

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 5. Juni 1996

Mercredi 5 juin 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Schoch Otto (R, AR)

Präsident: Bevor wir die Traktandenliste für unsere heutigen Geschäfte in Angriff nehmen, habe ich Ihnen eine Erklärung vorzutragen.

Gestern ist in Burundi eine Delegation des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz angegriffen worden. Dabei sind leider drei IKRK-Delegierte schweizerischer und italienischer Nationalität ums Leben gekommen. Ich spreche den Familien der Opfer im Namen des Rates das herzliche Beileid aus und versichere sie unserer Anteilnahme.

Gleichzeitig protestiere ich im Namen des Schweizerischen Ständerates gegen die Missachtung des Rotkreuz-Emblems. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen muss die Schweiz die unbedingte Respektierung des Roten Kreuzes fordern.

95.061

«EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!».

Volksinitiative

«Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!».

Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 23. August 1995 (BBI IV 832)
Message et projet d'arrêté du 23 août 1995 (FF IV 820)

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1996
Décision du Conseil national du 20 mars 1996

Bloetzer Peter (C, VS), Berichterstatter: Am 21. Januar 1994 reichten die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» ein, welche verlangt, dass Volk und Stände selbst einen Entscheid über die Eröffnung von Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft treffen. Die Annahme der Initiative würde bedeuten, dass der Bundesrat bereits den Grundsatz der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EU der Genehmigung durch Volk und Stände unterstellen müsste.

Die APK des Nationalrates hatte die Initiative an mehreren Sitzungen traktandiert. Sie wollte sie gemeinsam mit der Initiative «für eine Zukunft im Herzen Europas» behandeln. Sie ist aber auf diesen Entscheid zurückgekommen. Mit 20 zu 1 Stimmen hat sie ihrem Rate Ablehnung beantragt. Dieser hat dem Antrag mit 156 zu 7 Stimmen zugestimmt.

Worum geht es? Gemäss Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung wahrt der Bundesrat «die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt». Darauf gestützt ist der Bundesrat zuständig für die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines internationalen Vertrages. Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik waren im schweizerischen Bundesstaat ursprünglich Sache der Exekutive, also eine Domäne praktisch ohne direkte oder indirekte Mitbestimmung des Volkes.

In einer langen Entwicklung, welche mit Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes ihr vorläufiges Ende gefunden

hat, haben die Parlaments- und Volksrechte im Bereich der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik einen erheblichen Ausbau erfahren. Wie wir wissen, wurde das Staatsvertragsreferendum 1921 in die Verfassung aufgenommen und 1977 mit der Annahme des Gegenvorschlags der Bundesversammlung zu einer Verfassungsinitiative neu geregelt.

Gestützt auf Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes muss der Bundesrat die eidgenössischen Räte an den Beitrittsverhandlungen mit der EU eng beteiligen. Dank diesem neuen Verfahren hat das Parlament die Möglichkeit und die Aufgabe, seinen Einfluss auf den ganzen Verhandlungsprozess geltend zu machen.

Die Annahme der vorliegenden Initiative würde eine Verschiebung der Kompetenzen darstellen, welche den aussenpolitischen Gestaltungsraum erheblich einengen würde. Die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes würde noch mehr eingeschränkt. Bei der Beurteilung der Initiative geht es um eine Frage der Logik. Die Eröffnung von völkerrechtlichen Verhandlungen, deren Inhalt noch nicht bekannt ist, einer Volksabstimmung zu unterziehen, entbehrt in der Tat jeglicher Logik. Eine Bekanntgabe des Verhandlungsmandates vor der Abstimmung und damit vor der Eröffnung der Verhandlungen wäre in keinem Falle im Interesse unseres Landes.

Es ist die erklärte Absicht des Bundesrates, die Handlungsfähigkeit unseres Landes nicht einzuschränken, sondern auszubauen und gerade auch im Bereich der Aussenpolitik durch eine bessere Abstimmung im Volk zu stärken. Es geht nicht darum, die Volksrechte abzubauen oder einzuschränken, aber es muss verhindert werden, dass unsere aussenpolitische Handlungsfähigkeit durch zusätzliche Volksabstimmungen, die durchzuführen wären, ohne dass die Fakten für den Entscheid vorlägen, eingeengt würde. Dies ist, wie bereits gesagt, eine Frage der Logik.

Im Zuge der Beratungen hat die Kommission festgestellt, dass ein weiterer fragwürdiger Aspekt der Initiative in der Forderung nach einer potentiellen Rückwirkung besteht, die statuiert wird. Gemäss Initiativtext müssen im Falle einer Annahme sämtliche vor der Abstimmung eingeleiteten Verhandlungen über einen Beitritt abgebrochen werden. Als potentiell muss diese Rückwirkung deshalb bezeichnet werden, weil derartige Verhandlungen noch gar nicht stattgefunden haben. Als besonders interessant wurde in den Kommissionsberatungen der Umstand bezeichnet, dass gerade Befürworter dieser Initiative bei der Waffenplatz-Initiative mit der verkappten und verbotenen Rückwirkung argumentiert hatten.

