Anträge Thür und Rebeaud.

In einem zweiten Schritt wird der bereinigte Antrag dem Antrag der Minderheit II der APK (Steffen) gegenübergestellt, der zum Antrag des Bundesrates zurückkehren möchte. Diese Abstimmung erfolgt unter Namensaufruf.

Falls Sie sich für den Antrag des Bundesrates entscheiden, stimmen wir in einer dritten Runde über den Eventualantrag der Minderheit der SPK (Ruf) ab.

In der definitiven Abstimmung wird das Resultat dem Antrag der Minderheit I der APK (Bär) auf Streichung gegenübergestellt. – Sie sind mit diesem Vorschlag einverstanden.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den neuen Antrag der Mehrheit der APK/SPK 107 Stimmen
Für den Antrag Thür 64 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den neuen Antrag der Mehrheit der APK/SPK offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Rebeaud 21 Stimmen

Präsident: Nun folgt die Abstimmung unter Namensaufruf über den neuen Antrag der Mehrheit von APK und SPK und der Minderheit II der APK (Steffen). Beim Mehrheitsantrag wird das nachträgliche Referendum eingeführt; die Minderheit II (gemäss Bundesrat) schliesst das fakultative Referendum aus. Die Minderheit I der APK (Bär) hat ihren Streichungsantrag zurückgezogen.

Dritte, namentliche Abstimmung – Troisième vote, par appel nominal

Für den neuen Antrag der Mehrheit der APK/SPK stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votant pour la nouvelle proposition de la majorité de la CPE/CIP:

Aguet, Allenspach, Aubry, Bär, Baumann, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Bircher Peter, Bircher Silvio, Blatter, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühler Simeon, Bühlmann, Bühler Gerold, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Cotti, Couchepin, Daepf, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Engler, Epiney, Etique, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, Fehr, von Felten, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Gardiol, Giger, Gobet, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Guinand, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Hollenstein, Hubacher, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Luder, Maître, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Oehler, Philipona, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Robert, Ruckstuhl, Ruffy, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Savary, Scheidegger, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schnider, Schwab, Segmüller, Seiler Hanspeter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Spoerry, Stamm Judith, Steiger, Steinegger, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Tschuppert Karl, Vollmer, Wanner, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Züger, Zwahlen, Zwygart (158)

Für den Antrag der Minderheit II der APK stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votant pour la proposition de la minorité II de la CPE:

Binder, Bischof, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Dreher, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Maspoli, Mauch Rolf, Miesch, Moser, Müller, Neuenschwander, Perey, Rohrbasser, Ruf, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmied Walter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Vetterli (30)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Berger, Blocher, Bonny, Eggly, Gysin, Weder Hansjürg (6)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Aregger, Bezzola, Maeder, Mamie, Maurer (5)

Präsident Nebiker stimmt nicht

M. Nebiker, président, ne vote pas

Präsident: Damit entfällt der Eventualantrag der Minderheit der SPK (Ruf), und Artikel 20 ist vollständig in der Fassung des neuen Antrages der Mehrheit von APK und SPK angenommen.

Art. 21

Antrag der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba

Abs. 1

Der Bund respektiert bei der Durchführung Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen. Er informiert und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei.

(Rest des Satzes streichen)

Abs. 2

Das Gesetz regelt das Vernehmlassungsverfahren und die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung der Entscheide.

Art. 21

Proposition de la Commission de politique extérieure et de la Commission des institutions politiques
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba

Al. 1

La Confédération veille aux compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts lors de la Elle informe et les associe à la préparation des décisions.

(Biffer le reste de la phrase)

Al. 2

La loi règle la procédure de la consultation et la collaboration des cantons à la préparation des décisions.

M. Zisyadis: Dans le message relatif à l'Accord sur l'EEE, il est relevé que la notion d'intérêts des cantons doit être entendue dans un sens très large et prendre en considération les compétences cantonales. Nous ne pouvons qu'être satisfaits de cette précision utile, mais nous serions encore plus rassurés sur les intentions fédérales si l'article 21 que nous allons adopter comportait cette précision en toutes lettres. Ce n'est pas parce que la Confédération a un monopole en matière de politique étrangère que les cantons ne sont pas touchés dans leurs compétences directes par le Traité sur l'EEE. Pensons à l'éducation, à l'organisation judiciaire, à la culture ou aux professions réglementées. Jusqu'ici, le Conseil fédéral a participé seul à la négociation et les cantons n'ont été associés que par la bande à cette démarche, tout au plus une information; or, incontestablement, les cantons méritent davantage.

Si nous sommes attachés à un fédéralisme vivant, face à des tentatives de centralisation parfois impitoyables, il faut aller de l'avant. La formulation proposée en terme d'intérêts est beaucoup trop restrictive et ne donne pas toutes les garanties suffisantes à des Etats, des républiques et des cantons souverains. Il nous faut veiller plus que jamais, au moment où nous allons rejoindre 60 pour cent de l'acquis communautaire européen, au renforcement de notre démocratie de base, aux entités les plus proches des citoyens.

