

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Ständerat – Conseil des Etats

1984

Herbstsession – 5. Tagung der 42. Amtsdauer
Session d'automne – 5^e session de la 42^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 17. September 1984, Nachmittag
Lundi 17 septembre 1984, après-midi

18.15 h

Vorsitz – Présidence: M. Debétaz

Le président: La forme excellente affirmée avec entrain tout à l'heure me donne la conviction que vous avez fort judicieusement utilisé les vacances d'été. Vous allez ainsi prendre, dans des conditions idéales, les bonnes décisions que notre peuple et nos cantons attendent de la Chambre haute. Par lettre du 28 août 1984, M. Friedrich, conseiller fédéral, a communiqué sa démission. Tout en comprenant sa détermination dictée par des raisons de santé, nous la regrettons profondément. Je suis persuadé d'être l'interprète de notre conseil en exprimant notre chaleureuse reconnaissance au grand magistrat. Son action généreuse, rigoureusement conforme à l'intérêt général, conduite avec un engagement total, a impressionné. Et nous avons apprécié ses exposés solides, lucides, concis, devant le conseil et en commissions.

L'hommage que sa personnalité et son œuvre méritent sera prononcé mardi 2 octobre par M. le président de l'Assemblée fédérale. J'ai tenu à déclarer aujourd'hui combien nous estimons M. le conseiller fédéral Friedrich et à lui présenter nos vœux cordiaux.

Dans son allocution d'ouverture de session, M. Gautier, président, a condamné les attentats contre les domiciles de M. Friedrich et de Mme Lang. Je partage l'indignation vigoureusement manifestée par M. Gautier et m'associe au message de sympathie adressé à l'ancien président du Conseil national et à M. le conseiller fédéral.

Le retard pris par l'examen des projets législatifs préoccupe la Conférence des présidents de groupe du Conseil national. M. Gautier, président, a évoqué tout à l'heure ce problème. Il a signalé que des propositions concrètes seraient présentées à cette session encore et qu'une session extraordinaire était envisagée pour février 1985. Il nous appartiendra de nous prononcer si le Conseil national se détermine en faveur d'une session extraordinaire.

Pour l'heure, je tiens, mes chers collègues, à vous remercier de votre résolution à tenir scrupuleusement les programmes qui vous sont soumis, ainsi tous les objets portés à l'ordre du jour seront traités à temps. En vous disant ma joie de vous retrouver, je tiens aussi à mettre un terme à mes propos pour que précisément notre travail puisse commencer sans tarder! La session et notre séance de ce soir sont ouvertes.

84.009

Europarat-Konventionen. Bericht Conventions du Conseil de l'Europe. Rapport

Bericht des Bundesrates vom 22. Februar 1984 (BBI I, 784)
Rapport du Conseil fédéral du 22 février 1984 (FF I, 792)

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1984
Décision du Conseil national du 15 juin 1984

Antrag der Kommission

Kenntnisnahme vom Bericht

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

Muheim, Berichterstatter: Zum dritten Male unterbreitet der Bundesrat einen Bericht über das Verhältnis unseres Landes zum Europarat, diesmal mit Stand Januar 1984. Es kann selbstverständlich nicht Aufgabe des Präsidenten der ausserpolitischen Kommission sein, diesen Bericht im Detail nachzuzeichnen. Ich möchte daher zuerst einige Punkte herausgreifen, in denen sich die Kommission in besonderem Masse engagiert hat, und in einem zweiten Teil ein paar politische Betrachtungen anfügen.

Zum ersten: Die Darstellung, die Sie im Bericht finden, verdient Dank und Anerkennung. Er ist ein eigentliches Handbuch und bietet eine wertvolle Grundlage für Entscheidungen des Parlamentes, nämlich dann, wenn es darum geht, Konventionen zu genehmigen oder auch zurückzuweisen. Es wird wertvoll sein, jeweils auf diese Schrift zurückgreifen zu können, wenn uns der Bundesrat seine Anträge unterbreitet.

Der Europarat selbst hat auch für unser Land einen nicht geringen politischen Stellenwert. Wir sind seit vielen Jahren mit dabei. Unsere Delegierten arbeiten aktiv mit. Die Ideen unserer Damen und Herren Kollegen werden dort angehört. Dieser Rat ist – und das scheint mir sehr wichtig – eine typisch europäische Lösung: Die Vielfalt der Länder kommt zum Ausdruck, und die Freiheit und Unabhängigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten hat nach wie vor ihre unangefochtene Bedeutung. Dazu kommt, dass im gewissem Sinne ein doppelter politischer Zusammenhang besteht, nämlich auf Stufe der Minister im Ministerrat, auf Stufe der Parlamentarier in der Konsultativversammlung.

