

Definitiv – Définitivement

Für Ueberweisung des Postulates
Dagegen

2 Stimmen
72 Stimmen

90.245/90.246/90.247

**Parlamentarische Initiativen
(Sager/Caccia/Petitpierre)
Die Schweiz und Europa
Initiatives parlementaires
(Sager/Caccia/Petitpierre)
La Suisse et la construction de l'Europe**

Kategorie II, Art. 68 GRN – Catégorie II, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiativen vom 21. Juni 1990

Wir beantragen, in die Bundesverfassung einen Artikel 8bis mit folgendem Wortlaut aufzunehmen:

Abs. 1

Der Bund beteiligt sich am Aufbau Europas.

Abs. 2

Er beteiligt sich an der Arbeit der verschiedenen europäischen Organisationen und Konferenzen und verhandelt mit den Europäischen Gemeinschaften über Art und Inhalt seiner Mitwirkung.

Abs. 3

Verträge über eine Mitwirkung werden nach den Bestimmungen der Verfassung geschlossen.

Texte des initiatives du 21 juin 1990

Nous proposons l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article 8bis dont la teneur est la suivante:

Al. 1

La Confédération participe à la construction de l'Europe.

Al. 2

Elle s'engage dans les travaux des diverses organisations et conférences européennes et elle négocie avec la Communauté européenne les termes de sa participation.

Al. 3

Les accords de participation sont passés dans les formes prévues par la Constitution.

Herr **Bundi** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über die von den Nationalräten Petitpierre, Caccia und Sager am 21. Juni 1990 eingereichten parlamentarischen Initiativen mit identischem Wortlaut, welche die Aufnahme eines Artikels 8bis in die Bundesverfassung betreffend die Beteiligung der Schweiz am Aufbau Europas verlangen.

Die Kommission hörte am 5. November 1990 die Initianten an und nahm die Beratungen der Initiativen auf. Dabei stellte sich heraus, dass der Initiativtext zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass gab. Die Initianten signalisierten hierauf ihre Bereitschaft, auf ihren Originaltext zugunsten eines abgeänderten Textes im Sinne einer Kommissionsinitiative zu verzichten. Eine Redaktionskommission erarbeitete hierauf eine abgeänderte Fassung mit folgendem Wortlaut (engere Fassung):

«Wir beantragen, in die Bundesverfassung einen Artikel 8bis mit folgendem Wortlaut aufzunehmen:

Abs. 1

Die Schweiz wirkt am Aufbau Europas mit.

Abs. 2

Sie beteiligt sich an der Arbeit der Institutionen und Konferenzen, die den Aufbau Europas anstreben, und verhandelt insbesondere mit den Europäischen Gemeinschaften über Art und Inhalt ihrer Zusammenarbeit.»

Dieser neue Text bildete den Gegenstand der Beratungen, welche die Kommission an ihrer Sitzung vom 28. Januar 1991 weiterführte. Anlässlich dieser Sitzung wurde auch ein Vorschlag für eine andere Kommissionsinitiative eingereicht, der eine umfassende, nicht nur auf Europa beschränkte Fassung von Artikel 8bis der Bundesverfassung vorschlug.

Die Kommission beschloss alsdann ohne Gegenstimme – da die Initianten einverstanden waren, ihr Anliegen mit einer Kommissionsinitiative zu verwirklichen –, den parlamentarischen Initiativen Petitpierre, Caccia und Sager keine Folge zu geben. In einer Eventualabstimmung zwischen zwei Texten für eine Kommissionsinitiative unterlag die weitergehende Fassung gegenüber der engeren Fassung mit 13 zu 7 Stimmen. In der definitiven Abstimmung wurde auch die engere Fassung und damit die Ergreifung einer eigenen Initiative durch die Kommission mit 11 zu 9 Stimmen abgelehnt.

Die erweiterte Fassung wird als Initiative der Kommissionsminderheit (91.413) mit separatem Bericht dem Nationalrat vorgelegt.

Die Kommission reichte schliesslich mit 12 zu 2 Stimmen eine Motion (91.3035) ein, mit der sie vom Bundesrat eine Neufassung der einschlägigen Artikel der Bundesverfassung über die Aussenpolitik mit Schwergewicht Europa, eine neue Kompetenzzuscheidung zwischen Bundesrat und Parlament sowie einen Bericht für eine zukünftige Aussenpolitik (ausserpolitisches Konzept) verlangt.

*Begründungen der Initianten**1. Petitpierre*

Aus Reglementsgründen sind wir drei Mitunterzeichner der einen und gleichen Initiative. Wir werden uns nicht wiederholen: Ich werde mit der Auslegung des Textes und der Darstellung der unmittelbaren Gründe für den Vorschlag beginnen. Herr Sager wird anschliessend die Aspekte der internationalen Politik beleuchten, und zuletzt wird Herr Caccia die innenpolitischen Gesichtspunkte behandeln.