Nous savons que les cantons ont développé des discussions dans le cadre du Groupe de contact Confédération-cantons qui a désigné des délégués européens et mis sur pied des groupes de travail. Il faut savoir ici que la Fondation pour la collaboration confédérale, la Fondation CH, qui est une sorte de forum des cantons, est favorable à une précision fondamentale dans l'arrêté, celle de la mise en avant du terme de compétences, terme autrement plus précis que celui d'intérêts.

Nous devons absolument développer l'idée de la responsabilité internationale des cantons et augmenter leur présence sur la scène européenne. Ils ne doivent pas devenir des parents pauvres ou de simples exécutants de l'Accord sur l'EEE. Nous demandons donc une sorte de droit d'association. C'est peut-être bien la moindre des choses pour un pays comme le nôtre qui, tout au long de son histoire, a tenu si jalousement à défen-

dre la décentralisation et l'autonomie locale. Or, il faut reconnaître paradoxalement qu'aujourd'hui les cantons suisses ont déjà moins de compétences en matière extérieure que les Länder allemands ou les régions autrichiennes. Nous sommes en train de perdre du terrain et nous en avons déjà perdu face à d'autres pays qui, pourtant, ne mettaient pas en avant les mêmes volontés fédéralistes.

Notre proposition commune est un petit pas limité, certes, mais indispensable pour renforcer les droits des cantons, leur autonomie, en instituant un droit d'association dans la formation de la décision de la Confédération. Sans entrer dans le détail sur la forme que pourrait prendre cette association, nous laissons à la loi, dans un second alinéa, le soin de régler cette procédure.

Cependant, à l'étape où nous en sommes, il est indispensable d'affirmer que la construction européenne doit se faire avec la démocratie et non pas à ses dépens. Il faut d'ores et déjà se donner les moyens de privilégier la coopération et l'association des entités plus petites sur la délégation systématique à des instances technocratiques. L'Europe de demain doit être l'Europe des régions et de la coopération, ou alors il y a fort à parier qu'elle ne sera pas agréée par les citoyens.

Je vous invite fermement à soutenir la proposition commune de MM. Comby, Theubet, Leuba et de moi-même, afin que les autorités fédérales mènent une politique européenne en se sentant formellement liées par les compétences et les intérêts des cantons.

M. Comby: Vous conviendrez certainement avec moi que le fédéralisme a parfois les couleurs de l'arc-en-ciel. Tant mieux pour le néo-fédéralisme helvétique!

Après M. Zisyadis, je voudrais donner trois raisons à l'appui de la proposition commune que nous avons déposée avec MM. Zisyadis, Theubet et Leuba.

Premièrement, je crois que les cantons ont fait la preuve de leur volonté ainsi que de leur capacité à collaborer activement aux efforts d'intégration européenne de notre pays par le truchement de l'Accord sur l'EEE. Il suffit de penser au Groupe de contact Confédération-cantons et aux conférences sectorielles qui existent dans différents domaines – instruction publique, santé publique, etc.

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

Troisièmement, il est indispensable de renforcer le fédéralisme coopératif pour l'avenir de la Suisse.

En conclusion, on l'a dit à diverses reprises dans cette salle, nous voulons construire une Europe fédéraliste, qui respecte les collectivités de base; or, la Suisse a toujours donné l'exemple du fédéralisme. En participant à l'accord sur l'EEE, le néo-fédéralisme helvétique peut et doit être régénéré à condition bien sûr de lui en donner les moyens.

C'est dans cet esprit que je vous invite à voter en faveur de notre proposition.

M. Theubet: Sans reprendre l'ensemble de l'argumentation développée par les préopinants, je mettrai l'accent sur l'aspect suivant. Lors des discussions, au sein du Groupe de contact Confédération-cantons, la question s'est posée de savoir si et comment les possibilités de participation des cantons pouvaient être institutionnalisées. Selon le message, la procédure traditionnelle n'étant plus possible pour la consultation des cantons, une mesure se justifie afin de garantir leur participation à la mise en oeuvre et au développement du droit de l'EEE ainsi qu'aux questions relatives à l'intégration européenne. Pour des raisons politiques, le Conseil fédéral considère

qu'une disposition de droit constitutionnel sur le droit des cantons d'être consultés est opportune. La disposition prévue oblige également la Confédération à sauvegarder les intérêts des cantons.

De l'avis des intervenants, la formule proposée ne souligne pas suffisamment les prérogatives des cantons concernant les compétences qu'ils possèdent dans presque tous les domaines, comme vient de le rappeler M. Comby. Bien que cette formule tienne compte de l'essentiel des propositions émanant du Groupe de contact, elle nous semble toujours insuffisante, car ce ne sont pas les intérêts des cantons que la Confédération devrait respecter en premier lieu mais avant tout leurs compétences, telles qu'elles sont garanties par la constitution. Le message précise, en page 91, que la notion d'intérêts des cantons doit être entendue dans un sens très large et qu'elle prend en considération les compétences cantonales. Dès lors, pourquoi ne pas mentionner expressément cet élément important dans la Constitution fédérale?

Par conséquent, dans le but non seulement de préserver mais surtout de renforcer le fédéralisme suisse, nous vous proposons que le texte de l'article 21 soit complété de manière à faire explicitement référence aux compétences cantonales. Je vous invite donc à voter en faveur de la proposition commune qui va dans le sens souhaité.

