

Die Uebernahme des EWR-Rechts verpflichtet uns nicht zwingend, diese Wohnsitzpflicht zu eliminieren, da ja in Zukunft ausländische Beamtinnen und Beamte dem gleichen Recht unterstellt wären wie die Schweizer Beamten. Deshalb läge eben keine Diskriminierung vor; hier – Herr Vollmer – hat sich die Dame oder der Herr am Eurotelefon wohl geirrt.

Die Kommissionsmehrheit hielt sich auch hier strikte an das Prinzip, dass im Rahmen von Eurolex nur die zwingend notwendigen Aenderungen vorgenommen werden sollten. Wir werden aber die Frage, ob eine Wohnsitzpflicht wirklich noch sinnvoll ist, bei der bevorstehenden Totalrevision des Beamtengesetzes diskutieren müssen.

Der Antrag, der von der Minderheit Vollmer übernommen wurde, wurde in der Kommission mit 8 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

M. Darbellay, rapporteur: Le droit actuel permet à l'autorité de nomination de préciser où doit habiter le fonctionnaire désigné. Cette obligation est effectivement quelque peu désuète et je pense que la proposition Vollmer «Le fonctionnaire ne peut être tenu à l'obligation de résidence que lorsque l'accomplissement du service l'exige de manière impérative» est un postulat tout à fait convenable.

Cependant, si tout à l'heure nous ne voyions que difficilement la relation entre la proposition Fankhauser et le droit EEE, ici nous ne la voyons plus du tout. Je suis d'avis que cette proposition peut très bien être reprise dans le cadre de la modification du statut du personnel à laquelle nous nous attaquerons. Il n'y a donc pas lieu de créer ici une divergence avec le Conseil des Etats.

Je vous invite à refuser cette proposition, à l'instar de la commission qui l'a ainsi décidé par 8 voix contre 7.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Präsident: Für die Uebergangsbestimmungen gilt der Vorbehalt der definitiven Regelung des Referendums.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	93 Stimmen
Dagegen	17 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

92.052

EWR-Abkommen

Accord sur l'EEE

Différences – Divergences

Siehe Seite 1371 hiavor – Voir page 1371 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 29. September 1992

Décision du Conseil des Etats du 29 septembre 1992

Ziff. II Art. 20 Abs. 4 (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit I

(Segmüller, Darbellay, Fischer-Hägglingen, Ruckstuhl)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Frey Walter, Moser, Steffen)

Festhalten

Ch. II art. 20 al. 4 (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité I

(Segmüller, Darbellay, Fischer-Hägglingen, Ruckstuhl)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Frey Walter, Moser, Steffen)

Maintenir

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

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

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

Wir haben nun einen Antrag der Mehrheit der Kommission, auf diesen Absatz 4 überhaupt zu verzichten: Streichung von Artikel 20 Absatz 4. Die Minderheit I (Segmüller) will den Ständerat unterstützen. Die Minderheit II (Frey Walter) will am Beschluss des Nationalrates vom 26. August 1992 festhalten. Damit wäre die Ausgangslage kurz skizziert.

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

Die Mehrheit der Kommission kommt jedoch zum Schluss, dass die Erläuterungen in der Botschaft (92.052, Bd. 1) – wir verweisen auf Seite 93 im deutschen Text und auf Seite 88 im französischen Text – diesem Anliegen genügend Rechnung tragen. Die Botschaft hält ausreichend fest, was der Vorrang des EWR-Rechts bedeutet.

Im übrigen ist völlig unbestritten – in diesem Saal und im Ständerat –, dass es selbstverständlich ist, dass das Völkerrecht Vorrang hat. Die Frage, ob wir nun im Absatz 4 den Vorrang speziell in den Verfassungsartikel hineinnehmen, ist eher eine politische Frage oder – wenn man die Diskussion im Ständerat angehört hat – auch Feinmechanik von Juristen. Diese Diskussion ist aber ernst zu nehmen.

Es ist auch klar, dass eine ausdrückliche Bestimmung über den Vorrang des Völkerrechts dazu dienen kann, die Fortführung der Schubert-Praxis des Bundesgerichtes zu verhindern. Die Mehrheit der Kommission ist aber der Meinung, dass auch hier die Erklärungen in der Botschaft, die vorliegenden Materialien, dem Bundesgericht den entsprechenden Hinweis geben, dass es nicht auf die Schubert-Praxis zurückkommen soll und wird. Der Mehrheitsantrag auf Streichung des Artikels 20 Absatz 4 ist aus der geführten Diskussion hervorgegangen. Es ist natürlich nicht ganz das gleiche, wie wenn die Aussenpolitische Kommission diesen Antrag von Anfang an gestellt hätte. Es ist eigentlich eine Art Prozess in dieser Diskussion festzustellen, und der allgemeine Vorrang des Völkerrechts – ich wiederhole das noch einmal, weil es sehr wichtig ist – wurde nie und von niemandem in Frage gestellt.

Jede Formulierung – so hat die Diskussion erbracht – bringt jedoch gewisse Unklarheiten und vor allem verschiedene Interpretationsschwierigkeiten und damit neue Probleme. Das ist der Hauptgrund, warum wir dazu kommen, Ihnen zu beantragen, diesen Absatz 4 zu streichen. Die Kommission war schon immer mehrheitlich der Meinung, dass sich eine Vorrangbestimmung, wenn sie überhaupt aufgenommen werden soll, nicht auf das EWR-Recht beschränken dürfe, um das Argumentum e contrario zu vermeiden.