Der Nationalrat hat auf einen entsprechenden Antrag aus dem Kreis der Initianten stillschweigend der Umwandlung des Begriffes «EG» in den Begriff «EU» im Titel und im Text der Initiative zugestimmt. Die Kommission hat in dieser Frage mit 5 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen, keine Differenz zum Nationalrat zu schaffen; dies nach eingehender Beratung und im Bewusstsein, dass dieses Vorgehen nicht ganz unproblematisch ist. Auszugehen ist dabei von der unbestrittenen Tatsache, dass der Text der am 21. Januar 1994 eingereichten Initiative mit Bezug auf die Verhandlungen mit der europäischen Staatengemeinschaft nichts anderes als den damals geltenden Sprachgebrauch übernehmen und wiedergeben wollte.

In der Zwischenzeit hat sich einiges geändert. Die europäische Staatengemeinschaft hat ihren Namen geändert. Ich erinnere daran: Am 26. Mai 1992 hat die Schweiz je ein Beitrittsgesuch zur «Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl», zur «Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft» und zur «Europäischen Atomgemeinschaft» gestellt. Die Begründung dieses Vorgehens liegt darin, dass ein Beitritt zu den drei Gemeinschaften nur gemeinsam sinnvoll und möglich war und dass in jedem Gründungsvertrag der drei Gemeinschaften eine separate Bestimmung über einen Beitritt enthalten war.

Am 1. November 1993 ist der Vertrag über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) in Kraft getreten. In diesem ist neu geregelt, dass jeder europäische Staat beantragen kann, Mitglied der «Europäischen Union» zu werden. Gleichzeitig

wurden die Bestimmungen über einen Beitritt zu den drei nach wie vor bestehenden Gemeinschaften aufgehoben. Des weiteren wurde «Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG» durch «Europäische Gemeinschaft, EG» ersetzt. Ein Beitritt eines europäischen Staates kann nur noch zur «Europäischen Union» erfolgen.

Mit der Ablehnung der Änderungen des neuen Begriffes «EG» in «EU» würde also nicht nur der Absicht des eingereichten Initiativtextes nicht entsprochen, sondern es würde zusätzlich, im Falle der Annahme der Initiative, ein unklarer Rechtszustand geschaffen. Aus diesem Grunde hat die Mehrheit der Kommission, obwohl gemäss den einschlägigen Bestimmungen eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes ohne jede Änderung dem Volk und den Ständen vorzulegen ist, beschlossen, den Begriff «EG» durch «EU» zu ersetzen. Dies ist lediglich eine Anpassung an die neuen Fakten.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf frühere parlamentarische Initiativen mit dem gleichen Ziel hingewiesen, so die parlamentarische Initiative Mornioli, welche in unserem Rate mit 31 zu 1 Stimmen abgelehnt wurde.

Einstimmig und ohne Enthaltungen beantragt Ihnen die Kommission, Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Rhinow René (R, BL): Die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» weist einen doppelten Inhalt und einen, wie mir scheint, irreführenden Titel auf. Sie will einerseits bereits eingeleitete Beitrittsverhandlungen abbrechen lassen, andererseits die Aufnahme neuer Verhandlungen an die Zustimmung von Volk und Ständen binden. Sie enthält im Titel eine Forderung, die missverständlich erscheint oder erscheinen könnte. Denn was heisst: «Verhandlungen vors Volk»? Beim nicht rechtskundigen Leser dieses Titels könnte der Eindruck entstehen, dass damit auch das Ergebnis der Verhandlungen gemeint sei und nicht deren Einleitung. Ich gehe auf diese Problematik und vor allem auf die Rückwirkungsproblematik, die der Präsident zu Recht erwähnt hat, nicht näher ein. Ich möchte einen anderen Aspekt in den Vordergrund rücken.

Die Initiative verlangt den Weg des Revisionsverfahrens für die Bundesverfassung, damit Verhandlungen über einen allfälligen Beitritt aufgenommen werden könnten. Dies bedeutet, dass es nicht nur um die Zustimmung von Volk und Ständen geht, sondern auch um die vorgängige Zustimmung der Bundesversammlung. Es müsste also ein langwieriges Verfahren – beginnend mit einer Botschaft des Bundesrates, in der er die Gründe für die Aufnahme von Verhandlungen darlegt, und endend mit einer Volksabstimmung – durchgeführt werden, bis überhaupt die ersten Verhandlungen aufgenommen werden könnten. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass diese postulierte Änderung der Zuständigkeit verfehlt wäre.