M. Leuba: J'aimerais apporter deux arguments et faire deux remarques. Le premier argument est de nature juridique, le second de nature politique.

L'argument de nature juridique, qui intéressera sans doute M. le conseiller fédéral, est tiré de la constitution. Les mécanismes de l'Espace économique européen sont susceptibles de modifier considérablement les compétences telles qu'elles résultent de la constitution. L'article 3 de la constitution déclare clairement que la Confédération n'a que les compétences qui lui sont conférées par des dispositions spéciales et par une base constitutionnelle. Dans la négociation qu'entreprend la Confédération – qu'elle entreprendra constamment dans le cadre de l'Espace économique européen – elle représentera les cantons dans toutes leurs compétences. Mais si elle décide sans qu'une voie correcte soit assurée aux cantons dans la consultation et dans la formation de la volonté – je pense ici notamment au mandat de négociation qui doit être donné à nos négociateurs – la Confédération, en réalité, s'arrogera le pouvoir de régler le droit cantonal simplement par transfert, puisqu'elle pourra décider librement de ce qui convient ou non aux cantons. C'est pourquoi la notion d'intérêt contenu dans le texte original n'est pas suffisante. Il faut une notion de compétence qui délimite très clairement ce qui revient aux cantons. Il convient donc de régler de manière précise la consultation et la participation des cantons à la formation de la volonté suisse, prise dans son ensemble, lorsqu'il s'agit de compétence cantonale.

J'aimerais attirer aussi l'attention du représentant du Conseil fédéral sur le fait que notre proposition a été consciemment voulue modérée. Elle est modérée en ce sens que, contrairement à d'autres propositions qui ont été faites au Groupe de contact Confédération-cantons, elle n'implique pas du tout la participation des cantons dans la phase de négociation, mais seulement dans celle de formation du mandat de négociation, de telle sorte que, selon la répartition des compétences, seule la Confédération négocie, les cantons n'étant pas partie à la négociation, mais simples participants à la formation du mandat de négociation.

Deuxième argument qui est de nature politique: nous constatons – c'est une constatation partagée par tous, y compris par ceux qui sont en faveur de l'Espace économique européen – que l'Europe présente un certain déficit de l'organisation sur le plan fédéraliste, en ce sens qu'il y a là un pouvoir extraordinairement centralisateur. Si la Suisse peut apporter quelque chose à la construction européenne – tout le monde l'a dit – c'est précisément sa conception du fédéralisme, c'est-à-dire la possibilité de faire vivre ensemble des entités différentes. C'est la raison pour laquelle nous devons être très attentifs afin de régler correctement ce problème dans le cadre de nos dispositions constitutionnelles, de manière à ce que ces derniè-

res puissent véritablement être citées en exemple à l'Europe, pour former ensuite des décisions sur le plan européen. Nous ne prêterons, à mon avis, jamais trop d'attention à cette question.

Nous vous proposons, Monsieur le Conseiller fédéral, que la loi règle le détail. Nous sommes conscients de ne pouvoir imposer à la Confédération des formes rigides. Cela n'appartient pas à l'article constitutionnel. Il faut régler les détails de cette consultation et de la participation des cantons à la formation de la volonté de négociation dans la loi. C'est un mélange subtil qui doit être fait entre les compétences fédérales que personne ne conteste en matière de négociations internationales et les compétences cantonales de droit matériel car, finalement, c'est à la Confédération de décider en dernier ressort, mais les cantons doivent être impliqués dans la formation de cette volonté. C'est la raison pour laquelle il faut régler cela dans la loi.

Le message cité par M. Theubet doit être pris au sens large du terme. Nous devons aller un tout petit peu plus loin et être un peu plus précis, puisque cela va de soi, disons-le clairement, surtout dans le domaine constitutionnel. Fixons donc ces principes dans la constitution par une proposition modérée qui n'empiète pas sur les compétences de négociation et la liberté de négociation nécessaire à la Confédération, mais qui donne à ceux qui sont attachés à la structure fédéraliste de notre pays toute sécurité pour les négociations à venir.

Frau Grendelmeier: Wir wissen alle, dass das Europa, wie es sich heute präsentiert, nicht besonders föderativ ist. Die Schweiz könnte in dieser Hinsicht tatsächlich ein Beispiel geben. Wir wissen aber auch, dass wir nicht nur ausserordentlich föderalistisch orientiert sind, sondern dass es gewisse Kantone gibt, die Superföderalisten sind.

Nun bitte ich Sie aber, Föderalismus nicht mit «Kantönligeist» zu verwechseln. Wir können nicht den Schritt auf Europa zu gehen und dann noch einmal zusätzliche Absicherungen für die einzelnen Kantone beanspruchen. Vor allem können die Kantone selber mit dem Kompromiss – so, wie er nun da steht – leben. Es ist nicht so, dass sich die Kantone an den Rand gedrückt vorkommen. Ich möchte Ihnen immerhin Artikel 8 der Bundesverfassung in Erinnerung rufen. Hier steht folgendes: «Dem Bunde allein steht das Recht zu, ... Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen.»