Aus einer auf den EWR beschränkten Vorrangbestimmung könnte der Stimmbürger fälschlicherweise ableiten, dass ausserhalb des EWR der Vorrang des Völkerrechts nicht gelte oder dass dem EWR-Recht Vorrang vor dem übrigen Völkerrecht zugestanden werde. Deshalb ist die Kommission mehrheitlich (mit 12 zu 8 Stimmen) der Auffassung, dass die ständerätliche Version ebenfalls ihre Problematik in sich birgt. Im weiteren ist in manchen Fällen die Unterscheidung zwischen direkt anwendbarem und nicht direkt anwendbarem EWR-Recht äusserst schwierig. Auch Richtlinien enthalten unmittelbar anwendbare Bestimmungen. Es sind schliesslich die Gerichte, die zu entscheiden haben, ob eine Bestimmung unmittelbare Wirkung hat oder nicht. Wie bei den Eurolex-Vorlagen soll man sich auch im Bundesbeschluss auf das unbedingt Notwendige beschränken. Das EWR-Abkommen verlangt von uns nicht, eine ausdrückliche Vorrangbestimmung auf Verfassungsebene aufzunehmen.

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

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

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

M. Frey Claude, rapporteur: Deux divergences subsistent. Nous vous proposons de nous rallier à la version du Conseil des Etats à l'article 21. En revanche, nous vous suggérons une autre solution concernant l'article 20, alinéa 4.

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

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

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

A propos de cette jurisprudence Schubert, nous faisons deux observations. Premièrement, il ne faut pas surestimer son importance; il faut la resituer dans son contexte historique. Cette jurisprudence est issue d'un arrêt Frigerio qui date de 1968, à propos d'une loi sur le trafic postal du 2 octobre 1924, loi basée sur un traité international du 10 mai 1879. Depuis lors, des temps ont changé et le droit international a considérablement grandi en importance. C'est un fait dont le Tribunal fédéral doit aussi tenir compte.

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

– Lors des travaux législatifs préparatoires, il conviendra d'examiner la compatibilité de tous les projets avec le droit EEE.

– Les organes législatifs de la Confédération et des cantons seront liés par le droit EEE; ils devront l'introduire dans le droit interne en temps utile et adapter le droit national contraire; ainsi pourront être évités les conflits lors de la mise en application du droit.

– Les organes fédéraux et cantonaux chargés de l'application du droit mettront le droit EEE à exécution et s'abstiendront d'appliquer le droit national contraire.»

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

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

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

Frau **Segmüller**, Sprecherin der Minderheit I: «Das unmittelbar anwendbare EWR-Recht geht widersprechend dem schweizerischen Recht vor.» Um diesen klaren Satz, der angeblich von gar niemandem bestritten wird, streiten wir. Die einen sind im Prinzip für das Prinzip, wollen aber mögliche Ausnahmen der Praxis überlassen. Die anderen – dazu zählen die überwältigende Mehrheit des Ständerates und der Bundesrat – wollen eine Regel, die auch wirklich gilt.

Der EWR-Vertrag hat zum Ziel – wie es in der Präambel heisst –, «einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht».

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

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

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

Einige meinen offenbar, es bestehe keine Notwendigkeit zur Festschreibung des Grundsatzes, die Praxis werde die Konflikte schon lösen. Ja, die Praxis wird die Konflikte lösen – allerdings in der Praxis nicht jene Leute, die Sie meinen oder sich wünschen. Der Hauptstreitpunkt ist nicht, ob jetzt wir in einer Norm oder später die Richter in Lausanne im Einzelfall den Konflikt lösen. Der wirkliche Streitpunkt ist, ob wir als Schweiz den möglichen Konflikt lösen wollen oder ob wir die Lösung des Konfliktes den EWR-Instanzen (Efta-Überwachungsbehörde, Gemeinsamer EWR-Ausschuss, notfalls Efta-Gerichtshof oder Schiedsgericht) überlassen wollen. Diese finden dann sicher einen Ausweg, aber nicht im Sinne der Geltung unseres Landesrechts. Wir müssen also entscheiden, was uns lieber ist: ob wir die Lösung des Konfliktes den Diplomaten in Brüssel überlassen oder diese Hausaufgabe selber lösen wollen. Das steht heute zur Diskussion.

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

Es besteht offenbar die Meinung, die Vorrangklausel sei schon recht, aber sie belaste die EWR-Vorlage, sie sei eine Hypothek, man dürfe gegenüber dem Bürger nicht so ehrlich sein. Ich meine im Gegenteil, dass sich diese Transparenz lohnt. Der Bürger ist nicht so dumm und auch nicht so uneinsichtig, wie wir das manchmal gerne meinen.

Der letzte Abstimmungssonntag dürfte dafür ein klarer Beweis sein: Der Bürger weiss schon, dass man das Fell nicht waschen kann, ohne es nass zu machen. Er weiss auch, dass Eu-

ropa nicht zum Gratistarif zu haben ist. Ich möchte gerade auch gegenüber unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Welschschweiz betonen, was kürzlich unser ehemaliger Kollege Jean-François Aubert aus Neuenburg dazu gesagt hat: «Nous ne pouvons pas à la fois donner et retenir. Nous ne pouvons pas nous associer à d'autres et prétendre ensuite agir comme si nous étions restés seuls. Nous devrions d'ailleurs nous demander très sérieusement ce que vaut l'Europe, si l'Europe ne nous coûtait rien.»

Ich bitte Sie daher um Zustimmung zum Ständerat.