Absatz 1 macht den Aufbau Europas zu einer grundlegenden strategischen Zielsetzung unserer Politik. Absatz 2 veranschaulicht diese allgemeine Strategie kurz und konkret. Absatz 3 ist eine rein formale Ergänzung und hat lediglich juristischen Charakter.

Absatz 1:

Diese Zielsetzung geht nicht grundsätzlich über das hinaus, was der Bundesrat, das Parlament und das Volk heute machen können. Die Neuerung liegt nicht im Inhalt, sondern in dessen Verankerung als Verfassungsgrundsatz, der den Willen der Schweiz bekräftigen soll, ihre Zukunft in den Rahmen der institutionellen Aufbau Europas zu stellen und bei diesem Aufbau eine aktive Rolle zu spielen. Es handelt sich also nicht darum, eine bereits bestehende Möglichkeit festzuhalten, sondern darum, einem neuen Willen Ausdruck zu geben: dem Willen, angesichts der historischen Entwicklung Europas, das sich bereits stark verändert hat, das eigene Engagement zu verstärken. Von der neuen Situation in Europa ist auch die Eidgenossenschaft betroffen. Es geht heute nicht mehr – wie früher – um die Politik eines Landes von mittlerer Bedeutung, das umgeben ist von Mächten in wechselnden Machtkonstellationen, sondern vielmehr darum, sich gemeinsam mit unseren Nachbarländern an einem wirklichen Aufbau Europas zu beteiligen.

Absatz 2:

Zuerst möchten wir festhalten, dass an diesem Aufbau auf mehreren bedeutsamen Ebenen gearbeitet wird. Zur Bedeutung der einzelnen Ebenen wollen wir uns vorerst noch nicht äussern, sie auch nicht nach ihrer Eignung klassieren und auch keine Prioritäten setzen. Es gibt zahlreiche Wege zur Zusammenarbeit in Europa, und die institutionellen Formen, in denen sich diese abspielen kann, sind vielfältig. Daher haben wir die Zusammenarbeit mit der EG in diesen Rahmen gestellt

und sie als eine und nicht als einzige Möglichkeit am Ende der Liste aufgeführt.

Weshalb? Zuerst, weil die wirtschaftlichen Aspekte die anderen Gesichtspunkte nicht in den Hintergrund drängen dürfen. Sie sind in den Gesamtzusammenhang der politischen Betrachtungen zu stellen, die unser Handeln bestimmen. Ausserdem besteht Europa nicht nur aus der Europäischen Gemeinschaft. Die Probleme Europas betreffen 30 und nicht bloss 12 Länder. Schliesslich beschränkt sich die Diskussion um den EG-Beitritt nicht auf ein «ja» oder ein «nein»: Unsere aktuelle Lage veranschaulicht dies übrigens mit aller Deutlichkeit. Es ist ausserordentlich wichtig, dass alle Möglichkeiten offenbleiben. Wir müssen uns auch Zeit lassen: Es können neue Formeln entstehen, Institutionen und Ansichten werden sich wandeln. Unser Text greift übrigens in keiner Weise in die laufenden Verhandlungen zwischen den Efta-Staaten und der EG ein.

Wir erachten es als wichtig, die momentanen Schwierigkeiten zu relativieren und sie in den Rahmen eines umfangreichen Langzeitprogramms zu stellen, dessen generelles Ziel bekannt und gewollt ist. In ihrer Haltung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft darf sich die Schweiz weder vor einer Existenz ausserhalb der Gemeinschaft noch, falls die Umstände es erfordern, vor einem Beitritt fürchten. Sie muss in irgendeiner Form an der erweiterten Europäischen Gemeinschaft teilhaben, die sich schrittweise und in einem Rhythmus weiterentwickelt, der den einzelnen Ländern und der Logik der Dinge entspricht.

Gesamthaft betrachtet sind die Absätze 1 und 2 Zeugnis dafür, dass wir Schweizer ein Ziel haben, das wir mit allen Mitteln erreichen wollen, dass ein Teil der Arbeit bereits geleistet ist und dass wir nicht als David – mit oder ohne Schleuder – Goliath gegenüberstehen, sondern vielmehr wie viele europäische Länder vergleichbarer Bedeutung ein relativ wichtiger Teil eines im Entstehen begriffenen Ganzen sind. Dieser Aufbau vollzieht sich nicht in einem Zug, so dass nicht jede Unwägbarkeit für schicksalhaft für die Geschichte unseres Landes gehalten werden muss.

Um eine Gemeinschaft zu bilden, können sich die Europäer ohne weiteres zu einer Föderation zusammenschliessen, ohne sich unbedingt vereinigen zu müssen. Wenn die Schweiz ihre europäische Identität verstärkt, so muss das nicht auf Kosten ihrer ursprünglichen Identität gehen.

