

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 24. September 1992, Vormittag
Jeudi 24 septembre 1992, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Frau Meier Josi

92.052

EWR-Abkommen Accord sur l'EÉE

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 793 hiavor – Voir page 793 ci-devant

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Art. 1, 2, Ziff. II Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I art. 1, 2, ch. II préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 20 (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1–4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Schiesser

Abs. 4

Streichen

Eventualantrag Schiesser

Abs. 4

Der Vorrang des Völkerrechts bleibt vorbehalten.

Art. 20 (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1–4

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Schiesser

Al. 4

Biffer

Proposition subsidiaire Schiesser

Al. 4

La primauté du droit international public demeure réservée.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Zu Beginn der Sondersession hatte ich bereits Gelegenheit, die Grundsatzbeschlüsse und Erwägungen der Staatspolitischen Kommission zu den Fragen des Referendums bei den Eurolex-Geschäften und des Vorrangs des Völkerrechts vorzustellen und zu erläutern. Die Kommission hat in der Zwischenzeit ihre Beschlüsse bestätigt und sich den Formulierungen des Nationalrates angeschlossen. In den Absätzen 1 und 2 von Artikel 20 wird das sogenannte nachträgliche Referendum verankert, welches bei denjenigen und nur denjenigen Änderungen des Bundesrechts Anwendung finden soll, die im Zusammenhang mit

dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens notwendig erscheinen. Die übrigen Gesetzesänderungen werden im normalen Gesetzgebungsverfahren mit dem gewohnten fakultativen Referendum abgewickelt. Der Bundesrat hat in seinem Entwurf das Referendum ausschliessen wollen. Heute unterstützt er erfreulicherweise die von unserer Kommission entwickelte Lösung.

Die Gründe, welche gegen den Ausschluss des Referendums, d. h. für ein Referendumsrecht des Volkes, sprechen, sind ebenfalls in der Sondersession bereits erläutert worden. Es galt, eine Lösung in einem Viereck folgender Prinzipien zu finden: der Einhaltung unserer internationalen Verpflichtungen; der Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen den Organen unseres Gemeinwesens und damit der Wahrung der demokratischen Mitwirkungsrechte des Volkes; der Einfachheit und Transparenz; sowie der Rechtssicherheit.

Jede der von uns geprüften Lösungen – wir haben verschiedene Möglichkeiten untersucht – bedingt eine Wertabwägung, eine Optimierung im Sinne einer möglichst weitgehenden Annäherung an alle Prinzipien. Diese sind aber nicht vollständig zu verwirklichen. Jede Lösung bedingt Teilverzicht. Dabei gewichteten wir den Wert der Teilnahmemöglichkeit des Volkes stärker als ursprünglich der Bundesrat, mussten jedoch gewisse tragbare Konzessionen bei der Rechtssicherheit eingehen.

Für dieses nachträgliche Referendum, das – wie erwähnt – nur bei denjenigen Rechtsänderungen gilt, die für das Inkrafttreten des EWR-Abkommens notwendig sind, sprechen vor allem folgende vier Erwägungen:

1. Das gewohnte Referendumsrecht wird nicht ausgerechnet dort beschnitten, wo es – zumindest in quantitativer Hinsicht – um ungewohnte und weitgreifende Änderungen unserer Rechtsordnung geht.

2. In all jenen Fällen, wo das EWR-Recht der Schweiz Gestaltungsspielräume offenlässt – und dies ist in grösserem oder kleinerem Umfang vielerorts der Fall –, kommt die direkte Demokratie nicht nur in der Form, sondern auch in der Substanz voll zum Tragen. Insofern ist es falsch zu sagen, dem Volk werde etwas vorgemacht. Das Referendum kommt im Rahmen dieser Gestaltungsspielräume voll zur Geltung.

3. Grundsätzlich findet damit die gleiche Kompetenzverteilung Anwendung, wie sie auch bei späteren Anpassungserlassen im Rahmen einer Weiterentwicklung des EWR-Vertragsrechts anzutreffen sein wird. Dies freilich mit dem Unterschied, dass dannzumal das ordentliche Referendum und nicht das nachträgliche gelten wird.

4. Das geänderte Bundesrecht kann zusammen mit dem EWR-Abkommen in Kraft gesetzt werden. Dies ermöglicht eine usanzgemässe Ratifizierung des Abkommens nach erfolgter landesinterner Rechtsanpassung.

Wie Sie dem Text der Absätze 1 und 2 entnehmen können, zeichnet sich dieses nachträgliche Referendum dadurch aus, dass die entsprechenden Erlasse nicht erst nach Ablauf der unbenützten Referendumsfrist, sondern mit dem EWR-Abkommen in Kraft treten. Die Referendumsfrist beginnt aber, wie gewohnt, mit der Publikation im Bundesblatt zu laufen. Entsprechend sieht das Artikel 59 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor. Diese amtliche Publikation soll aber nach unseren Vorstellungen erst nach der positiven Volksabstimmung über das EWR-Abkommen erfolgen, auch wenn – was wir befürworten – die Schlussabstimmungen noch in dieser Session durchgeführt werden.

Die Begründung liegt darin, dass keine Referenden auf Vorrat, d. h. vor der Abstimmung über das EWR-Abkommen selbst, ergriffen werden sollen oder müssen. Sollte nämlich das EWR-Abkommen abgelehnt werden, dann könnten ja auch die Eurolex-Erlasse nicht in Kraft treten. Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und dieser Erlass in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er, wie in Absatz 2 ausgeführt wird, unverzüglich ausser Kraft.

Dieser Wegfall des Erlasses hat nicht zur Folge, dass das EWR-Vertragsrecht ebenfalls aufgehoben würde. Dieses gilt, weil und soweit es nach den Regeln der Vertragsschliessung, d. h. bei uns auch nach den Regeln über das Staatsvertragsreferendum, angenommen wurde. Das Gesetzes- und Be-

schlussreferendum bezieht sich in seiner Substanz also nur auf denjenigen Bereich, der – etwa im Rahmen der Konkretisierung einer EWR-Richtlinie – in die Zuständigkeit des nationalen Gesetzgebers fällt.

Die Kommission ist sich bewusst, dass mit dem Ausserkrafttreten eines Erlasses nach erfolgreichem Referendum – so selten wahrscheinlich dieser Fall eintreffen würde – die Rechtssicherheit in einem gewissen Umfang tangiert werden kann, weil es dann für eine gewisse Zeit an einer erforderlichen landesinternen Umsetzungsnorm fehlen könnte. Dies ist der Preis – und den möchte ich offen darlegen –, den wir für die Wahrung der demokratischen Mitwirkung zu bezahlen haben. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte haben deshalb in einem solchen Fall unverzüglich einen neuen Erlass auszuarbeiten, der aber dem ordentlichen Referendum untersteht, wie das auch bei späteren Anpassungen der Fall sein wird.