Frey Walter, Sprecher der Minderheit II: Ich möchte Sie in diesem Saal daran erinnern, dass die Mehrheit der gleichen Kommission, die heute vehement und klar für Streichen von Absatz 4 eintritt, die Fassung beantragt hat, welcher der Nationalrat das letzte Mal zugestimmt hat. Das ist auf Ihrer Fahne unter Artikel 20 ersichtlich. Offensichtlich hat in dieser Kommission ein entscheidender Meinungswechsel stattgefunden. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass der Artikel 20, wie er aus der nationalrätlichen Debatte grossmehrheitlich hervorging, in der Zusammenarbeit der Staatspolitischen Kommission mit der Aussenpolitischen Kommission entstanden ist und auf den folgenden vier Grundprinzipien basiert: erstens Transparenz, zweitens Vertragstreue, drittens Rechtssicherheit und viertens Wahrung unserer Volksrechte. Das war die Basis, die die Staatspolitische und die Aussenpolitische Kommission hatten, um den Artikel 20 zu formulieren.

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

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

Im übrigen möchte ich Ihnen sagen, dass die Rechtssicherheit nicht nur ein Problem ist, das jeden einzelnen Bürger angeht; es ist auch ganz besonders ein Problem für die Wirtschaft, die sich darauf verlassen muss, dass Rechtssicherheit gewährleistet ist. Sie ist nicht gewährleistet, wenn Sie den Absatz 4 des Artikels 20 streichen.

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

Ich möchte Ihnen noch ein kleines Beispiel geben. Schauen Sie sich den Artikel 21 an – immerhin geht es hier um Verfassungsrecht. Da hat der Ständerat eine (gemäss Fahne) von unserer Kommission unbestrittene Änderung eingebracht: «Der Bund respektiert bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen.» Gestern wurde in der Aussenpolitischen

Kommission aber klar, dass dieser Text, wie er in der deutschen Sprache formuliert ist, nicht angewendet werden kann, weil der Bundesrat wegen dem Völkerrecht, das über dem Landesrecht steht, mit diesem «respektiert» nicht leben kann. Das wird in der Redaktionskommission noch «umgedeutet» werden müssen, um näher an das französische «veille» angenähert werden zu können. So machen wir in diesem Haus zu so entscheidenden Fragen Politik! Hier geht es aber um Verfassungsrecht.

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

Thür: Diese Angelegenheit entwickelt sich immer mehr zur Posse, bei welcher die Protagonisten die Uebersicht längst verloren haben. Ich habe deshalb bereits in der Sondersession vorgeschlagen, diesen Vorbehalt zu streichen. Ich bin froh, dass diese Grundsatzdebatte im Ständerat stattgefunden und die Mehrheit unserer Kommission auf den Pfad der Tugend zurückgefunden hat.

Ein wesentlicher Anteil an dieser neuen Unübersichtlichkeit ist dem Departement, das Bundesrat Koller untersteht, zuzuschreiben, das mit einer doppelbödigen Begründung angeblich eine Selbstverständlichkeit in die Verfassung einfügen wollte. Die Doppelbödigkeit liegt darin, dass Herr Bundesrat Koller einerseits behauptet, der Völkerrechtszusatz sei ganz selbstverständlich, er sei rein deklamatorisch und schaffe kein neues Recht, keine neuen Rechtsverhältnisse. Auf der andern Seite begründet Bundesrat Koller seinen Zusatz aber damit, dass er auf diese Art und Weise die bekannte Praxis des Bundesgerichts, die Schubert-Praxis, mit einem Handstreich ausser Kraft setzen will. Also will der Bundesrat gegenüber dem heutigen Rechtszustand trotzdem eine grundsätzliche Aenderung.

Dieses Vorgehen ist aus unserer Sicht sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht nicht akzeptabel. In formeller Hinsicht kann dieses Vorgehen deshalb nicht akzeptiert werden, weil der Bundesrat im Rahmen der Eurolex-Anpassung stets den Grundsatz deklariert hat, dass nur jene Rechtsanpassungen vorgenommen werden sollen, welche durch das EWR-Abkommen zwingend vorgeschrieben sind. In bezug auf das Völkerrecht, den Völkerrechtsvorbehalt, hat sich durch dieses EWR-Abkommen rein gar nichts geändert. Es ist der bisherige Rechtszustand geblieben. Eine Gesetzesänderung ist deshalb überhaupt nicht erforderlich. Wenn wir nach dem Grundsatz der notwendigen Anpassungen weiterfahren wollen, ist also in bezug auf diesen Völkerrechtsvorbehalt keine zusätzliche Regelung notwendig.

Entscheidender sind die materiellen Bedenken, die gegenüber dem bundesrätlichen Ansinnen aus unserer Sicht vorgebracht werden müssen. Der Bundesrat will – wie bereits dargelegt – die sogenannte Schubert-Praxis eliminieren. Was besagt diese Praxis im Detail? Der Bundesrat umschreibt sie so: Gemäss Bundesgericht würde jüngeres Landesrecht älterem Völkerrecht vorgehen. Das sei die Schubert-Praxis, und das gehe nicht mehr. Damit macht aber der Bundesrat eine unzulässige Verkürzung dieser Schubert-Praxis. Diese Praxis enthält drei Elemente – ich möchte das zu Protokoll geben –:

1. Es gilt das Primat des Völkerrechts; das ist der Grundsatz.
2. Wenn sich Landesrecht und Völkerrecht widersprechen, wird versucht, eine völkerrechtsgemässe Auslegung des Landesrechts vorzunehmen.
3. Wenn dies nicht gelingt, sagt das Bundesgericht: Wenn der Gesetzgeber in einem späteren Landesrecht willentlich und wissentlich Völkerrecht verletzen wollte, haben wir als Bundes-

gericht dazu nichts zu sagen, dann gilt das jüngere Landesrecht.

In einem solchen Fall muss das Problem mit den entsprechenden völkerrechtlichen Mitteln ausgetragen werden. Das kann dazu führen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag suspendiert werden muss. Aber auf jeden Fall ist es nicht Sache des Gerichts, diese politische Frage zu beurteilen.