Das Neue dieser Initiative liegt nicht so sehr im Substantiellen als darin, dass auf Verfassungsebene ein politischer Wille zum Ausdruck gebracht wird. Unser Vorschlag sollte in der Öffentlichkeit eine Diskussion auslösen, die es uns erlaubt, die künftigen weiteren Schritte unserer Europapolitik mit dem unerlässlichen Rückhalt und der Zustimmung des Volks zu unternehmen. Wir wollen nichts anderes, als die gegenwärtige Politik der Regierung stärken und weitere Etappen vorbereiten.

2. Sager

Die Initiative grenzt sich ab einerseits gegenüber jenen Kreisen, die den Beitritt zu einer supranationalen Institution verfassungsmässig verbieten wollen, andererseits gegenüber jenen, die für einen sofortigen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft sind.

Gegen einen sofortigen Beitritt sprechen mehrere Gründe: Erstens müsste die Schweiz bei der heutigen EG-Struktur zu viel von ihrer politischen Substanz opfern, einer Substanz, die in der Erhaltung starker Elemente der direkten Demokratie als Voraussetzung einer optimalen Gestaltung der Beziehungen zwischen sprachlich, religiös und ethnisch verschiedenen Gruppen besteht. Dabei ginge es hier weniger um den Schaden, der der Idee Schweiz entstünde, als vielmehr um den Schaden, der der Vereinigung Europas zugefügt würde. Denn das grösste Hindernis für eine solche Einigung ist die wachsende Virulenz, welche die Minderheitenfrage in Westeuropa und die Nationalitätenfrage in Osteuropa annehmen. Diese ausserordentlich gewichtigen Schwierigkeiten werden nur nach dem schweizerischen Modell überwunden werden können. Was hier zur Frage der direkten Demokratie gesagt wurde, gilt übrigens auch für den Föderalismus. Mit beiden lässt sich das zentralistische Prinzip der EG nicht vereinen.

Zweitens: Die EG weist ein Demokratiedefizit auf, indem die gesetzgeberische Zuständigkeit der nationalen Parlamente teilweise an die EG-Kommission übergeht, ohne dass diese der Kontrolle durch Volksvertreter untersteht. Es gibt aber auch Fehlentwicklungen, die sich auf das demokratische Normverhalten negativ auswirken werden. Das zu kritisieren, vermag ein Nichtmitglied vermutlich mit grösserer Wirksamkeit als ein Mitglied.

Drittens wird die Efta längerfristig ihre Bedeutung verlieren, nachdem Oesterreich das Beitrittsgesuch schon gestellt hat und Skandinavien sich auf den gleichen Weg begibt. Bis dahin aber kann sie noch dem dringend nötigen Brückenschlag zu Zentral- und Osteuropa dienen; denn das völlige Aufgehen der Efta in der EG hat die Integration ganz Westeuropas zur Folge, was die Entscheidungsfreiheit des anderen Teils Europas schmälert. Damit besteht die Gefahr eines Zusammenschlusses dieser Länder in neuer Form – und das zu einem Zeitpunkt, in dem die Kontinentwerdung dringlicher als je und zugleich Voraussetzung ist zu Lösungen auf den Bedrohungsebenen Umwelt, Aids, Drogen, Terror und regionale Konflikte. Trotzdem ist zu unterstreichen, dass die Schweiz in vielleicht fünf bis zehn Jahren der EG beitreten kann und muss; denn in der EG selbst bahnt sich inzwischen eine Entwicklung in Richtung Föderalismus an. Wenn aber solche positive Ansätze festzustellen sind, wird zu Recht die Frage aufgeworfen, ob wir nicht sofort beitreten sollen, um von innen her diese Ansätze zu fördern. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Schweiz zum einen als Nichtmitglied auf Zeit den stärkeren Einfluss auf diese Entwicklung in der EG ausüben kann, zum anderen hat eine Abstimmung über den EG-Beitritt gemäss der Euro-Initiative im nächsten Jahr alle Aussichten, negativ auszugehen und damit den Annäherungsprozess zu erschweren und den Beitritt zu verzögern.

Unsere parlamentarische Initiative ist kein fauler Kompromiss, sondern die optimale Voraussetzung zur politischen Lösung eines schicksalhaften Entscheidungszwanges. Sie leitet die notwendige Meinungsbildung auch im Hinblick auf weitere Abstimmungen ein.

3. Caccia

Die Aenderungen, die sich im Denken der Schweizer und sogar in der schweizerischen Politik aufdrängen, sind sehr tiefgreifend. Nach einer Zeit grosser Selbstzufriedenheit befindet sich die Schweiz in einer Situation, in der sie mit Respekt zur Kenntnis nehmen muss, was andere Staaten für Europa leisten.