Ich meine, wir müssen auch die eigene Verfassung noch ein bisschen respektieren! Mit dem Kompromiss, wie er hier steht, ist dem Anspruch der Kantone Genüge geleistet. Ich glaube nicht, dass sie sich beklagen können, und ich wäre der Meinung, dass wir hier nun nicht noch einmal aufladen und die Sache komplizieren.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionen zuzustimmen.

Columberg: Ich bitte Sie ebenfalls, dem Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen und alle anderen Anträge abzulehnen. Wir – meine Gruppierung – sind ja bekannt, dass wir für die Rechte der Kantone eintreten. Im vorliegenden Fall hat das Kontaktgremium jahrelang nach einer Lösung gesucht und sie gefunden. Deshalb sollten wir den Entscheid dieser Leute auch respektieren.

Vor der Aussenpolitischen Kommission hat Regierungsrat Jenny die Auffassung des Kontaktgremiums vertreten. Er hat ausdrücklich erklärt, man sei mit diesem Vorschlag einverstanden. Ich finde es nicht ganz korrekt, wenn jetzt plötzlich Kantonsvertreter andere Vorschläge in die Diskussion bringen.

Darum möchte ich Sie bitten, diesem Vermittlungsantrag des Bundesrates, der offensichtlich auch dem Willen des Kontaktgremiums entspricht, zuzustimmen.

M. Maître: Cet article 21 résulte d'un travail issu du Groupe de contact Confédération-cantons qui réunit tous les représentants des gouvernements cantonaux de ce pays. M. Matthey et moi-même étions membres de ce groupe de contact, en tant que représentants d'un gouvernement cantonal, et nous avons eu une très large discussion à ce sujet. On peut dire que

le tout a été sérieusement et soigneusement pesé et qu'il y a eu réellement un consensus sur cet article, pour les raisons suivantes.

Dans ses premières propositions, le Conseil fédéral n'allait pas, et de loin, à la rencontre des exigences normales des cantons en matière de respect du fédéralisme, non seulement dans la mise en œuvre du traité lui-même mais aussi dans le cadre de ses développements futurs. Nous avons eu un dialogue assez clair et assez franc avec le Conseil fédéral. Je voudrais rendre justice à cet égard au Conseil fédéral car c'est lui qui a fait les pas nécessaires pour aller à la rencontre des cantons et non pas l'inverse. L'article 21 que vous avez sous les yeux est en réalité beaucoup plus une proposition des cantons qu'une proposition du Conseil fédéral, dans sa substance en tout cas.

Aujourd'hui, on veut compléter cet article sur un certain nombre de points de détail. Quels que soient les élans fédéralistes, que je partage par ailleurs, j'ai le sentiment que le mieux est un peu l'ennemi du bien. Est-il nécessaire d'ajouter que la Confédération, indépendamment de son devoir de sauvegarder les intérêts des cantons dans la mise en œuvre du traité, doit «veiller» aux compétences et aux intérêts des cantons? J'estime que c'est en quelque sorte faire injure aux cantons que d'imaginer qu'ils ont besoin d'une sorte de «grand-mère Confédération» pour veiller à leurs propres intérêts. J'estime, en vrai fédéraliste que je suis, que les cantons sont assez grands pour le faire.

Ensuite, faut-il réellement supprimer de la phrase le critère d'association des cantons dans la préparation des décisions «seulement là où ils sont concernés»? C'est à mon avis dangereux vis-à-vis du Parlement, car on donne ainsi aux cantons un droit d'association, dans les matières où ils ne seraient pas du tout concernés alors qu'on ne l'envisage pas pour le Parlement, qui est en réalité l'interlocuteur du Conseil fédéral dans les affaires fédérales en général.

J'arrive à la conclusion que l'article 21 tel que le propose le Conseil fédéral et tel qu'il résulte du Groupe de contact Confédération-cantons est équilibré. Pousser les affaires plus loin, c'est ouvrir les portes à toute une série d'interprétations et de controverses qui, à mon avis, sont devenues superflues dès lors que l'article 21 tel que vous l'avez sous les yeux répond au souhait des cantons.

Rychen, Berichterstatter der APK: Ich muss vorausschicken, dass in beiden Kommissionen, die diese Vorlage beraten haben – in der Aussenpolitischen und in der Staatspolitischen –, keine Abänderungsanträge gegenüber der bundesrätlichen Fassung vorgelegen haben. Ich muss auch vorausschicken, dass der Antrag Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba, der Ihnen jetzt unterbreitet wird, uns nicht als Gegenvorschlag zum Bundesrat zur Beratung vorgelegt wurde und auch nicht vorgelegt werden konnte. Deshalb kann ich mich kurz fassen.

Ich wiederhole, was bereits ein Fraktionssprecher gesagt hat: Wir haben uns natürlich mit der Interessenlage der Kantone auseinandergesetzt, haben den Vertreter des Koordinationsgremiums der Kantone in Sachen EWR eingeladen. Wir haben uns auf die Aussage von Herrn alt Regierungsrat Jenny abgestützt, dass man mit der Vorlage in der Fassung des Bundesrates leben könne.