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

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

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

Die bundesrätliche Antwort auf die Einfache Anfrage Gonseth «zukünftiges Vorgehen bei Volksinitiativen bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR» brachte in diesem Zusammenhang auch keine Klärung – im Gegenteil, unsere Befürchtungen sind diesbezüglich noch gewachsen. In der Antwort des Bundesrates heisst es nämlich: «Nicht abschliessend geklärt ist, ob und vor allem in welchen Fällen völkerrechtliche Verpflichtungen als materielle Schranken der Verfassungsrevision zu betrachten sind.»

Diese unklaren und widersprüchlichen Aussagen können wir nur so interpretieren, dass künftig damit gerechnet werden muss, dass die Initiativen und Referenden wegen Völkerrechtswidrigkeit für ungültig erklärt und gar nicht erst dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Einer solchen Absicht müssen wir heute schon entschieden entgegentreten.

Wir unterstellen nun dem Bundesrat und jenen, die diese Minderheitsanträge weiterhin verteidigen, dass sie mit ihren Vorschlägen das juristische Terrain für eine solche Praxis ebnen wollen. Nach unserer demokratischen Auffassung ist dies unhaltbar. Wir sind der Auffassung, dass wie bisher Initiativen und Referenden dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden müssen, auch dann, wenn sie einen völkerrechtswidrigen Inhalt haben. Wir sind ferner der Meinung, dass der Bundesgesetzgeber und das Volk in letzter Instanz Gesetze erlassen dürfen sollen, die dem Völkerrecht widersprechen.

Es ist klar, dass in einem solchen Fall ein Konfliktregelungsmechanismus in Gang kommt, der aus dieser Sackgasse herausführt. Die Schweiz müsste beispielsweise nach Artikel 5 des EWR-Abkommens das Problem im Gemeinsamen EWR-

Ausschuss oder im EWR-Rat zur Sprache bringen, um eine Sonderregelung für die Schweiz auszuhandeln. Sie könnte auch eine Aenderung des EWR-Rechts beantragen. Artikel 102 Absatz 4 des EWR-Abkommens sieht zudem die Möglichkeit der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften vor.

Wenn alle Stricke reissen und in einem solchen Konflikt keine Lösung erzielt werden kann, dann stellt sich die Frage des weiteren Vorgehens. Entweder passen wir uns dann dem Völkerrecht an, indem wir in einem zweiten Anlauf unser Gesetz anpassen, oder aber wir bleiben hart und müssen mit Konsequenzen rechnen, was auf eine Teilsuspendierung des EWR-Abkommens hinauslaufen könnte.

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

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

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

Ich möchte daran erinnern, dass die Botschaft auf insgesamt mehr als sieben Seiten sehr klar und detailliert ausführt, wie es sich bei Konfliktfällen zwischen Landesrecht und Völkerrecht verhält. Es wird klar ausgeführt, welche Verpflichtungen wir als Staat haben, um bindende Verträge einzuhalten und völkerrechtliche Normen zu erfüllen.

Ich verstehe nicht, dass man im Zuge dieser Debatten und Differenzen, mit denen sich insgesamt drei Kommissionen des National- und des Ständerates befasst haben, nun einen derartigen Wirbel veranstaltet und argumentiert, als ob anerkannte Prinzipien im Zuge des EWR plötzlich ausser Kraft gesetzt würden. Lesen Sie die Seiten 87ff. in der deutschen Version der Botschaft (92.052, Bd. 1), dann werden die Dinge wieder ins richtige Licht gerückt.

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

Frau Segmüller, Sie argumentieren bei Ihrem Minderheitsantrag, dass der Ständerat mit seiner Fassung beitragen wolle, Konflikte in dieser heiklen und zugegebenermassen schwierigen Materie zu lösen. Ich bin der Meinung, dass der Ständerat mit seiner Formulierung alles andere tut, als Konflikte zu lösen. Er schafft erst neue Konflikte. Ich erinnere daran, dass in der ersten Debatte eindringlich davor gewarnt worden ist, EWR-Recht auf Verfassungsstufe explizit zu erwähnen, weil damit offengelassen werde, wie es sich sonst mit völkerrechtlichen und internationalen Verpflichtungen verhalte.

Ich möchte auch daran erinnern und bitten, dass Herr Bundesrat Koller dazu Stellung nimmt. Er selbst hat in zwei Kommissionen intensiv davor gewarnt, irgendeinen Hinweis auf direkt anwendbares EWR-Recht zu machen. Herr Bundesrat, als Fachmann in diesem Bereich – ich habe mir sagen lassen, Sie hätten über dieses Thema Ihre Habilitationsschrift geschrieben – haben Sie uns erklärt, dass es überhaupt nicht klar sei, was direkt anwendbares EWR-Recht bedeute. Wie kommen wir jetzt dazu, ausgerechnet in einer Uebergangsbestimmung der Bundesverfassung eine solche Norm einzuführen, die nichts als Konfliktstoff in sich birgt und Verwirrung stiftet und – Herr Frey Walter – schon gar nicht zur Rechtssicherheit beiträgt?

Alles, was in diesem Hin und Her zwischen den beiden Räten in dieser Frage passiert ist, darf wohl zu keinem anderen Ende

führen, als dass wir diesem Durcheinander ein Ende setzen. Wir setzen dem nur ein Ende, indem wir dem Streichungsantrag der Kommissionsmehrheit zustimmen. Jede andere Formulierung – das habe ich in dieser mühsamen Debatte gelernt – wird nichts anderes bringen als Anlass zu Missverständnissen, und es wird Leute geben, die diese Missverständnisse weidlich in ihrer kommenden Kampagne gegen den EWR ausnützen werden.