Im Gesetzgebungsverfahren pflegen wir auch nicht schon die parlamentarische Motion der Volksabstimmung zu unterbreiten – zu Recht, weil wir noch nicht wissen, wie das verlangte Gesetz aussehen wird. Die Initiative würde einen Entscheidungsmechanismus in Gang setzen, bei dem es mangels sachhaltiger Ergebnisse noch kaum etwas zu entscheiden gäbe. Das Volk soll, es muss entscheiden, wenn es den Vertrag, d. h. das Ergebnis der Verhandlungen kennt.

Ich erwähne ebenfalls nicht den wichtigen Aspekt der Handlungsfreiheit, weil der Kommissionspräsident bereits selber darauf eingegangen ist.

Mein Anliegen, das ich zusätzlich einbringen möchte, ist das Anliegen der Demokratie, denn die Initiative ist für mich zu tiefst undemokratisch. Einmal kommt in ihr eine Angst zum Ausdruck, die Angst nämlich, dass das Volk «en connaissance de cause» einem Beitritt zur EU einmal zustimmen könnte. Wäre diese Angst nicht gegeben, müsste man nicht vor der Kenntnis der Fakten bereits eine Abstimmung durchführen. Ein Plebiszit zu einem Zeitpunkt, in dem man nur pauschal ja für ein ungewisses Resultat oder pauschal nein sagen kann, stellt keine Krone unserer Demokratie dar.

Wie wäre das Ergebnis einer solchen Volksabstimmung zu deuten? Ein Ja des Volkes könnte die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen, weil unsere Verhandlungspartner auf den grundsätzlich positiven Willen des Volkes verweisen würden.

Ein Nein des Volkes liesse die Frage offen, auf welche Zeitdauer ein solches Verdikt zu beachten wäre, d. h., wann der Bundesrat allenfalls wiederum ein neues Verfahren aufnehmen könnte. Ein Nein wäre auch ein negatives Signal für andere Verhandlungen mit der Europäischen Union, die für uns existentiell sein könnten oder werden.

Mein Nein zu dieser Initiative ist also nicht primär europapolitisch, sondern demokratisch motiviert. Demokratie heisst nicht Volksentscheid zu jeder Zeit, zu jedem Preis und überall, sondern Demokratie heisst sachkundige Staatsleitung durch Behörden, die vom Volk oder Parlament gewählt und dem Volk gegenüber verantwortlich sind; heisst faire Meinungsbildung und politische Auseinandersetzung zwischen Volk und Behörden und innerhalb des Volkes. Demokratie heisst bei uns auch, dass das gefundene Ergebnis in wichtigen Fragen vom Volk gutgeheissen oder abgelehnt werden kann. Wir pflegen diesen demokratischen Prozess auf den einfachen Nenner zu bringen, das Volk habe das letzte und nicht das erste Wort.

Deshalb lehne ich die Initiative ab, im Interesse einer lebendigen Demokratie, welche die Handlungsfreiheit der Behörden, die sachhaltige politische Auseinandersetzung und die legitimierende und abschliessende Mitsprache und Entscheidung des Volkes anerkennt.

Seiler Bernhard (V, SH): Ich lehne die Initiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» ebenfalls ab.

Ich sehe es ähnlich, wie mein Vorredner gesagt hat: Dass wir eine neue Art von Abstimmungen schaffen würden, wenn das Volk hier ja sagen würde. Wir würden die Kompetenzen zwischen Exekutive, Legislative und Souverän verschieben oder durcheinanderbringen. Es würde sich damit in unserer Demokratie etwas verändern, das sich seit Generationen bewährt und an und für sich auch zukünftig Chancen hat, so weitergeführt zu werden. Dazu kommt, wie ich gesagt habe, eine neue Art von Abstimmungen, die geschaffen würden, nämlich Abstimmungen, bei denen – Herr Rhinow hat dazu bereits Ausführungen gemacht – ein mögliches Ziel angestrebt werden möchte, hier die Verhinderung des EU-Beitrittes. Dies ohne vorher über die Mittel zu sprechen, ohne über die Vor- und Nachteile eines Beitrittes oder einer Ablehnung zu sprechen und vor allem ohne die Konsequenzen daraus zu kennen. Zu solchen Initiativen muss man grundsätzlich nein sagen.

Die eingespielte und gute Kompetenzverteilung hat sich bewährt und sollte meiner Meinung nach nicht verändert werden. Hätte man bereits zum Zeitpunkt der Lancierung dieser Initiative von der Partnerschaft für den Frieden gesprochen, wie sie uns von der Nato angeboten worden ist, gäbe es, glaube ich, auch dieses Thema noch in dieser Initiative, so dass es heissen würde: «Nato-Beitritt vors Volk!» Sie ersuchen daraus, welche Absurdität allenfalls damit verbunden ist, wenn wir solche Initiativen mit solchen Texten einfach dem Volk vorlegen würden.