Ich gestatte mir, auch etwas zu Absatz 3 zu sagen, weil das zusammengehört. Ich werde aber die Ausführungen zu Absatz 4 erst folgen lassen, wenn wir die Absätze 1 bis 3 behandelt haben.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass alle Änderungen des Bundesrechts, die nicht eine zwingende Folge des EWR-Abkommens darstellen – also im Sinne von Absatz 1 nicht notwendig sind –, dem sogenannten ordentlichen Verfahren der Gesetzgebung unterstehen, wie es in der Bundesverfassung vorgesehen ist.

So «ordentlich» ist dieses Verfahren allerdings nicht unbedingt, denn nach Artikel 89bis BV ist auch das Dringlichkeitsrecht darin eingeschlossen.

Im Sinne einer Klammerbemerkung darf ich noch anmerken, dass in diesem Absatz – wie übrigens auch in Absatz 1 – unter «Bundesrecht» nur derjenige Teil zu verstehen ist, der in den Kompetenzbereich der Legislative fällt. Nicht erfasst sind hier Erlasse der Exekutive, namentlich Verordnungen des Bundesrates, die sonst auch unter den Begriff des Bundesrechtes fallen.

Bundesrat Koller: Der Bundesrat hat sich – in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Zimmerli/Leuba – schon sehr früh mit dieser wichtigen Frage der Einführung des *Acquis communautaire* in unsere Rechtsordnung befasst. Es wurde sowohl dem Bundesrat als auch Ihrer parlamentarischen Arbeitsgruppe sofort klar, dass hier das übliche Verfahren der Übernahme von Staatsvertragsrecht in unsere schweizerische Rechtsordnung nicht zur Anwendung kommen kann. Denn das übliche Verfahren besteht darin, dass wir zunächst unser widersprechendes nationales Recht anpassen. Erst wenn wir das widersprechende nationale Recht angepasst haben, können wir den entsprechenden Staatsvertrag ratifizieren.

Dieses normale Verfahren kam hier aus offensichtlichen zeitlichen und sachlichen Gründen nicht in Frage. Aus zeitlichen Gründen nicht, weil das EWR-Abkommen bekanntlich erst am 11. Mai in Porto unterschrieben wurde und es deshalb unmöglich gewesen wäre, diesen *Acquis communautaire* im normalen Verfahren mit ordentlichen Gesetzesreferenden auf den 1. Januar 1993 abzuändern und in Kraft zu setzen.

Das normale Verfahren kam aber auch aus einem sachlichen Grund nicht in Frage, weil es mit dem ganzen Sinn des EWR-Vertrages nicht vereinbar gewesen wäre, wenn über ordentliche Gesetzesreferenden wichtige Teile aus dem EWR-Vertrag hätten herausgebrochen werden können. Eine solche Integration «à la carte» ist im Rahmen des EWR-Vertrages nicht möglich und würde einen schweren Verstoß gegen das ausdrückliche Vertragsprinzip der Homogenität des EWR darstellen.

Von dieser Erkenntnis ausgehend haben wir für das Uebernahmeverfahren – das ein spezifisches, neues sein musste – vier Leitplanken aufgestellt, nämlich die Leitplanken der Vertragstreue, der Transparenz, der Wahrung der Volksrechte und der Rechtssicherheit. Es hat sich sehr rasch gezeigt, dass zwischen diesen einzelnen Leitplanken offensichtlich ein gewisses Spannungsverhältnis besteht, denn bei vollständiger Wahrung der Volksrechte, wäre – um nur dieses Beispiel zu nennen – die Vertragstreue in Frage gestellt. Wenn nach dem Erfolg eines ganz normalen Gesetzesreferendums das entsprechende Anpassungsgesetz ausser Kraft träte – das wäre

die volle Wirkung –, wäre ein Teil des EWR-Vertrages nicht mehr erfüllbar, und wir würden daher gegen das Prinzip der Vertragstreue verstossen.

Davon und von der Einsicht ausgehend, dass in unserem monistischen Rechtssystem mit der Volksabstimmung vom kommenden 6. Dezember und mit der gehörigen Verkündung im entsprechenden Amtsblatt alles unmittelbar anwendbare EWR-Recht Bestandteil unserer Rechtsordnung wird, hat Ihnen der Bundesrat den Vorschlag gemacht, bei diesen mit dem EWR-Vertrag in Kraft tretenden Gesetzesanpassungen das fakultative Referendum auszuschliessen.

Wir sind dabei von der zentralen Ueberlegung ausgegangen, dass die Hauptpfeiler des ganzen EWR-Rechts unmittelbar anwendbare Bestimmungen sind. Das werden Sie nach Durchsicht der einzelnen Eurolex-Gesetze auch bestätigt gefunden haben.

Nun hat Ihre Staatspolitische Kommission vor den Sommerferien die Gewichte etwas anders verteilt. Ihre Staatspolitische Kommission hat unter diesen vier Leitplanken der Wahrung der Volksrechte den obersten Wert eingeräumt und hat in Aufnahme einer Idee, die ursprünglich vom Redressement national vertreten worden ist, einen Grundsatzentscheid betreffend die Einführung des nachträglichen Referendums getroffen. Allerdings – und hier sehen Sie den Zusammenhang mit der bundesrätlichen Lösung – unter ausdrücklicher Anerkennung des Vorranges des unmittelbar anwendbaren EWR-Rechtes. Man war sich also in der Staatspolitischen Kommission von Anfang an im klaren darüber, dass das nachträgliche Referendum, wie es Ihnen Herr Rhinow soeben dargetan hat, nicht die Wirkung haben kann, unmittelbar anwendbares EWR-Recht über das nachträgliche Referendum dann wieder in Frage zu stellen.

Diese Lösung Ihrer Staatspolitischen Kommission, die sich übrigens nachher auch in der Staatspolitischen und in der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates sowie im Plenum des Nationalrates durchgesetzt hat, bedingt freilich, dass die beiden anderen Prinzipien, nämlich Vertragstreue und Rechtssicherheit, weniger hoch gewichtet werden. Das heisst: Bei dieser Lösung haben wir zwar eine optimale Wahrung der Volksrechte im Rahmen der Einführung des EWR-Rechts in unsere Rechtsordnung. Wir nehmen dabei aber das Risiko in Kauf, dass bei einem erfolgreichen nachträglichen Referendum gewisse Vertragspflichten nicht rechtzeitig erfüllt werden können und auch die Rechtssicherheit nicht optimal gewahrt ist. Denn wenn ein nachträgliches Referendum Erfolg hat, führt das natürlich dazu, dass das entsprechende Eurolex-Gesetz dahinfällt, dass das vorbestehende nationale Recht wieder auflebt, dass die Rechtsanwendungsorgane aber gleichzeitig das unmittelbar anwendbare vorrangige EWR-Recht trotzdem anzuwenden haben, über das unser Volk in der Abstimmung über das obligatorische Staatsvertragsreferendum entschieden hat.