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

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

Herr Frey Walter hat bei der Begründung des von ihm vertretenen Minderheitsantrages dargetan, wir würden mit der Streichung Angst vor dem Volk bekunden, weil wir es nicht wagen würden, dem Volk die Wahrheit zu sagen. Nun, Herr Frey, ich unterschätze unser Volk in keiner Weise. Unser Volk kann nämlich lesen, und das, was unser Volk vor der Abstimmung zu lesen bekommen wird, ist das Bundesbüchlein. In diesem Bundesbüchlein ist das EWR-Abkommen abgedruckt. In Artikel 3 und Artikel 7 wird man nachlesen können, dass das EWR-Recht unser Landesrecht brechen wird. Da wird dem Volk weder Sand in die Augen gestreut, noch werden Fakten vernebelt; deutlicher, als es im Vertrag selbst ausgedrückt ist, wird es nirgends dargetan werden können.

Nicht zuletzt, Herr Frey: Sie sind in diesem Land einer der eifrigsten Protagonisten für die EWR-Nein-Parole; ich zweifle nicht daran, dass Sie jede Gelegenheit benützen werden, dem Volk auch hierüber klaren Wein einzuschenken. Ich nehme nicht an, dass das Volk in Unkenntnis der Sachlage entscheiden wird – ob wir das nun hineinschreiben oder nicht. Ich bitte Sie daher um Zustimmung zur Kommissionsmehrheit.

Frau Grendelmeier: Herr Thür, es handelt sich nicht um eine Posse, wie Sie das, was wir hier aufführen, zu nennen pflegen. Es handelt sich aber auch nicht darum, dass wir den Leuten bewusst oder unbewusst Sand in die Augen streuen; es handelt sich noch viel weniger darum, dass wir unseriös sind und nicht wissen, wovon wir reden. Ganz im Gegenteil: Die Tatsache, dass wir in zwei Kommissionen des Nationalrates – und ich bin überzeugt, dass es in der Kommission des Ständerates gleich war – über diese Frage gestritten und uns Gedanken gemacht haben, zeigt, dass das EWR-Abkommen, Frau Nabholz, nicht einfach ein beliebiges internationales Abkommen ist, das in diesem Land nichts verändert oder zu welchem keine besondere Information gegeben würde. Zum ersten Mal werden Volk und Stände über einen Vertrag abstimmen, der für unser Land von eminenter Tragweite ist.

Ich halte es deshalb nicht nur um der Rechtssicherheit willen für unumgänglich, dass wir um auf einem ausdrücklichen Hinweis auf diesen Vorrang des Völkerrechts beharren; ich halte es auch aus Gründen der Information an unsere Stimmbürger für unerlässlich, dass wir das tun.

Man soll mir doch bitte nicht damit kommen, dass von Seite 87 der Botschaft an über sieben Seiten hinweg beschrieben werde, wie das dann so laufen wird. Seien Sie doch ehrlich: Haben Sie – die Sie in der Kommission und in diesem Rat sind – diese sieben Seiten so genau gelesen? Frau Bär nickt; sie kann sie vielleicht auswendig aufsagen.

Es ist eine pure Selbstüberschätzung anzunehmen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger denselben Informationsstand haben können wie wir, die wir hauptamtlich in den

letzten Wochen nichts anderes mehr gemacht haben. Das ist lächerlich, und es ist arrogant, Frau Bär. Deshalb halte ich dafür, dass man – juristische Feinmechanik, staatspolitische Feinmechanik hin oder her – die klare Information der Bevölkerung in den Vordergrund stellt. Ich persönlich könnte mit der Streichung leben. Ich mache auch keinen Glaubenskrieg daraus. Aber ich halte es für unerlässlich, dass wir uns in dieser Frage nicht dem Vorwurf aussetzen, wir hätten den Leuten nicht expressis verbis gesagt, dass wir zwar das nachträgliche Referendum – eine Novität – eingeführt haben, dass dieses Referendumsrecht aber eingeschränkt ist, und zwar da, wo der Vorrang des Völkerrechts gilt.

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

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

Absatz 4 in der Form des Nationalrates hat den Schönheitsfehler, dass der Vorrang des Völkerrechts nun plötzlich in einer Uebergangsbestimmung in die Verfassung hineinkommt. Das ist unschön, aber ich kann damit leben.

Ich kann aber auch mit dem Beschluss des Ständerates leben, nach dem das unmittelbar anwendbare Recht des EWR vorgeht; das scheint mir das klarste zu sein. Aber dieser Begriff ist eine Monstrosität, das «EWR-Recht» gibt es gar nicht, es gibt nur den *Acquis communautaire*. Hier haben wir also nicht nur einen juristischen, sondern auch einen sprachlichen Schönheitsfehler.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Der Ständerat – das als letztes Argument – hat gestern den neuen Antrag mit 34 zu 1 Stimmen angenommen. Er hat sich also mit aller Deutlichkeit für eine Verankerung des Vorranges des unmittelbar anwendbaren EWR-Rechts ausgesprochen, und im Sinne einer Konfliktlösung sollten wir dieser Fassung zustimmen. Es ist ein Vermittlungsvorschlag, mit dem sich sicher leben lässt.

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

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

Bircher Silvio: Ich glaube, am wichtigsten für die Entscheidung, die uns nun bevorsteht, ist sehr wahrscheinlich, dass niemand von uns – aber wirklich niemand – auf einmal eingenommenen Prestigepositionen beharrt. Wir sollten so ehrlich und so offen sein, Positionen, die wir beispielsweise in der Aussenpolitischen Kommission einmal als richtig erachtet haben, neu zu überdenken und uns vor allem darüber klarzuwerden, dass der juristische Streit, der sich um Ziffer II Artikel 20 Absatz 4 dieses Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum entzündet hat, für die breite Öffentlichkeit unverständlich ist.