Wenn man nun die Entscheidung über diese Initiative recht schnell vornehmen kann, darf man vielleicht trotzdem nicht ganz vergessen, dass die Volksinitiative «EG-Verhandlungen vors Volk!» mit über 100 000 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Die Unterschriftensammlung begann ja bekanntlich nach der denkwürdigen Abstimmung über einen EWR-Beitritt der Schweiz 1992. Die Unterschriften sind also 1993 und 1994 gesammelt worden. Man könnte nun annehmen, dass damals jedermann hätte wissen müssen, dass unser Souverän nicht nur über den EWR, sondern auch über einen späteren EU-Beitritt abzustimmen habe. Der Bundesrat und die Befürworter eines Beitritts zum EWR betonten ja dauernd, dass ein späterer Beitritt zur EU dann auch ganz klar wieder das Ja oder Nein des Volkes brauche; das wurde klar betont. Auch die Leute, die diese Initiative unterschrieben haben, sollten das also eigentlich gewusst haben, haben es gewusst. Trotzdem haben über 100 000 Bürgerinnen und

Bürger diese Initiative unterschrieben. Für mich ist klar, dass sehr viele darunter sind oder waren, die einfach das Vertrauen in unsere Regierung und das Vertrauen in unser Parlament verloren haben. Das ist für mich bedenklich; darüber darf man nun nicht einfach hinweggehen oder hinwegsehen. Ich glaube auch – es scheint mir sehr wahrscheinlich zu sein –, dass das verfrühte EU-Beitrittsgesuch, das damals in Brüssel deponiert worden ist, mit dazu beigetragen hat, dass diese Leute unsicher wurden, dem Bundesrat und Parlament nicht mehr vertraut haben und Angst hatten, dass allenfalls ein EU-Beitritt rasch erfolgen würde, vielleicht sogar ohne das Volk zu befragen. Dieses Misstrauen, diese Angst, glaube ich, haben dazu geführt, dass viele Leute diese Initiative unterschrieben haben, obwohl jedermann klar wusste, dass auch ein EU-Beitritt in unserem Lande nur über eine Volksabstimmung erfolgen kann. Auch nachträglich bin ich überzeugt, dass dieses zu frühe Deponieren eines EU-Beitrittsbuches in Brüssel massgeblich zu den Neinstimmen gegen den EWR geführt hat. Das bedaure ich heute, es ist passiert, aber ich möchte nochmals betonen, dass viele Leute aus dieser Unsicherheit heraus Dinge unterschreiben, die sie vielleicht hinterher eher bereuen.

Es muss, meine ich, von uns Parlamentariern, aber auch vom Bundesrat alles unternommen werden, um dieses verlorene Vertrauen wieder zurückzugewinnen, nicht nur derjenigen, die hier unterschrieben haben, es gibt noch viele Leute in unserem Land, die unzufrieden sind, die unsicher sind, die sich fürchten vor der Zukunft. Es geht nicht nur um Dinge wie EU- oder EWR-Beitritt, es geht heute auch um die Bundesfinanzen. Auch hier hat es viele Leute, die uns nicht mehr vertrauen, die Bundesfinanzen überhaupt noch sanieren zu können. Es geht auch um den Ausländerbereich, wo immer wieder – auch vom Bundesrat und vom Parlament – gesagt worden ist: Wir werden dafür sorgen, dass der Ausländerbestand nicht mehr zunimmt. Wir stellen das Gegenteil fest. Das führt leider zu diesem Misstrauen in unserem Volk, und da müssen wir etwas tun.

Wenn es uns nicht gelingt, in nächster Zeit etwas von diesem Misstrauen abzubauen, bin ich mir nicht mehr ganz sicher, ob dann Volk und Stände die Initiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» auch ablehnen, wie wir das heute im Ständerat beschliessen werden.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Meine Vorredner haben es gesagt: Nach der Bundesverfassung steht dem Bundesrat die ausschliessliche Kompetenz zu, die Schweiz nach aussen zu vertreten. Der Bundesrat alleine entscheidet demzufolge über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und die Teilnahme an Konferenzen zum Abschluss von Verträgen. Er ernennt die Verhandlungsdelegation, erteilt Instruktionen und gibt die Ermächtigung zur Unterzeichnung.

Mit der Initiative soll nun diese verfassungsmässige Kompetenzregelung betreffend das Verhältnis zum organisierten Europa – wenn ich so sagen darf –, d. h. zur Europäischen Union, durchbrochen werden. Das macht schon deshalb keinen Sinn, weil die Initiative nur einen Bereich betrifft, eben das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union, und nicht etwa in generell abstrakter Form die Vertragskompetenz zum Gegenstand hat, sei dies schlechthin oder sei dies zumindest für gewisse Typen von Staatsverträgen.