Wie mein Kanton hat auch die Schweiz versucht, ihre Identität zu bewahren, indem sie sich ab Ende des 19. bis Mitte des 20. Jahrhunderts völlig auf sich selbst zurückgezogen hat. Heute aber kommt sie diese Abkapselung teuer zu stehen, und nur eine Oeffnung kann zu einer Lösung führen.

Die Oeffentlichkeit muss sich einem grossen Denkprozess stellen, und es ist höchste Zeit, diesen anzuregen. Es sind zwei völlig gegensätzliche Lager festzustellen: Im einen stehen die Befürworter, im anderen die Gegner eines EG-Beitritts der Schweiz. Wir sind der Meinung, weder das eine noch das andere sei der richtige Weg für die Schweiz.

Wir denken vor allem an ein Europa im weiten Sinn, an ein Europa, das nicht nur auf die EG beschränkt ist.

Die europäischen Werte und die europäische Kultur kommen vorab im Europarat zum Ausdruck. So ist es denn auch kein Zufall, dass sich die Staaten Mittel- und Osteuropas sofort beim Europarat um ein Statut als Sondergäste bemüht haben und heute eine echte Mitwirkung anstreben.

Mit unserer Initiative verfolgen wir das Ziel, dieses Europa bekannter zu machen und die Diskussion darüber anzuregen. Wir müssen in unserem Land darüber nachdenken, was wir zu einem solchen Europa beitragen können. Das, was es uns erlaubt hat, ethnische und religiöse Konflikte und Spannungen zwischen Stadt und Land sowie zwischen verschiedenen sozialen Schichten zu überwinden, verdient es, in die Neugestaltung Europas eingebracht zu werden. Dies setzt aber voraus, dass wir uns dieser Werte überhaupt bewusst werden. Doch in der schweizerischen Oeffentlichkeit betrachtet man diese Art der Konfliktbewältigung als etwas Selbstverständliches, und

die Schwierigkeiten, die den Aufbau der Schweiz erschwert haben, geraten allzuoft in Vergessenheit.

Andererseits streben wir eine Diskussion an, welche die laufenden Verhandlungen zwischen den Efta-Staaten und der EG nicht hindern. Trotzdem müssen die Bedingungen für eine Zusammenarbeit, möglicherweise für eine Beteiligung der Schweiz an der EG, aufmerksam studiert werden.

Wir meinen ausserdem, dass eine solche Initiative Sache der Politiker und nicht Sache der Medien sein sollte. Wir haben versucht, eine Initiative zu formulieren, die von Vertretern der vier Regierungsparteien und der Sprachregionen getragen wird. Das ist uns nicht ganz gelungen, aber wir haben alles darangesetzt, dass unsere Initiative symbolischen Wert erhält und dass sie die Diskussion über das Schicksal der Schweiz vom ideologischen Ballast befreit.

Erwägungen der Kommission Mehrheit

Die Kommissionsmehrheit machte folgende Bedenken geltend: Die Schweiz wirke schon längst über die verschiedensten Organisationen und Konferenzen am Aufbau Europas mit; so sei sie seit 1963 Mitglied des Europarates, seit 1960 Mitglied der Efta und seit 1970 Mitglied der KSZE-Konferenz. Selbst eine schweizerische Mitgliedschaft in der Uno wäre nicht in der Bundesverfassung verankert gewesen. So gesehen wäre es kaum verständlich, wenn ausgerechnet die Europäischen Gemeinschaften namentlich in der Bundesverfassung genannt würden. Eine aktivere schweizerische Europapolitik lasse sich ohne weiteres ohne eine zusätzliche Verfassungsbestimmung betreiben.

Ferner wurde die Meinung geäußert, dass ein Verfassungssatz wie «Der Bund wirkt am Aufbau Europas mit» verschiedene Interpretationen zulasse. Er sei vage und eigentlich auch eine Selbstverständlichkeit, da wir schon seit langem am Aufbau Europas mitwirken. Auch der Verhandlungsauftrag im folgenden Passus wurde bemängelt, indem darauf hingewiesen wurde, dass wir ja schon mit den EG verhandeln, nämlich zunächst im Hinblick auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes.

Die grössten Bedenken wurden im Hinblick auf den Abstimmungszeitplan geäußert. Voraussichtlich wird es 1992 zu einer Volksabstimmung über den EWR-Vertrag kommen. Gemäss dieser parlamentarischen Initiative wäre dann fast gleichzeitig über einen Verfassungsartikel abzustimmen. Diese Situation trüge mehr zur Verwirrung im Volke bei als zur Bestätigung eines klaren Willens. Im allgemeinen wurde die Ansicht vertreten, das Volk müsse in einer Volksabstimmung mit konkreten Fragestellungen wie z. B. über einen EWR-Vertrag oder später über einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften konfrontiert werden, aber nicht zuvor mit eher allgemein gehaltenen Verfassungsabstimmungen. Letzteres wäre ein ungeschicktes politisches Vorgehen und würde vom Volke kaum verstanden.