Der Bundesrat ist mit Ihnen der Meinung, dass eine solch unterschiedliche Gewichtung dieser vier Prinzipien durchaus vertretbar ist, einmal wegen des einmaligen Ranges, den die direkte Demokratie in unserem Land hat, aber eben auch aus der Ueberlegung heraus, dass die möglichen Vertragsverletzungen ja nicht die Hauptpfeiler des EWR-Vertrages betreffen können, sondern nur jene Bereiche, wo wir bei der Umsetzung des EWR-Rechts in unser nationales Recht Gestaltungsspielraum haben.

Erlauben Sie mir nun in diesem Zusammenhang doch bereits hier – obwohl wir nachher offenbar getrennt auf den Absatz 4 eintreten werden – die Darlegung, dass nach Meinung Ihrer Staatspolitischen Kommission und übrigens auch nach Meinung des Nationalrates und der befassten nationalrätlichen Kommissionen diese beiden Prinzipien, Gewährung des nachträglichen Referendums und Vorrang des Völkerrechts, immer eine Einheit gebildet haben. Denn diese ausdrückliche Statuierung des Grundsatzes des Vorranges des Völkerrechts erfüllt eben zwei wichtige Funktionen. Auf der einen Seite macht dieser Artikel 20 Absatz 4 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung klar, dass ein solches nachträgliches Referendum nicht die gleiche Bedeutung haben kann wie ein ordentliches uns bekanntes Referendum. Ein nach-

trägliches Referendum wird also nie die Bedeutung haben können, unmittelbar anwendbares EWR-Recht ausser Kraft zu setzen.

Ich kann Ihnen das anhand eines Beispiels erklären: Wir haben im SVG in Transformation der entsprechenden EWR-Normen neu vorgesehen, dass ab dem 1. Januar 1993 Kühllastwagen von 2,6 Meter Breite durch unser Land fahren können. Würde nun gegen dieses SVG-Eurolex erfolgreich das Referendum ergriffen, dann würde selbstverständlich diese Eurolex-Vorlage dahinfallen. Es würden an sich das alte SVG und das dazugehörige Recht wiederaufleben. Aber wegen des Vorranges des Völkerrechts, hier des EWR-Rechts, hätten alle Bürgerinnen und Bürger und auch die Unternehmen, die hier betroffen sind, selbstverständlich trotzdem einen Anspruch darauf, mit 2,6 Meter breiten Kühllastwagen durch unser Land zu fahren.

Ich glaube, das ist ein derart zentraler Unterschied gegenüber dem, was wir aufgrund des bisherigen Referendumsrechts gewohnt sind – das hängt eben mit dieser ganz neuen Methode der Rechtsumsetzung zusammen –, dass wir das dem Volk auch offen sagen müssen. Sonst würde man uns zu Recht der Intransparenz, wohl sogar der politischen Unehrllichkeit bezichtigen.

Das zweite Ziel, das wir mit dieser Vorrangbestimmung erreichen wollen, ist sodann, dass wir dem Bundesgericht und überhaupt den rechtsanwendenden Organen durch eine kodifikatorische Anordnung klarmachen wollen, dass die Schubert-Praxis, wie sie im Jahre 1973 entwickelt und seither, während 20 Jahren, immer wieder bestätigt worden ist, nicht mehr Bestand haben kann. Denn das Bundesgericht hat ja aufgrund von Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung in einer 20jährigen, konstanten Rechtspraxis immer wieder festgehalten, dass das spätere Landesrecht im Konfliktfall vorgeht, das heisst, wenn ein Konflikt zwischen völkerrechtlichem Vertrag und widersprechendem Landesrecht besteht.

Nun wäre es offenbar wenig konsequent, wenn wir unserem Volk auf der einen Seite sagen würden: Beim nachträglichen Referendum gilt dann dieser Vorrang des Völkerrechts. Und auf der anderen Seite: Aber wenn es um die Rechtsanwendung bei den Gerichten geht, gilt dieser Vorrang des Völkerrechts nicht, sondern dann soll die Schubert-Praxis weiterhin Geltung haben. Damit würden wir ja dem Souverän gegenüber höhere Schranken einführen, als wir das den Gerichten gegenüber tun.

Nachdem sich heute wenigstens alle führenden Staatsrechts- und Völkerrechtslehrer in der Kritik dieser Schubert-Praxis einig sind und wir zudem aufgrund von Protokoll 35 des EWR-Vertrages gehalten sind, dem EWR-Recht Vorrang gegenüber dem Landesrecht einzuräumen, hat dieser Absatz 4 auch diese zweite Funktion, damit Sie als Gesetzgeber klarmachen, dass diese Schubert-Praxis nicht weiterhin Bestand haben kann.

Die ausdrückliche Verankerung des Vorrangprinzips in der Verfassung entspricht zudem auch einem demokratischen Prinzip, weil der Vorrang des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht heute zwar eine unbestrittene Maxime ist, in unserer Bundesverfassung aber bisher nie ausdrücklich anerkannt worden ist.

Erlauben Sie mir abschliessend eine Bemerkung zur systematischen Stellung dieses Absatzes 4. Man kann sich fragen, ob Absatz 4 systematisch am richtigen Ort steht. Soweit die erste Funktion davon betroffen ist – die Relativierung des nachträglichen Referendums –, würde ich das ohne weiteres bejahen. Soweit er die zweite Funktion, die Korrektur der Schubert-Praxis des Bundesgerichtes, betrifft, hätte es zweifellos bessere Standorte gegeben. Die ursprüngliche Lösung Ihrer Staatspolitischen Kommission wäre eindeutig die bessere gewesen. Andererseits ist glücklicherweise durch diese Situierung in Absatz 4 klargestellt, dass sich der Vorrang nicht nur auf das nachträgliche Referendum, sondern auch auf den Absatz 3 – also auf künftige Anpassungsgesetze – bezieht.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf diese Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung einzutreten und dem Beschluss des Nationalrates und den Anträgen Ihrer Staatspolitischen Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3
Angenommen – Adopté*

Abs. 4 – Al. 4

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Unsere Kommission hatte bereits zu Beginn der Sommerpause beschlossen, dass als Pendant zu diesem nachträglichen Referendum ein Passus aufzunehmen sei, der diese Bindung der schweizerischen Organe an das EWR-Recht – die Herr Bundesrat Koller erwähnt hat – zum Ausdruck bringe. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft auf eine derartige Verankerung des Vorranges von EWR-Recht verzichtet. Es schien uns aber zweckmässig, gerade bei der Referendumslösung auf die Grenzen der autonomen Rechtsgestaltung hinzuweisen.