Persönlich muss ich Ihnen sagen: Es ist natürlich möglich, dass sich in der Zwischenzeit auch bei den Kantonen noch irgendwelche Diskussionen ergeben haben.

Die Kommissionen können jetzt nichts anderes tun, als Ihnen den Vorschlag des Bundesrates zu empfehlen. Stimmen Sie dem bundesrätlichen Entwurf zu.

M. Frey Claude, rapporteur de la CPE: La Commission de politique extérieure n'a pas pu étudier cette proposition dans la mesure où elle a été déposée sur nos pupitres ce matin.

La Commission de politique extérieure était extrêmement favorable à la consultation des cantons et à leur association à la formation de la volonté. La discussion qui vient d'avoir lieu après l'intervention de M. Columberg et de M. Maître me fait dire, à titre personnel, que je suis un peu surpris de voir qu'un texte, qui a été élaboré principalement et essentiellement en colla-

boration avec les cantons, soit ensuite ici contredit par des députés qui sont proches de ceux-ci. J'aurais tendance à penser que le fédéralisme coopératif en la matière part assez mal, en tout cas pas sur les chapeaux de roues. Je me demande, toujours à titre personnel, si il est absolument indispensable d'obliger la Confédération à consulter systématiquement les cantons, par exemple en matière de politique étrangère ou d'aide au tiers monde. C'est une affaire qui relève essentiellement de la Confédération, même si l'aide au tiers monde peut relever des cantons, mais dans le cadre de leur volonté propre et sans consultation de la Confédération.

La commission n'a pas de mot d'ordre à vous proposer, l'essentiel étant d'arriver à un texte qui permette une bonne collaboration.

Bundesrat Koller: Es ist klar: Der EWR betrifft nicht nur den Bund, sondern er betrifft auch die Kantone. Deshalb haben wir im Kontaktgremium Bund/Kantone schon sehr früh – schon im Jahre 1989 – mit den Kantonen Gespräche geführt, vor allem, um die Vorbereitung der Anpassung des kantonalen Rechts an den EWR vorzubereiten. Im Rahmen dieses Kontaktgremiums wurde von seiten der Kantone das Anliegen an uns herangetragen, sie möchten das, was wir – so glaube ich – mit den Kantonen zufriedenstellend praktiziert haben, für die künftige Durchführung des EWR-Rechts, für die Weiterentwicklung des EWR-Rechts und auch für die künftigen Verhandlungen betreffend einen EG-Beitritt rechtlich geregelt haben. Dafür hatten wir Verständnis.

Der Artikel 21 ist das Produkt dieser gemeinsamen Arbeit mit den Kantonen; wie richtig gesagt worden ist, haben wir im Kontaktgremium mit dieser Formulierung einen Konsens erreicht. Herr Maître hat es Ihnen gesagt: Der Bund war vorher noch etwas zurückhaltender. Einzelne Vertreter von Kantonen haben Anträge eingebracht, die weit über den EWR-Vertrag hinausgegangen wären und eine vollständige Neuordnung der auswärtigen Gewalt bedingt hätten. All das wurde schliesslich abgelehnt; das ist der Konsens des Kontaktgremiums.

Nun liegt ein gemeinsamer Antrag der Herren Zisyadis, Comby, Theubet und Leuba vor. Er unterscheidet sich vom Konsensvorschlag des Kontaktgremiums in drei Punkten: Zunächst einmal, indem er festhält, der Bund habe die Kompetenzen der Kantone zu respektieren.

Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass ich mit dieser Formulierung Probleme habe. Man könnte die Formulierung «respektiert die Kompetenzen der Kantone» natürlich in die Richtung auslegen, dass wir durch die jetzige Kompetenzverteilung blockiert wären. Nun wissen Sie aber alle, dass wir, wenn wir Beitrittsverhandlungen mit der EG führen, notwendigerweise auch in den Kompetenzbereich der Kantone eingreifen. Damit würde der Bund, wenigstens bei dieser wörtlichen Interpretation des Vorschlags, in seiner auswärtigen Gewalt blockiert. Wir müssen aufpassen, dass die ausgewogene Verteilung der Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt jetzt nicht durch eine neue Formulierung in Frage gestellt wird.

Im übrigen ist mir auch klar – und das hat sich in den Staatspolitischen Kommissionen gezeigt –, dass fast automatisch analoge Anschlussbegehren des Parlaments die Folge wären, wenn wir hier gegenüber den Kantonen weiter gingen.

Im Rahmen der Parlamentsreform haben wir zwar in Artikel 47-bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes die Rechte der Aussenpolitischen Kommissionen gestärkt. Aber auch diesbezüglich besteht meiner Meinung nach nun ein sehr ausgewogenes Verhältnis, das wir nicht in Frage stellen sollten.

Der Hauptunterschied betrifft den Absatz 2. Aber gerade hier ist der Bundesrat, meine Herren Antragsteller, eigentlich föderalistischer als Sie. Wir möchten die Art der künftigen Zusammenarbeit mit den Kantonen nicht von Bundesrechts wegen vorschreiben, sondern wir möchten die Initiative lieber den Kantonen überlassen. Im Kontaktgremium soll entschieden werden, wie wir das beschleunigte Vernehmlassungsverfahren künftig durchführen wollen. Im übrigen habe ich gesehen, dass Herr Professor Richli in einem Artikel von heute im «Bund» auch die Meinung vertritt, es sei falsch, wenn der Bund

hier vorprelle. Man sollte diese Fragen im echten Dialog zwischen Bund und Kantonen im Kontaktgremium einvernehmlich regeln.

Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen empfehle, auch hier dem Bundesrat, der Lösung der Kommissionen und der Lösung, wie sie aus dem Kontaktgremium hervorgegangen ist, zuzustimmen. Es wäre wohl auch politisch gefährlich, wenn wir diese delikate Konsenslösung des Kontaktgremiums nun einseitig in Frage stellen würden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der APK/SPK

74 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis/Comby/Theubet/Leuba 53 Stimmen

Ziff. IIbis Art. 89ter (neu)

Antrag der Staatspolitischen Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Borel François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Tschäppät Alexander)

Abs. 1

50 000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone, die verlangen, dass Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, können gleichzeitig einen Gegenvorschlag einreichen.

Abs. 2

Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach Artikel 121bis; das Ständemehr ist nicht erforderlich.

Ch. IIbis art. 89ter (nouveau)

Proposition de la Commission des institutions politiques

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Borel François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Tschäppät Alexander)

Al. 1

Les 50 000 citoyens actifs ou les huit cantons qui demandent que les lois fédérales ou les arrêtés fédéraux de portée générale soient soumis à l'adoption ou au rejet du peuple peuvent dans le même temps présenter une contre-proposition.

Al. 2

La procédure de votation se déroule conformément à l'article 121bis; la nécessité de la majorité des cantons tombe.

Ziff. IIbis Art. 89quater (neu)

Antrag der Staatspolitischen Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Tschäppät Alexander)

Abs. 1

50 000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Aenderung von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen verlangen, die im Zuge der Anpassung der schweizerischen Normen an übergeordnetes Recht erlassen worden sind.

Abs. 2

Die Unterschriften sind innert sechs Monaten zu sammeln. Die Initiativen sind spätestens 18 Monate nach Zustandekommen dem Volk zu unterbreiten. Die Bundesversammlung kann gleichzeitig einen Gegenentwurf vorlegen.

Abs. 3

Ueber die völkerrechtliche Vereinbarkeit der Initiativen entscheidet der Bundesrat; ein negativer Entscheid kann an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Ch. II art. 89quater (nouveau)*Proposition de la Commission des institutions politiques**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Caspar, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Tschäppät Alexander)

Al. 1

50 000 citoyens actifs ou huit cantons peuvent, sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, demander la modification de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale qui ont été édictés dans le cadre de l'adaptation des normes suisses à un droit supérieur.

Al. 2

Les signatures doivent être recueillies dans un délai de six mois. Les initiatives doivent être soumises au peuple au plus tard 18 mois après avoir abouti. Simultanément, l'Assemblée fédérale peut présenter un contre-projet.

Al. 3

Le Conseil fédéral décide de la conformité internationale des initiatives; en cas de décision négative, il est possible de porter le cas devant le Tribunal fédéral.

M. Borel François, porte-parole de la minorité: Dans beaucoup de matières, ces derniers mois, les esprits ont dû évoluer relativement vite. A la fin de l'année passée, le Parti socialiste se trouvait fort seul à défendre le principe que les droits populaires devaient être préservés dans le cadre de la ratification du Traité sur l'Espace économique européen. Peu à peu ces idées ont fait leur chemin et nous venons de voter une solution qui garantit au maximum le respect de ces droits populaires. Les choses ont mûri rapidement. Quelques mois plus tard, le même parti a lancé l'idée que non seulement les droits populaires devaient être préservés là où ils pouvaient l'être, mais encore et vu que, par la force des choses, notre intégration européenne allait les restreindre dans certains domaines, ils devaient être étendus dans d'autres. L'idée a fait son chemin, mais elle ne semble pas tout à fait mûre. Nous avons convaincu sous forme d'une initiative parlementaire une commission de notre conseil, d'étudier à fond l'idée du référendum constructif.

A cette heure de la journée, je vous épargnerai l'explication d'un référendum que vous connaissez. Je rappellerai simplement que c'est certainement une bonne idée, puisqu'elle est née dans le canton de Berne et qu'elle figure dans le projet de nouvelle constitution de ce canton. C'est une idée en tout cas qui mérite d'être étudiée. La Commission de politique extérieure l'a estimée intéressante, mais n'a pas jugé opportun de se prononcer ni pour ni contre.

Le Conseil fédéral, lundi dernier, est très clairement entré en matière sur un enrichissement des droits populaires dans le cadre de notre intégration européenne sans se prononcer sur la forme de cet enrichissement. Les idées mûrissent donc mais le dossier n'est pas prêt et nous ne voudrions pas que pour des questions de procédure, des questions formelles, sous forme d'initiative ou de motion, que cette idée soit purement et simplement rejetée pour longtemps dans les oubliettes.