Minderheit

Die Kommissionsminderheit machte folgende Argumente geltend: Die Initianten hätten einen offenen Text vorgelegt, der auch Alternativen zulasse. Man befürworte die Initiative als ein weiteres Mittel, um die Europadiskussion ins Volk zu tragen. Im übrigen sei die Initiative ein Mittel, der Polarisierung entgegenzuwirken, indem sie sich nicht auf den Beitritt allein fixiere, sondern auch die Isolation überwinden wolle. Damit strebe sie eine Art pädagogisches Ziel an. Sie lasse auch die Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten offen. Eine Abstimmung über den vorliegenden Text würde Klarheit über die grundsätzliche Haltung des Schweizervolks in dieser Frage bringen. Der Zeitpunkt sei jetzt gekommen, um sich klar zu Europa zu bekennen.

M. **Bundi** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Par la présente, nous vous soumettons, conformément à l'article 21 ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission susmentionnée concernant les initiati-

ves parlementaires d'une teneur identique déposées le 21 juin 1990 par les conseillers nationaux Petitpierre, Caccia et Sager, au sujet de l'insertion d'un article 8bis dans la constitution fédérale relatif à la participation de la Suisse à la construction de l'Europe.

La commission a entendu les auteurs des initiatives le 5 novembre 1990 et a entamé leur examen le même jour. Il s'est avéré, en l'occurrence, que ces initiatives, en dépit de leur teneur identique, donnaient lieu à des interprétations différentes. Les auteurs se sont alors déclarés prêts à les retirer en faveur d'un texte amendé et présenté par la commission. Là-dessus, une commission de rédaction a élaboré une nouvelle version (version restreinte):

«Nous proposons l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article 8bis dont la teneur est la suivante:

Al. 1

La Confédération s'engage dans la construction de l'Europe.

Al. 2

Elle participe aux travaux des institutions et des conférences qui visent la construction de l'Europe et elle négocie en particulier avec les Communautés européennes les termes de sa coopération.»

La commission a examiné ce texte le 28 janvier 1991. Lors de cette séance, on a présenté un autre projet d'article 8bis de la constitution qui ne se limiterait pas à l'Europe.

La commission a décidé enfin sans opposition – étant donné que les auteurs des initiatives s'étaient déclarés prêts à réaliser leurs demandes au moyen d'une initiative de la commission – de ne pas donner suite aux initiatives Petitpierre, Caccia et Sager.

Au cours d'un scrutin préalable, la version élargie a été repoussée par 13 voix contre 7. Lors du vote final, ce projet a également été rejeté, de sorte que la commission a renoncé par 11 voix contre 9 à déposer une initiative.

La version élargie sera soumise au Conseil national par un rapport séparé, en tant qu'initiative de la minorité de la commission (91.413).

Enfin, par 12 voix contre 2, la commission a décidé de déposer une motion chargeant le Conseil fédéral d'élaborer une nouvelle teneur des articles de la constitution fédérale sur la politique étrangère, dans lesquels l'accent serait mis sur l'Europe, de modifier la répartition des tâches dans ce domaine entre l'exécutif et le législatif et de présenter un rapport sur la future politique étrangère.

Exposé des motifs des auteurs des initiatives

1. Petitpierre

Nous sommes trois cosignataires à une seule et même initiative pour des raisons de règlement. Nous ne nous répéterons pas: je commencerai avec une exégèse du texte et l'exposé des motifs immédiats de cette proposition. M. Sager parlera ensuite des aspects de politique internationale, et M. Caccia traitera des aspects de politique intérieure.

L'alinéa premier fait de la construction de l'Europe un objectif fondamental stratégique de notre politique. L'alinéa 2 concrétise cette stratégie générale et l'exprime d'une façon courte et concrète. L'alinéa 3 est un complément purement formel à caractère juridique sur lequel je ne reviendrai plus.

Alinéa 1:

Cet objectif n'innove pas fondamentalement quant à ce que le Conseil fédéral, le Parlement, et même le peuple peuvent faire aujourd'hui. La nouveauté n'est pas dans le contenu, mais dans la promotion de cet objectif au niveau de principes constitutionnels pour marquer que la Suisse entend placer le futur de son histoire dans le contexte de la construction institutionnelle de l'Europe, et qu'elle entend tenir à ce titre un rôle actif. Il ne s'agit pas de la mention d'une possibilité, qui existe déjà, mais c'est l'affirmation d'une volonté nouvelle qui appelle un engagement soutenu en raison de l'évolution historique d'une Europe qui a déjà fortement changé. La situation de la Confédération en Europe est de ce fait concernée. Il ne s'agit plus, comme autrefois, de la politique d'un pays de moyenne importance entouré de puissances aux antagonismes tournants,

mais bien aujourd'hui d'un engagement dans une véritable construction commune avec les pays qui nous entourent.