Bei dieser Gelegenheit erscheint es wohl richtig, in Erinnerung zu rufen, dass der Europarat mit drei Instrumenten arbeitet: einmal mit Abkommen oder Protokollen, mit denen völkerrechtliche Verbindlichkeit hergestellt wird und Rechtsnormen geschaffen werden, nämlich immer dann,

wenn das betreffende Land oder, auf die Schweiz zugeschnitten, wenn wir diese Verträge genehmigt und ratifiziert haben.

Das zweite Instrument ist jenes der Empfehlungen des Ministerkomitees. Dadurch entstehen keine Rechtsverpflichtungen. Es handelt sich hier nicht um obligatorische, uns und unsere Rechtsordnung bindende Erklärungen. Aber die Empfehlungen sind nicht nichts. Sie müssen und sollen erwogen werden; man soll die Inhalte an unseren Interessen und an unseren nationalen Möglichkeiten messen.

Das Dritte ist der Meinungsaustausch; ich möchte meinen, dies bringe etwa die gleichen Vorteile wie der Austausch in den nationalen Parlamenten. Hier kommen unterschiedliche Fraktionsleute, Vertreter der recht verschiedenen Länder zusammen, die alle ihre Ideen als Minister, als Parlamentsmitglieder, aber auch als Experten vortragen.

Ein wichtiger Punkt, der Ihre Beachtung finden dürfte, ist die Tatsache, dass der Bundesrat in seinem Bericht verschiedentlich über Treu und Glauben referiert. Treu und Glauben ist ein im Rechtsleben und im Rechtsstaat äusserst wichtiger Begriff für die innerstaatlichen Verhältnisse. Sei es im privaten oder öffentlichen Recht; es ist aber auch ein wichtiger Begriff für die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Der Begriff Treu und Glauben bedeutet, etwas sinnvoll zu tun, etwas angepasst zu lösen und den Partikularitäten eines Landes Rechnung zu tragen. Mit dem Begriff verbindet sich auch ein Appell an den «common sense», an das, was wir im Schweizerischen den guten, normalen, vernünftigen Sinn des Bürgers nennen. Es ist wertvoll, dass der Bundesrat gerade auf eine solch wichtige Begriffsbestimmung hinweist, die schrittweise nun auch im europäischen Rechtskulturraum an Bedeutung gewinnt.

Schliesslich darf ich wohl darauf hinweisen, dass der Europarat in einem evolutionären Wandel begriffen ist. Er beruht nicht auf konstruierter internationaler Zusammenarbeit, er ist nicht das Werk von Technokraten und Politologen, sondern etwas hat sich entsprechend guter abendländischer Tradition entwickelt, also entsprechend dem, was wir geschichtliches Werden nennen.

Eine ganz besondere Beachtung hat der Bundesrat auf Seite 57 bis 62 des Berichtes den Menschenrechten und der Menschenrechtskonvention gewidmet. Dieser Abschnitt ist lesenswert. Es wird uns dort dargelegt, wie in bestimmten Einzelfällen die Individualbeschwerde behandelt wurde, d. h. wo die Schweiz ins Unrecht versetzt und wo unsere rechtsanwendenden Behörden recht erhalten haben. Auf Seite 61 des Berichtes heisst es klipp und klar: «Neun Jahre nach Inkrafttreten der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Schweiz kann festgestellt werden, dass die Bilanz in hohem Masse positiv ist. Im Gegensatz zu Befürchtungen, die gehegt wurden, hat sie mit Blick auf die Souveränität für unser Land keinerlei negative Konsequenzen mit sich gebracht. Sie hat unsere Staatsstrukturen nicht beeinträchtigt.» Soweit mein Bericht über Dinge, die in der Kommission besprochen wurden.

Im zweiten Teil meiner Ausführungen sind vier Punkte besonders erwähnenswert.