Wenn wir diesen Streit in die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 hineinbringen, muss ich Ihnen einfach sagen – vor allem auch allen Befürwortern des EWR-Abkommens von seiten der CVP –, dass dieser Zwist schon vor dem 6. Dezember erneut geschürt werden wird. Sie haben ja einen Beweis dafür: Einer, der einen Minderheitsantrag vertritt, ist Herr Walter Frey, der gegen das EWR-Abkommen ist. Er hat natürlich mit allen andern Gegnern dieses Abkommens seine helle Freude daran, dass wir uns über die richtige Fassung einer solchen Umschreibung des Vorranges des Völkerrechts nicht einig geworden sind.

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

Man muss natürlich auch dem Bundesrat in Erinnerung rufen, dass er ursprünglich keinen solchen Vorschlag in diesen Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung hineingeschrieben hat. Erst als von uns die Variante des nachträglichen Referendums vorgeschlagen wurde, beabsichtigte der Bundesrat, diese Abgrenzung Völkerrecht/Landesrecht etwas präziser zu umschreiben und auf Verfassungsstufe zu heben. Man hatte also keine Angst, Herr Frey. Auch die Befürwor-

ter haben um eine transparente und eine kohärente Fassung dieses Absatzes 4 gerungen.

Sie kennen jetzt alle diese Leidensgeschichte. Der Ständerat traut unserer Fassung nicht. Er hat selbst seiner Fassung nicht ganz getraut, das muss man auch sagen, wenn Herr Cumbergen den Beschluss des Ständerates als das Gelbe vom Ei lobt. In der Diskussion im Ständerat überwog nach dem Votum von Ständerat Schiesser die Meinung, dass man auf eine solche Formulierung gänzlich verzichten solle. Es ist sehr wahrscheinlich, dass auch wir mit der ständerätlichen Fassung nicht ganz glücklich sind. Ich möchte kein Geheimnis daraus machen, dass der Begriff Völkerrecht in diesem Vorschlag des Ständerates einfach untergeht. Der Ständerat wiederum findet unsere Fassung nicht befriedigend.

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

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

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

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

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

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

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

Diejenigen, die den Absatz 4 streichen wollen, gehören tatsächlich zu den EWR-Befürwortern. Sie argumentieren damit, dass der Grundsatz des Vorranges des Völkerrechts so oder so gelte und unbestritten sei. Das ist ein typisches Argument von Staatsrechtlern und deren politischer Gefolgschaft. Ich muss Ihnen aber sagen, dass das Schweizervolk solchen

Ueberlegungen nicht folgen kann. Es ist schlichtweg überfordert, und das ist begreiflich. Denn wenn sich unsere Staatsrechtler nicht einig sind, wie soll das einfache Volk verstehen, wie dies funktionieren soll? Wir sind überzeugt, dass der Absatz 4 in der Fassung des Ständerates oder in derjenigen des Nationalrates Klärung bringen würde.

Ich fordere Sie auf, jetzt für Rechtssicherheit einzustehen und dem Absatz 4 gemäss Beschluss des Ständerates oder notfalls gemäss früherem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

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

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

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

Monsieur Frey Walter, c'est de la propagande politique. Nous considérons, simplement et tout tranquillement, que ce Traité sur l'Espace économique européen, qui ne nous fait pas entrer dans une structure, au fond, supranationale, qui ne fait pas du tout en sorte que la Suisse brade sa souveraineté, que ce Traité est un traité de droit international, certes plus complet que ceux que nous avons conclus jusqu'ici, mais qu'il s'inscrit dans la continuité de notre attitude vis-à-vis du droit international. Le message, de même qu'en effet le fascicule qui sera distribué à tous les citoyens, expliquera parfaitement ce que, à cause du droit européen, nous devons faire. Et l'exercice Eurolex auquel se livre notre Parlement, déjà lors de la dernière session ainsi que cette session, montre bien que des adaptations sont nécessaires. Rien de plus et rien de moins. Par conséquent rien ne le justifie, et nous nous en étonnons, Monsieur le Conseiller fédéral, alors que le Conseil fédéral, dans sa première version – c'est vrai qu'à ce moment-là il n'était même pas question de référendum suspensif – ne nous parlait nullement de cette nécessité de réserver le droit de l'Espace économique européen. D'ailleurs quelle curieuse formule que de parler du droit de l'Espace économique européen! En réalité, aucun pays – on l'a dit à cette tribune – même au sein du Marché commun, ne réserve expressément le droit communautaire, à l'exception de l'Irlande pour des motifs qui lui sont propres. Certains pays réservent expressément la primauté du droit international dans leurs constitutions, mais nous n'avons jamais eu besoin de le faire dans la nôtre. Car cela va de soi, car tout le monde le sait, car le peuple suisse le sait. Mais au-

cun pays n'a l'idée de réserver la suprématie du droit de l'Espace économique européen. Cette incongruité, cette manière de mettre en épingle, de peindre en rouge ce fait-là, ce serait simplement faire plaisir aux adversaires de l'Espace économique européen, qui essaient de faire croire au peuple – comme il a été dit devant l'Union suisse des arts et métiers – qu'il deviendrait du jour au lendemain une nation d'esclaves. Heureusement, le peuple suisse a davantage de bon sens, et devant l'énormité des accusations et des évocations, je suis sûr que le 6 décembre, il donnera une réponse raisonnable et qu'il n'aura pas l'impression du tout, en agissant pour son intérêt, de devenir une nation d'esclaves.