Alinéa 2:

Nous exprimons d'abord que la construction se fait sur plusieurs chantiers importants, sans que l'on préjuge au départ de leur importance respective, sans les classer selon leur pertinence et sans fixer de priorités de principe. Les voies de la collaboration en Europe sont multiples: culture, science, harmonisation des lois, des droits de l'homme, règles du commerce, politique d'asile, échanges universitaires, transports, environnement etc. Les formes institutionnelles sont aussi multiples: ceci explique que nous ayons placé la collaboration avec la CE dans ce cadre et à la fin de cette liste sans lui donner l'exclusivité.

Pourquoi? D'abord, parce que les aspects économiques, quelle que soit leur importance, ne doivent pas faire négliger les autres. Ils entrent dans l'ensemble des considérations politiques qui doivent nous guider. Ensuite, l'Europe ne se compose pas de la seule Communauté. C'est une habitude vicieuse dans le langage que de croire cela: on parle «d'entrer dans l'Europe», la Suisse est-elle «Eurocompatible». Le dernier avatar est le terme d'«euro-initiative», ce qui est typique. Il y a là une erreur de perspective dans la réflexion. Les problèmes de l'Europe concernent 30 pays et ne se limitent pas aux seuls douze. Enfin, les problèmes de l'adhésion ne se limitent pas à l'adhésion ou au refus de cette adhésion: notre situation actuelle en est d'ailleurs la démonstration. Il importe de voir naître des formules nouvelles, de faire évoluer les institutions ainsi que les esprits. Notre texte n'interfère d'ailleurs en rien avec les négociations en cours entre les pays de l'AELE et la Communauté.

Il nous importe de relativiser les difficultés du moment pour qu'elles s'inscrivent dans une démarche plus vaste de longue haleine, dont la finalité globale est connue et voulue. Dans ses rapports avec la Communauté, la Suisse ne doit craindre ni de vivre en-dehors de la Communauté, ni d'y entrer si les circonstances le demandent. Il faut que la Suisse soit associée sous quelque forme que ce soit à la communauté européenne large, que soit construite pas à pas, à des rythmes éventuellement différents selon les pays, et dont l'aboutissement corresponde à la logique des choses.

Mis ensemble les alinéa 1er et 2, montrent que nous, Suisses, avons un objectif auquel nous tendons par tous les moyens, qu'un certain travail a déjà été accompli, que nous ne sommes pas David en face de Goliath, avec ou sans fronde, mais que nous sommes un membre relativement important, comme beaucoup de pays en Europe d'importance comparable, qui fait partie d'un large ensemble en voie de construction. Les rythmes de cette construction ne se réduisent pas à une démarche unique dont on penserait que chaque aléa est un moment fatal pour notre histoire.

Pour s'unir, les Européens peuvent parfaitement se fédérer, mais ils n'ont pas nécessairement besoin de s'unifier. L'identité suisse n'a pas à souffrir du renforcement de son identité européenne.

La nouveauté de la présente initiative n'est pas tant dans la substance que dans l'expression, au niveau constitutionnel, d'une volonté politique. Notre proposition devrait ouvrir un débat devant l'opinion et devrait permettre à ce titre d'asseoir dans l'opinion les étapes suivantes de notre politique européenne avec un appui et une volonté populaire indispensables, nous le savons, dans notre système de démocratie semi-directe. Nous ne voulons que renforcer l'action actuelle du gouvernement, et nous voulons aussi préparer déjà le prolongement des étapes ultérieures.

2. Sager

Les objectifs de notre initiative se distinguent de ceux que visent les milieux opposés à l'adoption d'un article constitutionnel sur l'adhésion à une institution supranationale, mais ils se distinguent aussi de ceux des partisans d'une adhésion immédiate à la Communauté Européenne.

Divers motifs militent contre une adhésion immédiate:

Premièrement, vu la structure actuelle de la CE, la Suisse devrait sacrifier une part trop importante de sa substance politi-

que, substance née du maintien d'éléments solides de la démocratie directe, sans lesquels il serait impossible d'entretenir des relations optimales entre les divers groupes linguistiques, religieux et ethniques. En l'occurrence, il s'agit moins de l'atteinte qui serait portée à la conception sur laquelle se fonde la Suisse que du préjudice que subirait l'unification de l'Europe. Car c'est surtout le fait que le problème des minorités en Europe occidentale et celui des nationalités en Europe de l'Est s'exacerbent qui fait obstacle à cette unification. Seul le modèle suisse permettra de résoudre ces problèmes particulièrement épineux. Ce qui a été dit ici sur la démocratie directe est d'ailleurs aussi valable pour le fédéralisme. Les deux sont incompatibles avec le principe centralisateur de la CE.