Zunächst einmal zu den Menschenrechten: Es dürfte in diesem Saale niemand sein, der nicht voll bejaht, dass die Menschenrechte und die Menschenrechtskonvention eine hohe Bedeutung haben. Wichtig ist, in Erinnerung zu rufen, dass die kritische Verfolgung der Behandlung der einzelnen Beschwerdefälle durch das Parlament gewährleistet sein soll und dass wir die Möglichkeit der Aussprache – gegebenenfalls auch der kritischen Aussprache – zu solchen Entscheidungen uns vorbehalten und auch handhaben wollen. Es dürfte auch wichtig sein, zu beachten, dass unsere Souveränität und nationale Selbständigkeit auch gegenüber dem Menschenrechtsgerichtshof bedeutungsvoll sind. Aber wir werden gegenüber der Menschenrechtskonvention keine höheren Massstäbe ansetzen dürfen als in anderem Zusammenhang, wo wir doch immer festzustellen haben, dass es keine absolute Souveränität und völlige Unabhängigkeit gegenüber anderen Ländern gibt.

Bei den Betrachtungen zu den Menschenrechten ist es wichtig, zu erkennen, dass sie eine rechtsbildende Kraft haben und eigentlich ein Fortschreiten bester abendländischer Tradition rechtsstaatlichen Denkens und Werdens darstellen.

Eine zweite Bemerkung: Das Parlament wird auch in Zukunft mit der Genehmigung von Europarat-Abkommen konfrontiert werden. Es können auch «Protokolle» sein. Das sind zwar unterschiedliche Begriffe, die aber beide eine völkerrechtliche Bindung zum Gegenstand haben. Es ist wichtig, dass das Parlament auch weiterhin bei der Genehmigung jeweils eine kritisch politische Sonde anfügt. Soll Europapolitik nämlich nicht die Sache einiger weniger sein und soll Europapolitik ein Mindestmass an politischer Abstützung in unserem Lande und in unserem Parlament erhalten, dann sind Auseinandersetzungen um die Richtigkeit, um die Bejahung oder Verneinung von solchen Verträgen absolut notwendig und wertvoll.

Eine dritte Bemerkung: Sie finden im Bericht des Bundesrates eine Reihe von Ausführungen, wo er zu früheren Kritiken in diesem Saale Stellung bezieht. Ich möchte dies als vorbildlich bezeichnen. Das ist echter Dialog zwischen Regierung und Parlament. Dinge, die hier sachkundig und überlegt vorgetragen werden, sollen auch eine Reaktion seitens der Regierung bewirken. Es werden wohl viel zu viele parlamentarische Voten nur in Druckerschwärze umgesetzt und in die reine Luft abgelassen. Es liegt dabei auch an uns, unsere Voten und Kritiken so überlegt und so zwingend vorzutragen, dass die Regierung daran nicht einfach vorbeigehen kann.

Eine letzte Bemerkung zur Europapolitik überhaupt. Europa ist ja nur dann Europa, wenn die kulturelle Vielfalt aufrecht erhalten werden kann, wenn dem Freiheitsraum des Einzelnen hohe Priorität zugeschrieben wird, wenn dieser Freiraum des Menschen nicht dauernd durch neue Normen eingeengt wird und letztlich auch die Schweiz als Mitgliedstaat ihre Individualität bewahrt und diese durch unsere Mitglieder zur Darstellung bringt. Schliesslich soll sich der Europarat davor hüten, eine eigene Bürokratie und eine allzu legalistische Betrachtung zu entwickeln. Es ist im Prozess geschichtlichen Werdens nicht notwendig, alles in rechtsetzende Formen umzugliessen. Auch die moderne Hektik sollte vom Europarat ferngehalten werden können. Wenn eine Region auf der Erde die Unterschiede von «Individuum, Staat und Gesellschaft» hochhalten sollte, dann ist es der europäische Raum. Ich meine, gerade darin liegt wohl das kulturelle Patrimonium dieser Gegend, der anzugehören unser grosses Privileg sein dürfte.

Die Kommission beantragt, den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen.

Frau Meier Josi: Die hervorragende Botschaft gibt mir Anlass, dem Verfasser für dieses Völkerrechtskurzlehrbuch ausdrücklich zu danken und dazu nur einige Bemerkungen vorzutragen.