En conclusion, nous devons tout simplement rester dans la continuité de ce que nous avons fait. La primauté du droit international est naturelle, le droit suisse s'y est toujours conformé, il n'y a pas de raison de donner cette muleta, ce chiffon rouge aux adversaires, qui ont déjà assez l'accusation énorme à la bouche. Faisons ce que nous avons à faire tranquillement et biffons cet alinéa 4. Nous avons toutes les raisons de croire, après une séance de commission, les informations disant que le Conseil des Etats se ralliera. C'est la solution la plus nette, la plus propre, pour parler comme M. Frey Walter, qui parle toujours de «Sauberkeit», c'est la solution finalement la plus simple qui est la meilleure.

Seiler Hanspeter: Ich muss mich zuerst an Frau Nabholz richten: Sie werfen uns vor, wir würden absichtlich in Konfusion machen. Frau Nabholz, ich schätze Ihre Arbeit, aber ich muss Ihnen gestehen: Ihr Votum von vorhin, das Sie auch als Juristin abgegeben haben, hat mich regelrecht enttäuscht. Gerade Sie schaffen mit Ihrer Haltung Verunsicherung, weil Sie es anscheinend nicht wagen, dem Volk klaren Wein einzuschenken. Sie vertrösten uns auf das Bundesbüchlein, als ob das Bundesbüchlein den genau gleichen Stellenwert hätte wie ein Genehmigungsbeschluss. Es ist unseres Erachtens nicht bloss eine juristische Frage, es ist vielmehr eine Frage von sehr grosser politischer Tragweite. Es geht hier wirklich um eine Nagelprobe, nämlich um die zentrale Frage, ob das Parlament offen und ehrlich genug ist, dem Volk die Grenzen des Referendums und damit der Volksrechte im Rahmen des EWR aufzuzeigen.

Wenn Sie diese Vorrangsklausel streichen wollen, werden Sie sich im Abstimmungskampf entgegenhalten lassen müssen, sie hätten dem Volk – auch wenn Sie das hier bestritten haben, so ist es doch so – Sand in die Augen gestreut und alles andere als klaren Wein eingeschenkt. Hier geht es um Ehrlichkeit und Transparenz und um eine offene Information des Stimmbürgers. Frau Grendelmeier hat das bereits betont.

Herr Bircher Silvio, wir taktieren in keiner Weise. Ich weiss nicht, ob man offene Information plötzlich mit Taktieren verwechseln kann. Das verstehe ich nicht.

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

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

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

Rychen, Berichterstatter: Ich finde, diese Diskussion gerät in eine gewisse Gefahrenzone: in die Gefahr der gegenseitigen taktischen Vorwürfe, der allzu emotionalen und persönlichen Auseinandersetzung; sowohl die einen wie die anderen wollen den Anschein erwecken, sie seien ehrlicher als die andern.

Die einen nehmen den Sandstreuer und wollen tatsächlich Sand in die Augen streuen, und die anderen werfen es der anderen Partei wieder vor. So können wir die Probleme nicht lösen. Ich gehe davon aus – die Diskussionen seit der Sondersession in vier Spezialkommissionen, in diesem Plenum und im Ständerat haben es ganz klar gezeigt –, dass die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier redlich nach der besten Lösung sucht. Also werfen wir doch einander nicht Unehrllichkeit und Sandstreuung vor! Man kann da – das ist meine persönliche Auffassung – in guten Treuen verschiedener Auffassung sein. Aber niemand will doch den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern etwas vorenthalten.

Die Lösung der Kommissionsmehrheit, nämlich Streichen, will ja nicht einfach etwas vertuschen. Sondern die Kommissionsmehrheit kommt – vor allem nach der Diskussion im Ständerat, wo auch unter den sehr geachteten Juristen Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Formulierung dieses Verfassungsartikels bestehen – zum Schluss, ein Verfassungsartikel, wie er vorliegt, könne auch zu Interpretationsschwierigkeiten führen, die vielleicht umgangen werden könnten, indem wir ihn streichen.

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

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

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

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

M. Frey Claude, rapporteur: Le débat a été et reste ardu. Je voudrais vous raconter une petite histoire.

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

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

Monsieur Columberg, vous avez dit qu'il fallait accepter la version du Conseil des Etats, car sinon on laisse l'interprétation aux tribunaux. Mais les textes, le message, les déclarations

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

M. Frey Walter a dit que la commission du Conseil national avait changé d'avis depuis la dernière session extraordinaire. C'est vrai, mais vous oubliez deux évidences: tout d'abord que le Conseil des Etats n'a pas voulu du texte que nous avons proposé et, ensuite, que l'on n'a pas été capable de trouver une solution claire autre que celle de biffer, avec des explications, en citant le message du Conseil fédéral qui, lui, est clair. Je le répète encore une fois, il n'y a pas de divergence quant au fond. Pour emporter notre conviction, M. Cumberg a argué qu'il ne fallait pas donner une importance disproportionnée à ce problème juridique. Nous avons répondu qu'il n'y a plus de problème d'interprétation, mais nous redisons à M. Cumberg et au groupe PDC que ce problème deviendrait important et politique si vous persistiez. Et M. Bircher a raison. En persistant à maintenir cette divergence, vous allez donner l'impression qu'il y a un problème. Vous avez entendu M. Frey Walter dire des choses aussi nuancées que nous avons peur de la vérité, ou qu'il fallait avoir le courage de regarder le peuple dans les yeux. Alors, Walter Frey, cher homonyme, je vais vous regarder dans les yeux et vous dire ce que voulez faire de cette disposition: vous voulez faire de cette disposition, qui n'en mérite pas tant, une machine de guerre! Votre thèse est-elle si faible, cher Walter Frey, que vous deviez vous résoudre à de la tactique, par définition basse? Restez à de la stratégie, par définition haute, n'utilisez pas des textes à mauvais escient et de mauvaise foi!