Deuxièmement, la CE accuse un déficit démocratique, dans la mesure où la compétence législative des parlements nationaux est partiellement transférée à la Commission de la CE, sans que celle-ci soit soumise à un contrôle exercé par les représentants du peuple. Mais on assistera aussi à des évolutions fâcheuses qui affecteront le comportement démocratique type. Or, les critiques formulées par un non-membre seront probablement plus efficaces que celles d'un membre de la CE.

Troisièmement, à plus ou moins longue échéance, l'AELE n'aura plus la même importance, étant donné que l'Autriche a déjà posé sa candidature à la CE et que la Scandinavie s'apprête à lui emboîter le pas. D'ici là, elle peut toutefois jouer un rôle indispensable en servant de lien entre l'Europe occidentale, d'une part, et l'Europe centrale et orientale d'autre part; car, si l'ensemble des pays de l'AELE adhèrent à la CE, l'Europe occidentale toute entière sera intégrée, ce qui ne manquera pas d'affecter la liberté de décision de l'autre partie de l'Europe. Ces pays risquent alors de se regrouper sous une nouvelle forme, et cela, à un moment où l'unification du continent européen est plus urgente que jamais si l'on veut trouver des solutions aux menaces qui pèsent sur nous, à savoir la pollution de l'environnement, le SIDA, la drogue, le terrorisme et les conflits régionaux.

Il convient tout de même de souligner que, dans cinq à dix ans, la Suisse pourra et devra adhérer à la CE. Au sein de la CE, on voit en effet s'esquisser une évolution vers le fédéralisme. Vu ces prémisses favorables, on peut se demander, à juste titre, si la Suisse ne devrait pas adhérer immédiatement à la CE afin de renforcer ces tendances de l'intérieur. A cela on peut rétorquer d'une part que la Suisse pourra influencer davantage sur cette évolution au sein de la CE si elle demeure à l'écart, et d'autre part, qu'un vote populaire sur l'adhésion à la CE, ainsi que le demande l'Euro-Initiative, risque fortement de se solder par un échec en 1992 et, par là même, d'entraver le processus de rapprochement et de retarder l'adhésion.

Notre initiative parlementaire, loin de relever d'un compromis boiteux, constitue un préalable optimal pour trouver une solution politique à un problème face auquel notre pays sera fatalement obligé de prendre une décision. Elle contribue par ailleurs à former l'opinion publique en prévision de nouveaux scrutins.

3. Caccia

Les changements qui s'imposent à l'opinion publique et même à la politique suisse sont assez importants. Après une période de grande satisfaction de soi, l'opinion publique suisse se trouve dans une situation où il faut considérer avec respect ce que les autres apportent à l'Europe.

A l'exemple de ce qui s'est produit dans mon canton, le repli sur elle-même de la Suisse depuis la fin du siècle dernier jusqu'au milieu de ce siècle a valu à notre pays de sauvegarder son identité. Aujourd'hui, ce repli sur soi a son prix à payer et l'ouverture est la solution pour en sortir.

L'effort qu'il faut demander à l'opinion publique dans ce domaine est très important et il est largement temps de le susciter. On observe la formation de deux camps radicalement opposés: partisans de l'adhésion à la CEE face aux opposants à celle-ci. Nous pensons que la bonne voie pour la Suisse n'est ni l'une, ni l'autre. En tous cas, nous visons l'Europe au sens large avant tout, une Europe qui ne se limite pas à la seule CEE.

L'Europe des valeurs et de la culture européennes est surtout celle du Conseil de l'Europe. Ce n'est pas un hasard si les pays de l'Europe centrale et de l'Est se sont immédiatement adressés au Conseil de l'Europe pour obtenir un statut d'invité spécial, puis aujourd'hui, une participation réelle à ce Conseil. Avec notre initiative, nous poursuivons l'objectif de promouvoir la discussion et la connaissance de cette Europe. La réflexion sur ce que nous pouvons lui apporter doit se faire à l'intérieur de notre pays. Les éléments fondamentaux qui nous ont permis de surmonter les conflits liés aux différences ethniques ou religieuses, aux tensions entre campagne et ville ainsi qu'entre différentes classes sociales, sont des éléments qui méritent d'être offerts à l'Europe, mais pour ce faire, il faut en avoir conscience et le savoir. Or l'opinion publique suisse prend cela comme une donnée innée, et l'on oublie trop souvent les difficultés auxquelles s'est heurtée la construction de la Suisse.

D'un autre côté, nous visons une discussion qui n'affaiblisse pas les négociations en cours entre pays de l'AELE et de la CEE. Néanmoins, il faut examiner attentivement les conditions d'une collaboration, éventuellement d'une participation de la Suisse à la CEE.