C'est la raison pour laquelle, comme premier signe dans ce débat maintenant, nous retirons notre proposition de minorité; comme deuxième signe nous allons déposer une proposition de renvoi de l'initiative parlementaire à la commission, donnant ainsi l'occasion à la fois de rediscuter de cette proposition, de réexaminer celle de M. Gross Andreas ou toute autre proposition intéressante qui pourrait venir d'autres rangs et qui permettrait d'enrichir notre démocratie directe.

En matière de référendum concernant l'arrêté lui-même, nous avons lancé une idée, nous avons fini par nous réunir sur un texte légèrement différent mais qui reprenait la même idée. Ce processus est possible également dans le cadre de ce référendum constructif. Il est vrai que nous sommes moins pressés par le temps, nous comprenons donc que ce dossier, dans l'esprit de chacun, ait été mis en deuxième position. Visible-ment nous ne sommes pas mûrs pour trancher aujourd'hui,

nous retirons donc notre proposition et, le moment venu, nous vous inviterons à vous rallier à notre proposition de renvoi à la commission de ce dossier.

Präsident: Der Minderheitsantrag Borel François ist zurückgezogen.

Der Sprecher der Minderheit Gross Andreas lässt ebenfalls mitteilen, dass der Antrag mit dem Begehren, die parlamentarische Initiative an die Kommission zurückzuweisen, zurückgezogen wird.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. III

Antrag der Aussenpolitischen Kommission

und der Staatspolitischen Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III

Proposition de la Commission de politique extérieure

et de la Commission des institutions politiques

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, par appel nominal

Für Annahme des Entwurfes stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent en faveur de l'arrêté:

Aguet, Aubry, Baumann, Baumberger, Béguelin, Berger, Bircher Peter, Bircher Silvio, Blatter, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar, Cavadini Adriano, Chevallaz, Columberg, Comby, Cotti, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Etique, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Giger, Gobet, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guinand, Gysin, Haering Binder, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maître, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Oehler, Perey, Philipona, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruffy, Rutishauser, Rychen, Savary, Scheidegger, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Segmüller, Seiler Rolf, Spielmann, Spoerry, Stamm Judith, Steinegger, Stucky, Suter, Theubet, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Wanner, Wick, Wiederkehr, Wyss, Ziegler Jean, Zisyadis, Züger, Zwahlen, Zwygart (128)

Dagegen stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Rejettent l'arrêté:

Allenspach, Bär, Binder, Bischof, Blocher, Bonny, Borradori, Bortoluzzi, Bühlmann, Cincera, Daepf, Dettling, Diener, Dreher, Fehr, von Felten, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Giezendanner, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hari, Hess Otto, Hollenstein, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Luder, Maspoli, Mauch Rolf, Meier Hans, Miesch, Misteli, Moser, Müller, Neuenschwander, Robert, Rohrbasser, Ruf, Sandoz, Scherrer Werner, Schmid Peter, Schmied Walter, Schwab, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steiger, Steinemann, Thür, Tschuppert Karl, Vetterli, Weder Hansjürg, Wittenwiler, Zölch (58)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bäumlin, Früh, Gardiol, Schnider, Sieber, Strahm Rudolf (6)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:
Aregger, Bezzola, Borer Roland, Maeder, Mamie, Maurer,
Scherrer Jürg (7)

Präsident Nebiker stimmt nicht
M. Nebiker, président, ne vote pas

92.436

Parlamentarische Initiative (Staatspolitische Kommission) Konstruktives Referendum

Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques) Référéndum constructif

Wortlaut der Initiative vom 4. August 1992

Die Bundesverfassung wird in der Weise geändert, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können.

Texte de l'initiative du 4 août 1992

La Constitution fédérale est modifiée de telle manière que 50 000 citoyens ou huit cantons puissent, en même temps qu'une demande de référendum contre une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, présenter une contre-proposition.

Frau **Zölch** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) hat die Staatspolitische Kommission (SPK) an ihrer Sitzung vom 9./10. Juli 1992 im Rahmen der Vorberatung von Ziffer II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum (92.052) beschlossen, in der Form der allgemeinen Anregung eine parlamentarische Initiative zur Einführung des konstruktiven Referendums einzureichen.

Gemäss Artikel 21ter GVG unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Kommission über diese Initiative, mit welcher die Bundesverfassung in der Weise geändert werden soll, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können.

Schriftliche Begründung

1. Die europäische Integration als Anlass zur Einführung des konstruktiven Referendums

Ein Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (und später allenfalls zur Europäischen Gemeinschaft) stellt den Bundesstaat vor die Herausforderung, in ungleich grösserem Ausmass als bisher gewohnt übergeordnetes Völkerrecht in Landesrecht überführen zu müssen – dies sowohl zum Zeitpunkt des Beitrittes als auch bei der späteren Weiterentwicklung des EWR bzw. der EG. Das Bundesrecht muss dem direkt anwendbaren europäischen Recht angepasst werden, nicht direkt anwendbares europäisches Recht muss fristgerecht umgesetzt werden. Vor allem im letzteren Falle verbleiben dem schweizerischen Gesetzgeber mehr oder weniger grosse Gestaltungsspielräume. EG-Richtlinien lassen häufig verschiedene Varianten der Umsetzung zu. Die Staatspolitische Kommission ist bei der Vorberatung des bundesrätlichen Entwurfes für einen Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum zur Auffassung gelangt, dass dieser Gestaltungsspielraum nicht allein dem Parlament vorbehalten werden darf, sondern auch dem Volk zukommen soll. Das fakultative Referendum soll bei der Einführung von europäischem Recht in Landesrecht beibehalten werden: in modifizierter Form (ohne aufschiebende Wirkung) bei den zum Zeitpunkt

des EWR-Beitrittes nötigen Gesetzesanpassungen, in der herkömmlichen Form bei allen späteren Umsetzungen von EWR- bzw. EG-Recht.