Die vom Nationalrat gefundene Formulierung an diesem Standort in Absatz 4 ist das Resultat langwieriger Bemühungen um einen Kompromiss, zu dem sich die Staatspolitische und die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates sowie das EJPD und das EDA schliesslich zusammengerauft haben. Nicht zuletzt deshalb hat die Kommissionsmehrheit dieser nationalrätlichen Fassung zugestimmt, obwohl wir nicht der Meinung gewesen sind, dieser Absatz 4 stelle das Musterbeispiel einer geglückten und vorbildlichen Rechtsschöpfung dar. Wir sind aber zur Ueberzeugung gelangt, dass in dieser auch rechtlich überaus schwierigen und nicht einfach verständlichen Lage im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen keine bessere, konsensfähige Formulierung gefunden werden kann und dass ein Differenzbereinigungsverfahren wohl nur dazu führen müsste, die letzten noch vorhandenen Klarheiten definitiv zu beseitigen. Genau das wollten wir nicht! Was bedeutet nun dieser Vorrang wirklich? Ich versuche nach der Diskussion in unserer Kommission, dessen Tragweite in sechs Erwägungen zu umreissen:

1. In erster Linie drückt er etwas aus, was ohnehin schon gilt: den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht. Dieser Grundsatz gilt – unangefochten – auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Insofern ist die Verankerung des Vorrangs hier nur deklaratorischer Natur. Es heisst dementsprechend auch, der Vorrang «bleibe» vorbehalten, d. h., gelte wie bis anhin.

Im übrigen verweise ich auf die Ausführungen in der Botschaft, die diesbezüglich klar sind. Zu erinnern ist ferner auch daran, dass nach unserer monistischen Rechtsauffassung das EWR-Recht als Landesrecht gilt, soweit es unmittelbar anwendbar ist.

2. Dieser Vorrang gilt nach Absatz 4 in erster Linie für das EWR-Recht. Dieses bildet auch den Anlass für diese Normierung. Um jedoch eine mögliche E-contrario-Auslegung zu unterbinden, wurde der Begriff «Völkerrecht» vorgezogen. Mit anderen Worten: Da der Vorrang des Völkerrechts in unserem formellen Verfassungsrecht bisher überhaupt nicht enthalten war, soll vermieden werden, dass eine blossе Verankerung des EWR-Vorrangs als Abschwächung des Vorrangs des übrigen Völkerrechts gedeutet werden könnte.

3. Obwohl diese Bestimmung ihren Standort in den Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung hat, soll sie auch künftig, d. h. nicht nur bei der gegenwärtigen Anpassung im Rahmen der Eurolex-Geschäfte, Geltung beanspruchen. Sie ist dementsprechend mehr als eine eigentliche Uebergangsbestimmung – dies ist im übrigen keine neue Erscheinung; dieses Phänomen kennen wir bereits heute, z. B. in Artikel 2 der Uebergangsbestimmungen BV. Dieser Absatz 4 gilt also in jedem künftigen Fall einer Anwendung von EWR-Recht oder eines Konfliktes zwischen EWR-Recht und übrigem Landesrecht.

4. Dies bedeutet insbesondere auch, dass der Vorrang des Völkerrechts ebenfalls dann gilt, wenn ein späterer Erlass des Landesrechts mit älterem Völkerrecht, namentlich EWR-Vertragsrecht, kollidieren sollte. Das Bundesgericht erklärt heute generell, das Völkerrecht gehe einem widersprechenden Bundesgesetz vor, auch einem später angenommenen Bundesgesetz. Dieser Fall ist deshalb besonders zu erwähnen, weil sich das Bundesgericht in einigen Fällen im Rahmen einer sogenannten Schubert-Praxis geweigert hat, diesen Vorrang

dann durchzusetzen, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich in Kauf nimmt, dass völkerrechtswidriges Landesrecht zustande kommt.

Diese Praxis ist in der Lehre heftig und beinahe einhellig kritisiert worden. Mit der vorliegenden Klarstellung – es ist nur eine Klarstellung – wird das Bundesgericht künftig erst recht dem Vorrang generell Beachtung schenken müssen und völkerrechtswidriges Landesrecht nicht anwenden dürfen.

5. Dass in Absatz 4 der Vorrang für alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe gilt, dient ebenfalls der Klarstellung. Unter «Organ» ist einerseits jede Behörde zu verstehen, die Recht zu setzen oder Recht anzuwenden hat, andererseits aber auch das Volk im Rahmen der Rechtsetzung. Nicht berührt wird die Frage der Zuständigkeiten innerhalb der Exekutive, innerhalb der Verwaltungshierarchie. Ich denke etwa an die Frage, welche Verwaltungsinstanz zur vorfrageweisen Normkontrolle, namentlich zur Nichtanwendung von Bundesrecht, im Einzelfall befugt sein soll. Dieses Problem kennen wir bereits heute: Es wird durch diese Bestimmung nicht tangiert und nicht verändert.

6. Es stellt sich die Frage, ob mit der Verankerung des Vorranges des Völkerrechts eine neue Schranke des Volksinitiativrechts aufgerichtet wird. Dies ist nicht der Fall. Das heisst freilich nicht, dass das Völkerrecht, jedenfalls das zwingende Völkerrecht, nicht eine Schranke für das Volksinitiativrecht darstellen kann. Es heisst bloss, Absatz 4 ändert diesbezüglich nichts an der heute schon geltenden Rechtslage. Diese ist freilich – ich sage es in aller Offenheit – eher mehrdeutig. Die Frage der Mehrdeutigkeit wird also nicht berührt, auch nicht gelöst. Im Rahmen der Genehmigung des EWR-Abkommens wäre dies auch gar nicht möglich.

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.