Es besteht aber auch ganz allgemein keine Veranlassung, die bestehende Kompetenzregelung der Bundesverfassung betreffend völkerrechtliche Verträge anders zu regeln. Schliesslich ist es doch völlig sachgerecht, dass dem Bundesrat als dem staatsleitenden Organ aufgetragen ist, unser Land nach aussen zu vertreten und in diesem Rahmen auch über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu entscheiden, dies selbstverständlich vorbehaltlich der Genehmigungskompetenzen des Parlamentes und allenfalls des Souveräns.

Die zur Diskussion stehende Volksinitiative soll nicht Anlass für eine eigentliche Europadiskussion sein. Auf eines bleibt aber in diesem Zusammenhang hinzuweisen: Der Bundesrat hatte sich in Würdigung des Abstimmungsergebnisses betreffend den EWR-Beitritt dafür entschieden, mit der EU in bi-

laterale Verhandlungen einzutreten und diese auch möglichst bald zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Diese Verhandlungen werden natürlich nicht erleichtert, wenn unsere Verhandlungspartner immer wieder von diametral entgegengesetzten Meinungen über unser Verhältnis zu Europa Kenntnis nehmen müssen.

Ich denke in diesem Zusammenhang nicht nur an die Initiative, die wir heute behandeln, sondern auch an die Volksinitiative «Für unsere Zukunft im Herzen Europas» oder an die Standesinitiative des Kantons Jura, die wir kürzlich in der APK behandelt haben. Es scheint mir daher wichtig, dass im Rahmen der Behandlung dieser Initiative klar erklärt wird, dass unser derzeitiges Ziel darin besteht, die bilateralen Verhandlungen möglichst bald zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Auch ich empfehle Ihnen, dem Antrag der APK zuzustimmen und die Initiative abzulehnen.

Martin Jacques (R, VD): L'initiative populaire qui nous est présentée aujourd'hui nous propose en fait de modifier la répartition des responsabilités et des compétences en matière de politique étrangère telle que la prévoit notre Constitution fédérale.

L'Union européenne effraie tellement les initiants qu'ils sont prêts à en faire un cas à part qui donnerait au peuple non pas le dernier mot comme le prévoit notre loi fondamentale, mais le tout premier, à savoir l'autorisation d'entamer des négociations. Or, cette façon de faire ne serait conforme ni au bon sens ni à la pratique internationale de la plupart des démocraties, qui veut que la politique extérieure soit de la responsabilité de l'exécutif, donc du Gouvernement. Elle est contraire au bon sens, car comment gouverner un pays, comment être crédible aux yeux des citoyens comme à ceux des partenaires étrangers, s'il faut poser à son peuple une question générale de confiance avant toute négociation?

Notre constitution prévoit que tout accord international soit ratifié par le peuple. Celui-ci a donc le dernier mot en souverain, mais pour se prononcer sur des propositions concrètes et non sur une démarche générale, dont on ne sait encore ce qu'elle signifie.

Adopter cette initiative aurait des effets très concrets et tout à fait dommageables sur nos relations actuelles avec l'Union européenne. Ce texte aurait pour conséquence d'obliger le Conseil fédéral à retirer la demande de négociations déposée à Bruxelles. Imaginez la situation des représentants helvétiques engagés dans les difficiles négociations bilatérales avec l'Union européenne, dans un tel cas de figure, d'autant plus que ce vote serait justement ressenti comme l'expression d'une fermeture de notre pays vis-à-vis de l'extérieur.

L'ensemble de notre économie, les domaines de la recherche et de la formation souffrent déjà suffisamment de l'isolement de la Suisse au centre d'un continent qui s'organise, qui construit son avenir sans nous. N'aggravons pas cette situation mal comprise par une partie de nos citoyens, mal acceptée par la jeunesse de notre pays.

Il est surprenant de constater que ceux-là même qui refusent l'ouverture de la Suisse vers l'Europe, notamment au nom de la défense de nos institutions, sont prêts, pour bloquer toute velléité de rapprochement, à brader la démocratie même, car cette initiative revient à vider le vote populaire de toute substance. Ne les suivons donc pas dans leurs précautions obsessionnelles. Demeurons fidèles à l'esprit de nos institutions: un partage des responsabilités raisonnable, qui donne au peuple souverain le pouvoir de décision en toute connaissance de cause et au Conseil fédéral les moyens de gouverner, c'est-à-dire de déterminer des lignes directrices aux relations du pays avec l'extérieur, la faculté d'entrer en négociations et, enfin, d'en présenter le résultat, s'il y en a un, en votation.