Ein erfolgreiches Referendum bei den späteren Umsetzungen von EWR- bzw. EG-Recht führt nun allerdings zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens, die sich mit den Fristen für die Umsetzung von EWR- bzw. EG-Recht nur schwer vereinbaren lässt. Die Gesetzesanpassung tritt sofort ausser Kraft; es wird in der Regel einige Zeit vergehen, bis die Bundesversammlung nach dem Erfolg des Referendums eine Neuauflage verabschiedet haben wird, die mit dem europäischen Recht nach wie vor vereinbar ist und zudem den im Abstimmungskampf zutage getretenen Absichten der Mehrheit des Volkes so weit wie möglich Rechnung trägt. Dieser beträchtliche Zeitverlust lässt sich vermeiden, wenn die Stimmberechtigten nicht bloss die Ablehnung des Behördenvorschlages verlangen, sondern in der Form eines konstruktiven Referendums zugleich einen «eurokompatiblen» Gegenvorschlag einbringen können.

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das schweizerische Gesetzgebungsverfahren sind also für die Staatspolitische Kommission hinlänglicher Anlass, die auch bereits im Rahmen der laufenden Totalrevision der Berner Kantonsverfassung geprüfte Idee des konstruktiven Referendums aufzugreifen und ihre Verwirklichung auf Bundesebene ins Auge zu fassen. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit kann das neue Instrument jedoch nicht bereits bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages notwendigen Gesetzesanpassungen angewendet werden, da sich bei der konkreten Ausgestaltung einige komplexe Verfahrensfragen stellen, die noch der näheren Prüfung bedürfen. Das konstruktive Referendum soll aber möglichst bald im Rahmen der Weiterentwicklung des EWR und bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EG zur Verfügung stehen.

Der EWR ist auch insofern Anlass für die Einführung des konstruktiven Referendums, als der damit verbundene Abbau von Volksrechten nach kompensatorischen Massnahmen ruft. Der Beitritt der Schweiz zum EWR und erst recht ein allfälliger späterer Beitritt zur EG führen dazu, dass die Referendumsrechte nicht mehr in jedem Fall voll zum Tragen kommen, auch wenn sie formell nicht eingeschränkt werden. Ein erfolgreiches Referendum könnte unter Umständen nur noch politische Signalwirkung, aber keine Rechtswirkung mehr entfalten, so weit es sich nämlich gegen Gesetzesbestimmungen richtet, die direkt anwendbares EWR- bzw. EG-Recht ins Bundesrecht einführen. Dieser unbestreitbare Abbau der Volksrechte im Bereich des übergeordneten Völkerrechts verlangt nach Auffassung der Staatspolitischen Kommission nach einer Kompensation durch einen qualitativen Ausbau der Volksrechte im ungleich grösseren Bereich des Bundesrechts, der durch das übergeordnete europäische Recht nicht tangiert wird.

2. Allgemeine Bedeutung des konstruktiven Referendums

Die speziellen Erfordernisse bei der Umsetzung von europäischem Recht in Landesrecht sind zwar Anlass zur Einführung des konstruktiven Referendums; dieses neue Volksrecht wird aber im viel weiteren Rahmen der gesamten Bundesgesetzgebung zur Geltung kommen können.

Das Referendum ist im schweizerischen Staatsrecht bisher ein reines Abwehrrecht. Es erlaubt den Stimmberechtigten, eine missliebige Vorlage als Ganzes zu bekämpfen und deren Inkraftsetzen zu verhindern. Dieses Recht soll nicht bestritten werden und wird zweifellos neben dem konstruktiven Referendum weiterhin seine Bedeutung behalten. Das traditionelle Referendum ist aber in zahlreichen Fällen nicht das optimale Instrument, um den politischen Willen der Referendumsbefürworter auszudrücken. Häufig richtet sich die Opposition nicht gegen eine ganze Vorlage, sondern nur gegen einen Teil, wofür möglichst nur gegen einen oder zwei Artikel eines umfangreichen Gesetzestextes. Das traditionelle Referendum zwingt nun zum «Alles oder Nichts»; im Effekt werden in jahrelanger Arbeit entstandene komplexe Vorlagen häufig nur wegen einzelner bekämpfter Artikel abgelehnt, obwohl der grössere Teil des Gesetzes unbestritten gewesen wäre. Dieses Resultat ist insbesondere für Parlament und Bundesrat, häufig aber auch für die Referendumsbefürworter wenig befriedigend.

EWB-Abkommen

Accord sur l'EEE

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Augustsession
Session	Session d'août
Sessione	Sessione di agosto
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.08.1992 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1371-1397
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 481

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