Schiesser: Nach den Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller habe ich gezweifelt, ob ich meinen Antrag nicht zurückziehen könnte. Nach den präzisen Ausführungen von Herrn Rhinow kann ich dies allerdings nicht tun. Ich muss auf dem Streichungsantrag bestehen, und zwar wegen Punkt 3, den Herr Rhinow soeben dargelegt hat: Es geht bei Absatz 4 nicht um eine Uebergangsbestimmung im Zusammenhang mit dem nachträglichen Referendum, sondern um die Einfügung einer Bestimmung in unsere Bundesverfassung, die dauernd gelten soll – nicht nur im Zusammenhang mit dem EWR-Recht, das wir jetzt einführen, sondern auch im Zusammenhang mit dem EWR-Recht, das später einmal folgt; nicht nur im Zusammenhang mit dem EWR-Recht, sondern mit dem gesamten Völkerrecht.

Wir nehmen eine Bestimmung in unsere Bundesverfassung auf, die kein einziger Staat in der EG und sicher auch nicht in der Efta in dieser Form kennt. Wir sind hier wieder einmal mustergültiger als der beste Musterschüler; wir machen mehr als jeder EG-Staat bisher gemacht hat.

Vor der materiellen Begründung eine Vorbemerkung, damit mein Antrag nicht falsch verstanden wird. Ich möchte mit aller Deutlichkeit festhalten, dass sich meine Opposition gegen Artikel 20 Absatz 4 nicht gegen die Anerkennung des Vorranges des Völkerrechts vor Landesrecht, so wie er heute in der Schweiz allgemein anerkannt und auch gehandhabt wird, richtet. Ich anerkenne den Vorrang des Völkerrechts vor Landesrecht, aber ich anerkenne nicht die Notwendigkeit, ihn jetzt in Artikel 20 Absatz 4 derart kategorisch festhalten zu wollen. Mein Widerstand richtet sich in erster Linie dagegen, dass wir überstürzt und ohne gründliche Abklärungen der entsprechenden Auswirkungen, gleichsam im Beiwagen zum EWR-Abkommen, einen Grundsatz in der Verfassung verankern wollen, der in keiner anderen Verfassung in diesem Umfang vorhanden ist.

Ich habe in der berichtigten Fassung (vom 22. September 1992) einen Hauptantrag und einen Eventualantrag eingebracht. Der Hauptantrag zielt auf Streichung, der Eventualantrag (für den Fall, dass Sie der Streichung nicht zustimmen

können) auf eine weniger einengende und weniger präjudizierende Fassung des Grundsatzes des Vorranges des Völkerrechts.

Zur Begründung möchte ich folgendes ausführen:

Herr Bundesrat Koller und Herr Rhinow haben die Struktur von Artikel 20 dargelegt. Absatz 1 betrifft das Inkrafttreten des EWR-Abkommens und der notwendigen Aenderungen des Bundesrechts. Absatz 2 handelt vom nachträglichen Referendum. Absatz 3 bringt eigentlich nichts Neues. Er besagt, dass für die übrigen Aenderungen des Bundesrechts das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 89ff. BV gilt. In Absatz 4 folgt der Vorrang des Völkerrechts. Herr Bundesrat Koller und der Kommissionspräsident haben ausgeführt, Absatz 4 sei im Zusammenhang mit dem nachträglichen Referendum eingeführt worden. Anlass zur Einfügung von Absatz 4 war somit der Umstand, dass wir das nachträgliche Referendum vorgesehen haben.

Im bundesrätlichen Entwurf, der das nachträgliche Referendum nicht kennt, war vom Vorrang des Völkerrechts nicht die Rede. Nun bezieht sich dieser Vorrang aber nicht nur auf die Fälle des nachträglichen Referendums, sondern auch auf die Fälle späterer Rechtsanpassungen, und – das ist in meinen Augen das Verheerende – er gilt auch für alle rechtsanwendenden Organe in unserem Lande. Wir haben bei den Eurolex-Vorlagen einen Grundsatz festgelegt und haben ihn strikte durchgehalten: Wir wollen im Zusammenhang mit dem EWR nur das anpassen, was notwendig ist. Hier schiessen wir über dieses Ziel hinaus. Was im EWR-Vertrag, so ist zu fragen, zwingt uns dazu, eine solche Bestimmung in die Bundesverfassung aufzunehmen? Nichts! Wenn im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag ein Vorbehalt festzulegen wäre, dann wäre es jener des EWR-Rechts, aber nicht des gesamten Völkerrechts.

Herr Kollege Rhinow hat gestern in seinem Votum dargelegt, welchen Umfang das Völkerrecht heute innerhalb der Systematischen Sammlung des Bundesrechts einnimmt, dass es in unserer Gesetzgebung bereits wesentlich umfangreicher ist als das landesinterne Recht. Wir aber schreiben diesen Vorrang nicht nur für das EWR-Recht fest, sondern für das gesamte Völkerrecht.

Herr Rhinow hat erklärt, dies geschehe zur Verhinderung von E-contrario-Schlüssen. Das überzeugt mich nicht. Entweder handelt es sich um eine Uebergangsbestimmung zum EWR-Recht, oder es ist eine grundlegende Bestimmung, die das Verhältnis des Völkerrechts zum Landesrecht ein für allemal regelt. Dann gehört sie nicht hierhin.

Wir machen hier also eine Ausnahme vom Grundsatz, dass nur das Notwendigste anzupassen ist, während wir uns in allen andern Bereichen strikte daran gehalten haben. Ich verstehe nicht, warum wir in einer so grundlegenden Frage derart leicht über diesen Grundsatz hinausgehen.

Ein dritter Punkt: Ich habe mir überlegt, welches die staatsrechtlichen Auswirkungen dieser Bestimmung sein könnten, nachdem Herr Kollege Rhinow klar dargelegt hat, dass Absatz 4 nicht nur eine Uebergangsbestimmung darstellt, sondern eine Bestimmung, die inskünftig generell anzuwenden ist. Im Zusammenhang mit der Einführung des Referendums – ich muss das nochmals betonen – ist diese Bestimmung in Artikel 20 aufgenommen worden.

Herr Bundesrat Koller hat erklärt, damit der Souverän nicht eine höhere Schranke zu überwinden habe, müsse dieser Vorrang des Völkerrechts auch für die rechtsanwendenden Organe, statuiert werden. Ich verstehe das schlicht und einfach nicht. Ich verstehe nicht, warum alle rechtsanwendenden Organe und nicht nur jene auf höchster Ebene, von Verfassung wegen verpflichtet werden sollen, den Vorrang des Völkerrechts zu gewährleisten. Abgesehen davon, dass das in der Praxis schlicht und einfach nicht durchführbar ist, weil es an den entsprechenden Sachkenntnissen fehlt, bedürfte die Einfügung einer solch weitgehenden Bestimmung in unsere Bundesverfassung vertiefter Ueberprüfung.