Nous croyons en outre qu'une telle initiative devrait être le fait de politiciens et non de médias. Nous avons essayé de mettre en place une initiative qui soit représentée par 4 parlementaires représentant les 4 partis du Gouvernement et les 4 régions de notre pays. L'essai n'a pas totalement réussi, mais nous avons tout fait pour que notre initiative soit symbolique et fasse perdre sa valeur idéologique au débat sur le destin de la Suisse.

Considérations de la commission

Majorité

La majorité de la commission a exprimé les réserves suivantes:

La Suisse participe depuis longtemps déjà à la construction de l'Europe dans le cadre de diverses organisations. Ainsi, elle est membre du Conseil de l'Europe depuis 1963; elle appartient même à l'AELE depuis 1960 et elle siège à la conférence de la CSCE depuis 1975. Même l'appartenance à l'ONU n'aurait pas fait l'objet d'un article de la constitution. De ce point de vue, on ne comprendrait pas que les Communautés européennes soient expressément mentionnées dans la Constitution fédérale. La Suisse n'a pas besoin d'une nouvelle disposition constitutionnelle pour mener une politique plus active sur le plan européen.

En outre, on a émis l'opinion que la phrase «La Confédération participe à la construction de l'Europe» donne lieu à des interprétations diverses. Vague, elle énoncerait en fait une évidence, puisque nous participons depuis longtemps à la restructuration de l'Europe. Le mandat de négociateur contenu dans le projet a été également critiqué: on a fait remarquer que des négociations sont déjà engagées avec les Communautés européennes, à savoir pour le moment au sujet de la création d'un espace économique européen.

Les principales réserves ont eu trait au calendrier des votations. Un scrutin sera vraisemblablement organisé en 1992 sur le traité concernant l'espace économique européen. Si la présente initiative parlementaire était adoptée, le peuple devrait voter presque simultanément sur un projet d'article constitutionnel. Cela risquerait de le désorienter, alors qu'on attend de lui qu'il exprime clairement sa volonté. Dans l'ensemble, on a estimé que la peuple devrait se prononcer, lors d'une votation, sur des questions précises, par exemple sur un traité concernant l'Espace économique européen ou plus tard sur l'adhésion aux Communautés européennes et qu'on devait donc éviter de lui soumettre auparavant des propositions d'articles constitutionnels ayant une teneur générale. Le peuple ne comprendrait pas cette façon de procéder politiquement maladroite.

Minorité

La minorité de la commission a fait valoir les arguments suivants:

Les auteurs de l'initiative ont soumis un texte conçu en termes généraux qui n'exclut pas d'autres possibilités. L'initiative constitue un moyen de plus de faire participer le peuple à la discussion sur l'Europe, raison pour laquelle il faudrait la soutenir. En outre, elle permet d'éviter une polarisation, parce qu'elle ne requiert pas uniquement l'adhésion, mais sert aussi à vaincre l'isolement. Elle a donc en quelque sorte une portée pédagogique. Elle permet enfin une collaboration plus étroite avec les pays d'Europe orientale. Une votation sur le texte présenté clarifierait l'attitude de principe de notre peuple sur cette question. Il est temps de se déclarer clairement en faveur de l'Europe.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt:

1. den Initiativen keine Folge zu geben;
2. ihre Motion 91.3035 zu überweisen.

Antrag Petitpierre/Caccia/Sager

Den Initiativen in der engeren Fassung der Kommission Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose:

1. de ne pas donner suite aux initiatives;
2. de transmettre sa motion 91.3035.

Proposition Petitpierre/Caccia/Sager

Donner suite aux initiatives dans la version restreinte élaborée par la commission

91.413

Parlamentarische Initiative (Minderheit der Kommission) Neuer Artikel 8bis Bundesverfassung. Beziehungen zum Ausland

Initiative parlementaire (Minorité de la commission) Nouvel article 8bis de la Constitution fédérale. Relations avec l'étranger

Kategorie II, Art. 68 GRN – Catégorie II, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 28. Januar 1991

Titel

Beziehungen zum Ausland

Abs. 1

Die Schweiz setzt sich ein für einen weltweiten Schutz der Menschenrechte und unterstützt humanitäre Hilfe im Ausland.

Abs. 2

Sie fördert weltweite Bestrebungen zur Erhaltung eines ökologischen Gleichgewichts, für die Entwicklungshilfe, für die Friedenssicherung und die Linderung von Kriegs- und Katastrophenfolgen.

Abs. 3

Die Schweiz beteiligt sich an der kulturellen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit der europäischen Staaten. Sie setzt sich in allen Bereichen für eine Stärkung der parlamentarischen Institutionen und für die Schaffung demokratischer Entscheidungsformen ein.

Parlamentarische Initiativen (Sager/Caccia/Petitpierre) Die Schweiz und Europa

Initiatives parlementaires (Sager/Caccia/Petitpierre) La Suisse et la construction de l'Europe

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.246
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.10.1991 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1838-1842
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 359

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.