Cette initiative est contraire à nos lois. Elle tire sa justification d'un sentiment dangereux: la défiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus. Nous ne pouvons accepter une telle dérive populiste.

C'est pourquoi je vous engage à recommander le rejet pur et simple de cette initiative populaire, sans demander au Conseil fédéral de lui opposer un contre-projet.

Brunner Christiane (S, GE): Sans répéter les arguments de mes préopinants, j'aimerais toutefois ajouter que cette initiative est certainement l'expression d'une crainte généralisée et d'une motion de défiance, à l'égard tant du Gouvernement que de nos institutions démocratiques, et finalement même à l'égard du peuple.

Il faut se rappeler dans quel contexte cette initiative avait été lancée, contexte qui a certainement suscité aussi cette crainte exacerbée. A l'époque, on avait l'impression que le débat européen s'était emballé dans l'euphorie de la préparation de notre adhésion à l'Espace économique européen et dans l'espoir de notre demande d'adhésion à l'Union européenne. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'entre-temps le débat s'est complètement enlisé et que les craintes ont changé de camp. Ce sont actuellement les pro-Européens et pro-Européennes qui craignent de voir leur volonté politique reportée indéfiniment aux calendes grecques.

Mais cette initiative est aussi une motion de défiance à l'égard de notre Gouvernement, auquel on entend retirer le droit de décider de son propre chef d'entamer des négociations en vue d'une éventuelle adhésion, alors qu'il va de soi que le peuple souverain tient toujours en Suisse son Gouvernement bien sous contrôle, puisqu'il dispose du droit suprême de décider en dernier ressort sur tous les résultats issus des négociations internationales.

C'est aussi une motion de défiance à l'égard de nos propres institutions politiques qui, de l'avis des initiants, ont l'air de ne plus être assez efficaces pour permettre l'exercice correct de nos droits démocratiques puisqu'il faut d'abord voter sur un principe, sans en connaître les modalités, avant de se prononcer sur le véritable contenu. C'est enfin une motion de défiance à l'égard du peuple lui-même puisque les initiants pensent que le peuple est si peu capable de discernement qu'il doit pouvoir se prononcer au moins deux fois sur le même objet.

Une initiative fondée à ce point sur la crainte, même la crainte de la discussion, traduit bien la mentalité des initiants, auxquels la plus petite idée d'ouverture fait peur. C'est pourquoi les initiants nous proposent une initiative avec deux verrous, un en haut et un en bas de la porte, pour être sûrs que même les pro-Européens et pro-Européennes les plus convaincus n'arriveront jamais à ouvrir cette porte.

J'attends, quant à moi, un refus populaire massif de cette initiative et il est probable que tous ses défenseurs vont pouvoir se compter. Ce refus massif provoquera l'appel d'air que nous appelons de nos vœux pour une politique d'ouverture cohérente qui nous permettra de négocier afin de garder dans notre pays les organisations internationales qui ont tendance à nous quitter – problème qui touche particulièrement mon canton –, et qui nous mettra en position de force dans les négociations bilatérales et bientôt, je l'espère, sur la ligne de départ pour le marathon vers l'adhésion.

Forster Erika (R, SG): Die Initianten begründen die Initiative nicht in erster Linie damit, einen EU-Beitritt verhindern zu wollen. Mit der beabsichtigten Volksbefragung solle aber der Volkswille rechtzeitig, d. h. vor der Verhandlungsphase, festgestellt und respektiert werden.

Es ist sicher richtig, dass mit einer Annahme der Initiative durch das Volk die Tür nach Europa nicht endgültig zugeschlagen wäre. Der Zugang – das ist ja wohl die Absicht der Initianten – würde aber wesentlich oder eben erst recht erschwert.

Bei der Vorlage handelt es sich – wie bereits betont – nicht um eine Frage der Europapolitik, was jedes weitere Wort zur Frage, ob die Schweiz der EU beitreten soll oder nicht, in dieser Debatte erübrigt. Insofern muss die Diskussion auf den eigentlichen Streitpunkt der Initiative gelenkt werden, nämlich auf die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Souverän in der schweizerischen Aussenpolitik.

Die Bundesverfassung regelt bekanntlich die Kompetenzen in der Aussenpolitik unmissverständlich. Der Bundesrat besorgt die aussenpolitischen Angelegenheiten. Das Parlament hat in den aussenpolitischen Kommissionen ein Informa-

tions- und Mitberatungsrecht. Entscheidend aber ist, dass dem Volk mit dem Staatsvertragsreferendum das letzte Wort zukommt. Das geltende Verfassungsrecht gibt also dem Souverän in aussenpolitischen Belangen bereits herausragende Mitwirkungsmöglichkeiten.