Die rechtsanwendenden Behörden haben mit den Absätzen 1 bis 3 in Artikel 20 überhaupt nichts zu tun. Die Einfügung der «rechtsanwendenden Organe» in den Absatz 4, der sie verpflichtet, den Vorrang des Völkerrechts umfassend zu wahren,

wird – wenn dies strikte gehandhabt wird – zu einer Verschiebung der Gewalten führen. Mit einem einzigen Federstrich innerhalb der EWR-Vorlage schaffen wir die Grundlage für eine Verschiebung der Gewichte innerhalb der Verteilung der Staatsgewalt: weg vom Parlament, weg vom Gesetzgeber, hin zu den Gerichten, hin zur Verwaltung.

Eine solche Verfassungsänderung sollte eine eigenständige Vorlage bilden, die es uns erlaubt, die Auswirkungen auf das Verfassungsgefüge, auf Artikel 113 Absatz 3 BV und auf die Prerogative der Bundesversammlung (Art. 71 BV) gründlich abzuklären.

Vierter Punkt: Ich habe es bereits einleitend gesagt: Im Zusammenhang mit dem EWR-Recht gehen wir hin und verankern den Vorrang des Völkerrechts umfassend. Herr Bundesrat Koller, hat Oesterreich in seinem Genehmigungsbeschluss etwas Ähnliches getan? Oesterreich hat das Referendum nicht, bin ich überzeugt. Aber ich bin auch überzeugt, dass Oesterreich nicht so weit geht und das Völkerrecht in jedem Fall über das eigene Landesverfassungsrecht stellt.

Wenn ich mir die mir bekannten Rechtsordnungen vor Augen halte, so muss ich hier nochmals mit aller Deutlichkeit feststellen, dass wir wohl weiter gehen als jeder EG-Staat. Es gibt EG-Staaten, die die eigene Verfassung über das Gemeinschaftsrecht stellen. Deutschland schränkt den Vorrang des EG-Rechts sachlich ein. Wenn die EG-Länder keine derartige Bestimmung brauchen, warum sollen wir dann eine einführen?

Aus den genannten Gründen ersuche ich Sie, Absatz 4 zu streichen. Wir haben heute eine Anerkennung des Grundsatzes des Völkerrechts, der ausreicht, um allfällige Konflikte – wie sie Herr Bundesrat Koller bei Annahme eines Referendums in Aussicht gestellt hat – zu lösen. Belasten wir doch die EWR-Vorlage nicht mit einem zusätzlichem Nachteil.

Wir haben gestern in diesem Saal mit einer Präsenz, die offenbar nur noch bei Fichendiskussionen übertroffen wird, und in seltener Einmütigkeit dem Eintreten auf die EWR-Vorlage zugestimmt. Aber bereits heute nachmittag, wenn wir in unsere Kantone zurückkehren, wird uns in Sachen EWR wieder ein anderer Wind ins Gesicht blasen. Belasten wir die EWR-Vorlage doch nicht unnötigerweise mit einem staatsrechtlichen Problem, das wir anders lösen können! Befreien wir die EWR-Abstimmung von dieser Last, kommen wir auf die Frage des Vorranges des Völkerrechts anderweitig zurück.

Noch eine Bemerkung zu meinem Eventualantrag: Im Eventualantrag schlage ich folgende Formulierung vor: «Der Vorrang des Völkerrechts bleibt vorbehalten». Wenn Sie dem Streichungsantrag nicht zustimmen können, stimmen Sie dem Eventualantrag zu, damit mindestens die rechtsanwendenden Organe in der Bundesverfassung nicht genannt werden.

Ich möchte festhalten, dass diese Formulierung «Der Vorrang des Völkerrechts bleibt vorbehalten» rein deklaratorischen Charakter hat, nichts anderes besagt, als dass an der heutigen Praxis der Bundesversammlung bzw. des Bundesgerichtes festgehalten werden soll. Wenn wir, Herr Bundesrat Koller, die Schubert-Praxis durch Verfassungsrecht ändern wollen, dann bitte in einer eigenständigen Vorlage, zu der Parlament und Volk – losgelöst vom EWR – Stellung beziehen können!

Ich bitte Sie, Absatz 4 zu streichen. Wir können die Probleme auch ohne diesen Absatz 4 lösen. Dann haben wir nicht die verheerende präjudizierende Wirkung dieses Absatzes 4.

Ich bitte Sie, Absatz 4, falls Sie den Streichungsantrag (Hauptantrag) ablehnen sollten, durch die Fassung gemäss Eventualantrag zu ersetzen.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Die Mitglieder der Staatspolitischen Kommission und auch Herr Bundesrat Koller wissen, dass ich persönlich sehr wohl von Anfang an ohne einen solchen Vorbehalt hätte leben können. Aber es ist nicht dasselbe, ob ein Vorbehalt nicht aufgenommen oder ob er vom Zweitrat mit der Begründung von Herrn Schiesser wieder gestrichen wird. Ich möchte das meinen Ausführungen klar voranstellen, weil die Streichung Wirkungen – vor allem Interpretationsgelüsten – Vor Schub leisten könnte, die wir nicht mehr steuern könnten. Deshalb müssen wir uns gut überlegen, ob wir nicht ein falsches Signal aussenden, wenn wir nach diesen Voten

den Vorrang des Völkerrechts jetzt wieder aus dieser Bestimmung herausstreichen. Das als Vorbemerkung.

Herr Schiesser hat mit der ihm eigenen Scharfsinnigkeit Mängel dieses Absatzes 4 aufgelistet. Ich kann ihm ein Stück weit folgen. Ich habe es auch gesagt: Man kann sich streiten, ob der Standort richtig sei und ob es «EWR-Recht» statt «Völkerrecht» hätte heissen sollen. Aber das Hauptanliegen von Herrn Schiesser verstehe ich nicht. Ich verstehe nicht, dass man den Vorrang des Völkerrechts anerkennen und sagen kann, man wolle nichts ändern, sich gleichzeitig aber so vehement gegen diese Bestimmung wehren und ihr verheerende Auswirkungen unterschieben kann. Das begreife ich nicht. Da könnte doch die Vermutung aufkommen, vor allem später bei der Interpretation dieser Streichung, dass es eben doch darum gegangen wäre, diesen Vorrang nicht klar anzuerkennen, sondern den Abweichungen die Tür offenzuhalten. Das dürfen wir aber nicht riskieren.

Ich glaube nicht – ich möchte es nochmals sagen –, dass mit Absatz 4 materiell etwas geändert wird. Es liegt eine Klarstellung vor – ich habe es deutlich gesagt – eine Klarstellung, die selbstverständlich auch künftig gelten wird. Insofern verstehe ich auch nicht, dass meine dritte Erwägung für die Streichung so entscheidend sein soll. Denn der Vorrang des Völkerrechts gilt wirklich nicht nur für dieses EWR-Abkommen!