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

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

M. Frey Walter: Je peux accepter beaucoup de choses, mais il y a une chose que je ne peux pas accepter, mon cher ami qui portez le même nom, c'est d'être accusé de mauvaise foi. J'ai lutté pour le droit constitutionnel qui devrait être clair pour tout le monde et il ne devrait pas y avoir trop de latitude pour en juger. C'est ce que j'ai voulu faire, et je l'ai fait sincèrement et sans aucune mauvaise foi.

Bundesrat Koller: Ich glaube, die vorangehende Debatte hat gezeigt, dass eine sehr wichtige Rechtsfrage offensichtlich in den Strudel der Abstimmungstaktik hineingeraten ist. Herr Claude Frey, Sie wollen doch nicht etwa behaupten, dass die 34 Ständeräte, die gestern dieser Formel zugestimmt haben, Gegner des EWR-Vertrages sind. Wie ich die Resultate in Erinnerung habe, hat der Ständerat mit grösserem Mehr dem EWR zugestimmt als dieser Rat.

Da es um eine wichtige Rechtsfrage geht, sollten wir wirklich versuchen, diese zu beantworten.

Letztlich geht es nämlich um nichts anderes als um die Frage, welche Rechtsnorm vorgehen soll, wenn es zu einem Konflikt zwischen einer Norm des EWR-Vertrages und einer jüngeren Norm unseres eigenen Rechts kommt. Das ist die wichtige Frage, die wir hier zu entscheiden haben.

Der Ständerat ist Ihnen in bezug auf Artikel 20, das das nachträgliche Referendum anbelangt, gefolgt. Dagegen hat er in

Absatz 4 bezüglich des Vorranges eine neue Formulierung gewählt, die lautet: «Das unmittelbar anwendbare Recht des EWR geht vor.» Warum möchten wir eine solche Norm in der Uebergangsbestimmung? Ich möchte die Gründe noch einmal ganz kurz wiederholen.

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

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

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

Auch das Volk kann etwas, was Volk und Stände am 6. Dezember angenommen haben, nicht im nächsten April oder Mai wieder ausser Kraft setzen. Es ist ein Gebot der Fairness, darauf hinzuweisen, und das tun Sie, wenn Sie dem Beschluss des Ständerates folgen.

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

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

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

bert-Praxis haben, ist es richtig und notwendig, diesbezüglich einen klaren gesetzgeberischen Entscheid zu treffen.

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

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

Der Präsident Ihrer Kommission und auch der französischsprachige Berichterstatter haben gesagt: Streichen Sie doch den Absatz 4, dann wird plötzlich alles klar. Genau das Gegenteil ist der Fall. Wenn Sie nämlich diesen Absatz 4 streichen, dann ist alles unklar, worauf es juristisch ankommt. Ich glaube, die heutige Debatte hat hierfür wirklich den schlagenden Beweis erbracht, aber auch schon die Debatte im Ständerat hat das gezeigt. Wenn es so wäre, dass nach einer Streichung tatsächlich Klarheit bestünde, dann könnte ich zustimmen. Aber sowohl im Ständerat wie hier im Nationalrat haben die Debatten gezeigt, dass alles vollständig unklar bleibt, wenn Sie Absatz 4 streichen. Weshalb? Zwar gab es Voten, die dahin gingen, der Vorrang des Völkerrechts müsse auch gegenüber jüngerem nationalem Recht Bestand haben. Aber es gab eben auch die gegenteiligen Voten. Das ganze Votum von Herrn Thür lief auf ein einziges Plädoyer zur Aufrechterhaltung der Schubert-Praxis hinaus.

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

Wenn Sie Absatz 4 streichen und wenn ich mich in die Position der Gerichte versetze, muss ich Ihnen ehrlich sagen: Nach den Debatten im Ständerat und im Nationalrat ist für das Bundesgericht nur eines klar: dass sich das Parlament in dieser wichtigen Frage nicht zu einem Entscheid hat durchringen können. Die verschiedenen Lager werden dann weiter hoffen: Die einen werden hoffen, das Bundesgericht werde die Schubert-Praxis weiterführen. Die anderen werden darauf hoffen, das Bundesgericht werde die Schubert-Praxis endlich abstellen.

Natürlich, Herr Eggly, wird hier auch sehr viel in Abstimmungstaktik gemacht. Aber hier geht es um viel mehr. Hier geht es in einer sehr wichtigen Frage um die Rechtssicherheit. Wenn Sie sich um diese wichtige Rechtsfrage herumdrücken, dann gewinnen Sie im Abstimmungskampf überhaupt nichts; davon bin ich überzeugt. Denn was wird die Folge sein? Jeder wird im Abstimmungskampf seine eigene Theorie weiterverbreiten. Herr Thür wird seine Theorie verbreiten und Herr Claude Frey die seine. So können wir doch vor dem Volk nicht antreten. Das Volk wird mit Recht sagen, das Parlament habe sich in einer entscheidenden Frage um eine Stellungnahme herumgedrückt.

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

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

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	69 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	56 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	91 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	80 Stimmen

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

M. Frey Claude, rapporteur: Nous vous proposons, par 16 voix contre 3 et avec 5 abstentions, de vous rallier à la version du Conseil des Etats, qui est d'ailleurs meilleure que le texte primitivement proposé. Rappelons que l'on veut ici associer les cantons à la formation de la volonté en vue de la négociation, mais pas aux négociations elles-mêmes.

En ce qui concerne la traduction, je ferai une remarque qui est destinée à la Commission de rédaction. La commission estime que la version française, qui dit: «La Confédération veille», traduit mieux la volonté de la commission que la version allemande qui utilise le verbe «respektieren». Nous sommes d'avis que la formulation «veiller» aux compétences est meilleure.

Nous vous proposons de vous rallier au Conseil des Etats.

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

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

EW-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	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.09.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1836-1845
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 610

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.