Vorab möchte ich hier erneut die Bedeutung betonen, die diesen Europarat-Konventionen in einem Staat unserer föderalistischen Prägung zukommt. Vielfach sind wir ja auf die Vorstellungen des Europarates eingeschworen. Als Kleinstaat hängt unsere Existenz von seiner Maxime «Recht vor Macht» in besonderem Masse ab. Als neutraler Staat brauchen wir sein Forum, wo auch Nicht-EG-Mitglieder die volle Mitsprache haben. Als Staat mitten in Europa müssen wir die europäische Rechtsentwicklung zur Kenntnis nehmen, und als Vielkulturenstaat sind wir ganz besonders froh, wenn diese Entwicklung in den Nachbarstaaten mit verwandten Kulturen harmonisch verläuft, was durch eben diese europäischen Kontakte erleichtert wird. Die europäische Rechtsangleichung ist somit für uns der ideale Weg, Entwicklungen nach Mass und nicht nach Konfektion mitzumachen, was uns erlaubt, unsere Selbständigkeit zu wahren.

Der Abschluss von Übereinkommen und Verträgen anderer Art ist dabei sicher nicht nur wünschbar, wie das die Botschaft sagt. Wenn wir schon immer die Vertragstreue der

Schweiz betonen, dann ist auch zu beachten, dass wir mit dem Beitritt zum Europarat die Verpflichtung eingingen, nicht nur als Minimalisten, sondern soweit nötig und möglich den Weg der Harmonisierung zu gehen.

Die Botschaft hat im Abschnitt über die Methoden des Europarates zu Recht stark hervorgehoben, dass nicht nur die völkerrechtlichen Verträge, sondern auch andere Instrumente, besonders Resolutionen und Empfehlungen sowie der Meinungsaustausch ganz allgemein, eine wichtige Rolle spielen. Nicht zuletzt kommt solchen europäischen Gremien auch die Aufgabe zu, die gemeinsame Rechtssprache zwischen gleichsprachigen Völkern zu entwickeln. Es ist keineswegs selbstverständlich, dass die welschen Kollegen und ihre französischen Partner immer die gleichen Begriffe brauchen, und es ist keineswegs selbstverständlich, dass die Deutschen, die Österreicher und wir Deutschschweizer die gleichen rechtlichen Begriffe brauchen. Es ist wichtig, dass wir uns jeweils rechtzeitig darauf einigen, was diese Begriffe bedeuten.

Mit grosser Genugtuung habe ich schliesslich, wie der Kommissionssprecher, den Anhang gelesen, welcher zeigt, dass unsere höchstrichterliche Praxis vor einer internationalen Kontrolle der Grundrechtsgarantien guten Bestand hat. Dieser Anhang freut mich um so mehr, als ich ihn vor Jahren einmal bei einer Geschäftsberichtsdebatte forderte. Beim Entscheid Zimmermann/Steiner ist das Bundesgericht vermutlich selbst sehr einverstanden mit der Kritik. Ich nehme an, es hat diesen Entscheid sogar provoziert, um damit beweisen zu können, dass es ungenügend Personal hat. Ich nehme deshalb die Gelegenheit wahr, abschliessend die Auffassung des Bundesrates zustimmend zu unterstreichen: «Das Selbstvertrauen eines Staates, der sich der Individualbeschwerde öffnet, ist weit höher zu veranschlagen als dasjenige eines Staates, der sich dieser Einrichtung entzieht!»

Hefli: Sicher bekennt sich jedermann in diesem Saal zu den Grundsätzen der Menschenrechtscharta. Wir müssen aber je länger, je mehr feststellen, dass die Organe, welche diese Charta anwenden, sich mit Nebenerscheinungen zu befassen beginnen, die sich kaum mehr in den Rahmen «Schutz der Menschenrechte» eingliedern lassen.

M. Aubert, conseiller fédéral: Je serai extrêmement bref. Je remercie les orateurs de s'être exprimés en faveur de ce rapport du Conseil fédéral. Vous avez constaté que ce troisième rapport a été rédigé de façon à vous éviter de devoir vous référer aux rapports de 1977 et de 1980.

Pour la première fois, toutes les conventions sont présentées et classées par matière, qu'elles soient ou non ratifiées par la Suisse. Nous nous sommes efforcés de mieux définir notre politique de ratification et de classer les conventions non ratifiées selon un ordre de priorité. Le rapport devrait vous permettre également d'apprécier l'importance et la signification qu'a pour notre pays, aux yeux du Conseil fédéral, chacune de ces conventions. Nous avons enfin procédé, dans la partie générale aux chiffres 14 et 15, à une évaluation des moyens et méthodes de coopération intergouvernementale au sein du Conseil de l'Europe.