Das zweite Argument von Herrn Schiesser, die Gewichtsverlagerung weg vom Parlament, würde nur dann zutreffen, wenn wir eine materiell neue Rechtslage einführen würden; aber das wollen wir ja gerade nicht. Es heisst klar im Text, es gelte weiterhin dieser Vorrang des Völkerrechts. Wenn wir schon von den Gewalten und allfälliger Gewichtsverlagerung sprechen: Vorrang des Völkerrechts heisst eben auch Anerkennung der Rechte des Volkes, das mit dem Staatsvertragsreferendum diesem Vertragsrecht zugestimmt hat. Es geht nicht darum, dass das Parlament Zuständigkeiten an die Justiz abgibt, sondern dass die Zuständigkeit des Volkes respektiert wird, auch vom Parlament.

Ich bitte Sie trotz – ich gebe es zu – gewisser Schwächen der Formulierung, die nicht einfach zu beheben sind, wie die Diskussion im Nationalrat ja bewiesen hat, den Grundsatz beizubehalten mit meiner nochmaligen Präzisierung, dass es um eine Klarstellung geht, um eine Offenlegung, nicht um eine materielle Aenderung.

Noch ein Wort zur Schubert-Praxis: Es stimmt nicht, dass die Schubert-Praxis die alleinige Praxis des Bundesgerichtes ist und damit die Rechtslage festgeschrieben wäre, sondern das Bundesgericht hat in vielen anderen Fällen einen anderen Standpunkt vertreten. Wenn wir als Parlament sagen: «Bundesgericht, du hast dich gefälligst an diesen Vorrang zu halten», ändern wir nicht die Gewalten zu Lasten des Parlaments, sondern dann sagen wir, wer in diesem Land Meister ist.

Schmid Carlo: Es ist zu bedauern, dass über Artikel 20 Absatz 4 ein veritabler Krieg ausbricht. Denn meines Erachtens wäre es wichtig gewesen, die Vorlage gemäss Beschluss des Erstrates zu akzeptieren. Ich bin auch nicht in allen Teilen mit der Vorlage des Erstrates einverstanden, aber aus der Genese heraus habe ich dafür Verständnis.

Es ist zu Recht gesagt worden: Die Frage des Vorbehalts des Völkerrechts ist in dem Moment aufgekommen, als wir – die SPK des Ständerates, dann die SPK des Nationalrates, die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates und letztlich das Plenum des Nationalrates – das nachträgliche Referendum zu diesen einzelnen Eurolex-Vorlagen beschlossen haben.

Wir haben uns damals folgendes gesagt: Wir wollen zwei Dinge tun: Wir wollen einerseits deklaratorisch dem Volk klarmachen, dass es zwar diese nachträgliche Referendumsmöglichkeit im Rahmen der sofort anwendbaren Eurolex-Gesetze, später aber auch das Normalreferendum im Rahmen der späteren Umsetzung des Völkerrechts gibt und dass wir damit die demokratischen Rechte weitestmöglich wahren wollen. Andererseits wollen wir festhalten, dass aber das Völkerrecht das Referendumsrecht insofern beschränkt, als direkt anwendbares Völkerrecht – gestützt auf den EWR-Vertrag – durch das Referendum nicht aufgehoben werden kann. Insoweit hat

diese Bestimmung eine deklaratorische Wirkung. Ich gebe zu: Wir wollten dem zweiten Punkt eine konstitutive Wirkung beimessen, indem wir die Schubert-Praxis abstellen wollten, denn die Schubert-Praxis ist gerade im Eurolex-Bereich eine gefährliche Angelegenheit.

Im Rahmen der ständerätlichen Kommission – ich kann das hier sagen – hatte ich seinerzeit einen Antrag gestellt, der den Anforderungen von Herrn Schiesser eher genügen würde. Dieser lautete damals: «Bund und Kantone sorgen dafür, dass das EWR-Abkommen verwirklicht und entgegenstehendes Landesrecht nicht angewendet wird.» Wir hätten uns erstens auf den EWR beschränkt; damit wären wir im Rahmen dieses Beschlusses geblieben. Zweitens wäre die Frage, wie man die konstitutive Wirkung dieses Absatzes ausgestaltet hätte, aufgrund der Formulierung «Bund und Kantone sorgen dafür» möglicherweise via Gesetz auszuführen gewesen. Auf alle Fälle hätte es nicht dieses Schreckbildes bedurft, das heraufbeschworen wird, nämlich irgendein Gemeindepräsident oder irgendein Bezirksrichter messe dann das eidgenössische Recht am Völkerrecht.

Ich bin allerdings der Auffassung, dass die Grundidee, die der Herr Kommissionspräsident aufgezeigt hat, richtig ist. Wir können der alten Fassung nachtrauern, soviel wir wollen; im Rahmen eines doch eher gruppendynamischen Prozesses im Nationalrat ist das herausgekommen, was jetzt hier vorliegt. Man kann damit leben, denn eines, was Herr Schiesser gesagt hat, stimmt nicht: Er muss wohl zur Kenntnis nehmen, dass wir weit und breit nicht die einzigen sind, die eine solche Verfassungsbestimmung kennen.

Ich darf Ihnen zitieren, was z. B. Norwegen sagt: «Die Bestimmungen im Hauptteil des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sollen als norwegisches Recht gelten.» Es gibt die Bestimmung von Schweden: «Die Bestimmungen in diesem und in jedem anderen Gesetz, welche zur Erfüllung der schwedischen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen erlassen worden sind, sollen in ihrer Anwendung nicht durch Bestimmungen in anderen Gesetzen beeinträchtigt werden.»

Dazu sagt Herr Daniöth, dass das Staaten seien, die das Völkerrecht ausdrücklich in ihre eigene Gesetzgebung übertragen müssen. Das ist nicht unser System. Es gibt aber Staaten, die unserem System folgen und trotzdem solche Artikel haben.

Ich verweise auf die Niederlande: «Les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne sont pas appliquées si leur application n'est pas compatible avec des dispositions de traités ou de décisions d'organisations de droit international public qui engagent chacun.»

Die Italiener sagen in Artikel 10 ihrer Verfassung: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.»

Die Amerikaner sagen in Artikel 6 Absatz 2 ihrer Verfassung: «The Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land;»

Es soll mir keiner kommen und sagen, wir seien die einzigen, die nun in dieser ganzen Geschichte als die letzten im Zug herumfahren! Wir haben durchaus Vorgänger; wir sind keineswegs päpstlicher als der Papst, wir sind keineswegs jene, die wieder einmal genauer als andere sind.