Solange wir vom Bundesrat möglichst zeitgerecht kreative und fundierte Optionen fordern, die Antworten auf die Probleme der sich stets wandelnden Umwelt enthalten, müssen wir ihm zumindest den Freiraum zugestehen, den er zur Führung der Aussenpolitik und zur Erarbeitung dieser Optionen benötigt. Die aussenpolitischen Zuständigkeiten sollen daher so belassen werden, wie sie sind. Zukunftsgerichtete Führungsentscheide des Bundesrates müssen bei der Frage der europäischen Integration nach wie vor möglich sein, zumal – wie bereits ausgeführt – der letzte Entscheid sowieso beim Volk liegt.

Mit der Initiative soll zudem der Souverän zum ersten Mal nicht über das Resultat eines politischen Konzeptes befinden können, sondern er soll sich bereits dazu äussern, ob dieser Prozess überhaupt in Gang kommen darf oder nicht. Es gäbe gewissermassen eine Abstimmung ins Ungewisse, es sei denn, man würde dem Volk gleichzeitig mit der Grundsatzfrage die Frage des Verhandlungsmandats unterbreiten. Wenn man das überlegt, sieht man, wie problematisch diese Initiative ist.

Gestatten Sie mir noch einige Bemerkungen zur Anpassung des Initiativtextes. Die Anpassung des Initiativtextes kann sicher aus formaljuristischen Gründen kritisch beurteilt werden, weil die EG auf den Römer Verträgen beruhte, die EU aber auf den Maastrichter Verträgen, welche natürlich nicht deckungsgleich sind. Im Grunde hat sich die EG aber nur in EU umbenannt. Aufgrund der seit der Lancierung der Initiative durchgeführten Namensänderung der Europäischen Staatengemeinschaft legt mir die Vernunft nahe, dass dies auch im Initiativtext nachzuvollziehen ist.

Im übrigen ist in beiden Fällen, ob EU oder EG, der Verhandlungspartner für die Schweiz derselbe. Das Demokratieprinzip lässt die materialrechtliche Gleichbehandlung der Begriffe EU und EG in diesem konkreten Fall sicher zu. Schliesslich handelt es sich bei dieser Frage um einen Nebenkriegsschauplatz.

Wichtiger ist es, sich auf die Ablehnung der Vorlage zu konzentrieren, weil damit eine unzweckmässige Kompetenzverlagerung in der schweizerischen Aussenpolitik beabsichtigt wird. Ob es sich um Verhandlungen mit einer EU oder einer EG handelt: Für den Bürger dürfte dies nicht ausschlaggebend sein.

Ich bitte Sie ebenfalls, die Initiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» abzulehnen.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Le court débat que vous avez voulu engager au sujet de cette initiative populaire prouve une fois encore qu'il s'agit essentiellement d'une question formelle et institutionnelle qui doit être examinée et vérifiée indépendamment des positions que l'on peut avoir sur la question fondamentale pour notre politique étrangère qu'est le problème européen. Cela ne signifie pas que le sujet européen soit biffé de l'ordre du jour de nos activités. Au niveau du Conseil fédéral, on continue à se battre sur la voie très difficile représentée par les négociations bilatérales. Il est nécessaire pour le pays, indispensable pour le Parlement que, à la conclusion des négociations bilatérales, le discours de notre approche de l'UE soit repris dans un débat substantiel qui va engager les deux Chambres du Parlement.

Mais aujourd'hui, il s'agit fondamentalement – et cela a été souligné pratiquement par tous les conseillères et conseillers aux Etats qui sont intervenus – d'une pure question institutionnelle. En tant que telle, elle doit être examinée. La question de l'ouverture de négociations, en fonction de quelque convention internationale que ce soit, est, au niveau général, dans tous les pays, une tâche laissée largement au Gouvernement. Cette ouverture ne représente rien d'autre que la manifestation de la volonté de s'asseoir à une table et de commencer à avancer les idées, de confronter les thèses qui sont les nôtres avec celles de l'autre partie, c'est-à-dire de

conduire des négociations avec tous les éléments techniques et matériels que les négociations supposent. Le résultat final de la négociation est alors l'élément essentiel qui doit être jugé, et c'est seulement à ce moment qu'un pays, la Suisse dans ce cas, assume éventuellement des engagements de caractère juridique qui doivent être alors soumis à la vérification et à la décision de l'instance compétente.

Donc, les éléments institutionnels nous disent simplement qu'il s'agit ici de laisser la procédure suivre les voies traditionnelles. Je tiens à souligner qu'un élément n'est absolument pas en jeu, même si parfois les initiants affirment le contraire: le peuple, et le peuple seulement, a la faculté et la compétence, dans notre pays, de prendre toute décision aussi en matière d'engagement européen. C'est seulement le peuple qui a le dernier mot, le cas échéant, quelle que soit notre politique européenne future. Cela doit être souligné mille fois, car on donne parfois l'impression qu'on voudrait simplement, en s'opposant à l'initiative, soustraire au peuple quelques-unes de ses compétences. Le peuple a le dernier mot, et je tiens à le répéter ici, si jamais cela devait être nécessaire, ça ne l'est pas, mais pour quelques-unes et quelques-uns dans ce pays cela doit être, hélas, signalé une fois de plus.