Nous avons surtout voulu, par une nouvelle conception de ce rapport, améliorer et développer – M. Muheim vient de le souligner – le dialogue entre le gouvernement et le Parlement. Le Conseil de l'Europe est un lieu de dialogue en particulier entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire. Pourquoi dès lors n'y aurait-il pas aussi un dialogue entre le gouvernement et le Parlement suisses sur les travaux du Conseil de l'Europe?

Vous aurez constaté que la Suisse n'a pas ratifié autant de conventions que certains autres pays. Nous n'en avons ratifié que 50 sur 116; nous vous en avons expliqué les raisons: notre but n'est pas de ratifier le plus de conventions possible mais d'examiner l'utilité de la ratification de telle ou telle convention, non seulement pour la Suisse, mais aussi pour cette famille que sont les pays démocratiques européens. Nous avons relevé que nous ne pouvions pas ratifier certaines conventions parce qu'elles concernaient des

matières qui étaient de la compétence exclusive des cantons. Nous avons constaté que 27 conventions européennes n'ont été ratifiées que par un nombre très restreint de membres, que 20 des 116 conventions élaborées à ce jour ne sont pas encore en vigueur, soit une convention sur six, et que seules deux conventions ont été ratifiées par les 21 membres du Conseil de l'Europe: la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention culturelle européenne.

Nos structures politiques rendent quelquefois difficile la ratification de certains instruments – nous songeons ici aux compétences des cantons dans plusieurs domaines. Nous sommes cependant persuadés que certaines difficultés ou incompréhensions entre cantons et Confédération au sujet des Conventions du Conseil de l'Europe peuvent être surmontées par une amélioration de l'information et du dialogue, notamment avec les cantons. Nous avons inauguré cette période de dialogue avec vous par le biais des rapports sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe. Si l'on doit tirer un bilan de la politique de ratification de la Suisse, on peut dire qu'il est extrêmement positif. La contribution de ces conventions à la construction européenne par une harmonisation et une unification du droit dans de nombreux domaines qui concernent directement les citoyens des Etats membres, est indéniable. En outre, nous nous devons, à l'avenir, de mener une politique de ratification cohérente. C'est dans ce contexte que s'inscrit le souci du Conseil fédéral, de mieux informer les Chambres fédérales et d'avoir avec elles un dialogue toujours plus approfondi. Je me réjouis de pouvoir bientôt vous présenter, en guise de complément au présent rapport, le premier rapport du Conseil fédéral sur les «relations entre la Suisse et le Conseil de l'Europe». Il se concentrera sur les activités du Comité des ministres. – Moins connu des parlementaires, il est composé des 21 ministres des affaires étrangères des 21 Etats membres du Conseil de l'Europe. – Il traitera du travail des groupes d'experts ainsi que des Conférences des ministres spécialisés.

Le président: Le conseil prend acte du rapport du Conseil fédéral.

84.046

UNO-Institute. Rahmenkredit Institiuts ONU. Crédit cadre

Botschaft und Beschlussentwurf vom 23. Mai 1984 (BBI II, 837)
Message et projet d'arrêté du 23 mai 1984 (FF II, 865)

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer au projet du Conseil fédéral

Muheim, Berichterstatter: Die aussenpolitische Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf dieses Geschäft einzutreten und es *in globo* zu genehmigen. Es geht dabei um einen Verpflichtungskredit im Betrag von 1,625 Millionen für den Zeitraum 1985 bis 1989. Diese Gelder sollen verwendet werden, um vier UNO-Forschungsinstitute zu subventionieren. Zwei davon sollen in Zukunft gleich viel erhalten wie in der Vergangenheit. Eines soll 10 000 Franken pro Jahr mehr erhalten, und ein viertes soll neu, erstmalig also, pro Jahr 50 000 Franken erhalten. Dies ist ein Institut zur Erforschung von Problemen der Abrüstung, der internationalen Sicherheit, des Rüstungswettlaufs usw. Abgekürzt heisst es: UNIDIR. Alle Beiträge unterstehen gemäss Gesetz auch in Zukunft 10 Prozent linearer Kürzung.

Europarat-Konventionen. Bericht

Conventions du Conseil de l'Europe. Rapport

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.009
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1984 - 18:15
Date	
Data	
Seite	419-421
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 861

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.