Je parlais institutions, permettez-moi de me référer aussi à la logique des choses. Car, indépendamment des questions formelles et institutionnelles, une chose devrait tout de même paraître évidente, c'est que si nous voulons laisser à la dernière instance la possibilité de juger – dans notre cas, au peuple –, cette dernière instance doit être à même de juger sur la base de tous les éléments qui sont en jeu. Cela a été dit par MM. Rhinow et Martin et par Mme Brunner, entre autres. Qu'est-ce que le peuple peut décider au début d'une négociation sans connaître, d'aucune manière, quelle sera l'évolution de la négociation, quelles seront les requêtes que nous allons faire aux partenaires européens, quelles seront les concessions éventuelles qui pourraient être notre contribution aux négociations? Ça va de soi, et chacun le comprend, qu'une décision en connaissance de cause ne peut être prise qu'au moment où le résultat de la négociation est sur la table, au moment donc où vraiment tous les éléments sont connus et où l'on peut donc dire oui ou non, selon les évaluations personnelles.

Donc, l'aspect formel institutionnel, logique même des choses, conduit le Conseil fédéral à vous proposer de recommander le rejet de l'initiative, sans entrer en matière sur les éléments matériels de la politique européenne qui seront l'objet de bien d'autres discussions.

C'est la raison pour laquelle le Conseil national a voulu séparer, à notre avis de manière opportune et sage, cette initiative des autres initiatives populaires; je pense en particulier à celle des jeunes qui, elle, entraîne des discussions matérielles sur le futur de notre politique, discussions que nous ne pouvons pourtant pas tenir avant la conclusion des négociations bilatérales.

Je me réfère également à l'intervention de M. Inderkum lorsqu'il faisait état des questions de compétence dans le cadre de notre structure en matière de politique étrangère. Je dis cela aussi pour corriger un peu quelques indications contenues dans le message et qui vont de manière un peu excessive dans la direction d'une compétence exclusive du Conseil fédéral. Monsieur Inderkum, je vous rappelle l'article 47bis que le Parlement a voulu introduire dans la loi sur les rapports entre les Conseils, où il est dit clairement que le Conseil fédéral entretient systématiquement un dialogue permanent avec le Parlement et ses commissions pour établir une politique étrangère qui soit, autant que faire se peut, commune. C'est l'effort que nous entreprenons depuis quelques années, en particulier avec les Commissions de politique extérieure qui sont incluses dès le début dans toutes nos discussions. Je tiens à souligner que cela n'est pas seulement une question institutionnelle, mais que cela répond aux besoins effectifs d'une politique étrangère qui se veut ouverte et intelligente.

Voilà ce que j'avais à dire. C'était intéressant d'écouter Mme Brunner lorsqu'elle parlait des actes de méfiance que cette initiative implique. Elle a raison de dire qu'on entrevoit

aussi, dans cette initiative, une méfiance envers nos institutions qui, plus que toutes les autres, donnent au peuple le dernier mot. Accepter cette initiative serait s'interroger au sujet de nos institutions, ce qui n'est pas mérité.

Cela dit, je termine, parce qu'il ne vaut pas la peine d'aller au-delà des éléments essentiels que je viens d'indiquer. Je vous prie de bien vouloir accepter l'arrêté fédéral recommandant ce rejet de l'initiative populaire.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss betreffend die Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!»

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen

Droits de l'enfant. Convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. Juni 1994 (BBi V 1)
Message et projet d'arrêté du 29 juin 1994 (FF V 1)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Schmid Carlo)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Schmid Carlo)

Ne pas entrer en matière

Daniöth Hans (C, UR), Berichterstatter: Das Kinderrechts-übereinkommen nimmt in den zahlreichen Ausgestaltungen der Menschenrechtsakte der Uno, denen die Schweiz bereits beigetreten ist, eine zentrale Position ein. Es konkretisiert in umfassender Weise die allgemein anerkannten Menschenrechte für die Lebensbereiche des Kindes.

Die Ratifizierung hat in unserem Lande einen längeren Meinungsbildungsprozess ausgelöst, der nur auf den ersten Blick aussergewöhnlich erscheint. Der Bundesrat hat zwar,

«EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!». Volksinitiative

«Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!». Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.061
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1996 - 08:00
Date	
Data	
Seite	338-342
Page	
Pagina	
Ref. No	20 040 573

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.