Daher bin ich der Auffassung, dass wir um der intellektuellen Redlichkeit willen Absatz 4 beibehalten müssen, einerseits um die deklaratorische Wirkung an das Volk heranzubringen, andererseits auch, um die Schubert-Praxis in einem klaren Entscheid aufzuheben.

Die Schubert-Praxis wird uns noch grosse Probleme bringen. Die Schubert-Praxis wird heute als eine Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Geltung von Artikel 113 der Bundesverfassung verkauft. Das heisst: Entscheide des Volkes oder Entscheide des Parlamentes, die durch Nichtergreifen des Referendums zum Entscheid des Volkes geworden sind und früherem Staatsvertragsrecht bewusst und willentlich widersprechen, kommen nicht unter die Fuchtel des Richters, sondern bleiben als souveräner Akt des Volkes anerkannt.

Die Achtung vor dem Volk: Okay, damit bin ich einverstanden. Aber: Sie ersetzen – ich sage das pointiert und böse – mit der Schubert-Praxis den Richter durch den Diplomaten bzw. durch den Bundesrat. Sie können wählen, was das Bessere ist!

Was ist in Graubünden passiert? In Graubünden hat die Lex Friedrich einem alten Staatsvertrag mit Italien widersprochen, und das Bundesgericht hat entschieden: Wir respektieren die Lex Friedrich als Volkswille, die Lex Friedrich soll durchgesetzt werden, auch gegen den Staatsvertrag.

Wenn man diese Praxis durchgezogen hätte, hätte ich nichts dagegen gehabt. Aber die Diplomaten sind gekommen und haben dem Bundesrat gesagt, was er zu tun hat: Das Völkerrecht geht vor, nicht das Landesrecht! Richterrecht, okay, Respektierung des Volkswillens. Aber wenn diejenigen, die uns die Schubert-Praxis als Positivum verkaufen, auch die sind, die sie aus machtpolitischen Kalkül wieder umstossen wollen, bin ich der Auffassung: Lieber einen Richter als einen Diplomaten, sogar noch lieber als einen Bundesrat!

Deshalb: Brechen Sie dieses Spiel ab – es verwirrt –, und stimmen Sie dem Nationalrat zu!

Frick: Die heutige Diskussion und die Ausführungen des Kommissionspräsidenten zeigen, dass dieser Artikel 20 Absatz 4 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung eine noch grössere Bedeutung hat, als wir in der Kommission angenommen haben. Es ist erst heute klargeworden – Kommissionspräsident Rhinow hat es ausgeführt –, dass Absatz 4 für alles Völkerrecht gilt und nicht nur im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen und den geltenden Rechtssätzen der EG. So bin ich in meiner Haltung bestärkt worden, dass Absatz 4 in dieser Form nicht angenommen werden kann.

Es gilt – das als Vorbemerkung – wohl von Seiten der Schweiz zu garantieren, dass das Völkerrecht im EWR-Rahmen Vorrang hat. Wir haben das berühmte Protokoll 35, das die Schweiz wie alle Abkommensstaaten verpflichtet, den Vorrang des EWR-Rechts zu respektieren und ihm zum Durchbruch zu verhelfen. Wir haben deshalb vor den Sommerferien in der Staatspolitischen Kommission unsere Grundsätze, welche vom Nationalrat übernommen wurden, in zwei Sätzen formuliert:

1. das nachträgliche Referendum gilt;
2. der Grundsatz des Völkerrechts bleibt vorbehalten.

Wir sind damals von einer Formulierung im Sinne von Herrn Carlo Schmid ausgegangen: «Bund und Kantone sorgen dafür, dass dieser Grundsatz verwirklicht wird.» Das ist ein klarer Auftrag an die Gesetzgebung. Was aber schliesslich nach einem Machtspiel zwischen zwei nationalrätlichen Kommissionen – der Aussenpolitischen und der Staatspolitischen – herausgekommen ist, ist nicht, was wir wollen.

Absatz 4 bringt heute zwei neue Elemente: erstens das Ende der sogenannten Schubert-Praxis in allen Bereichen; und zweitens eine Aufforderung an alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe, das EWR-Recht im Vorrang durchzusetzen. Was heisst das?

1. Zuerst zur Schubert-Praxis – Herr Schmid Carlo hat sie erläutert –: Mit Absatz 4 ändern wir das Verhältnis zu Artikel 113 der Bundesverfassung, wie es bis heute gegolten hat. Das Bundesgericht hat erkannt, dass im Zweifelsfall nachträgliche Entscheide des Volkes einem alten völkerrechtlichen Vertrag vorgehen. Das kehren wir heute um – und das, ohne für einen solch bedeutenden Entscheid den Willen des Volkes zu ergründen, ohne das übliche Verfahren durchzuführen! Bis heute hat in der Schweiz immer noch gegolten, dass die letzte Instanz das Volk ist und sein Entscheid im Zweifelsfall jenem des Richters vorgeht. Das heben wir auf! Allerdings wird die Schubert-Praxis im EWR-Recht keine grosse Rolle spielen, weil es neues Recht ist und man sich in den nächsten Jahren nicht darauf berufen kann, wie es im Bündnerland geschehen ist, dass ein alter Konsularvertrag aus dem 19. Jahrhundert vor der Lex Friedrich Vorrang haben soll. Aber es ist fraglich, ob wir einen so fundamentalen Grundsatz, wie ihn Artikel 113 BV darstellt und die Urteile des Bundesgerichtes angewandt haben, für die gesamte Rechtsordnung umkehren sollten.

2. Sodann normieren wir in Absatz 4 einen klaren Auftrag: Alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe müssen den Vorrang des EWR-Rechtes durchsetzen. Was heisst das im Klartext? Rechtsanwendende Organe sind alle Verwaltungsstellen; grundsätzlich hat jeder Beamte auf jeder Stufe – Gemeinde, Kanton und Bund – nach dem Wortlaut und nach dem Sinn dieses Artikels danach zu suchen (man fordert ihn direkt dazu auf), ob irgendwo EWR-Recht durch ein Bundesgesetz verletzt wird. Bis heute war dies, was das Bundesrecht betraf, höchstens dem Bundesgericht vorbehalten. Wir setzen also – Herr Rhinow hat gesagt: für das gesamte Völkerrecht – eine Kompetenz an alle Gerichte jeder Stufe, an alle Beamten jeder Stufe, das Bundesrecht auf die EWR-Verträglichkeit hin zu überprüfen. Das geht mir einfach zu weit. Ohne dass nach EWR-Recht hierzu eine Notwendigkeit bestünde, fügen wir es was ein, was es nicht braucht.

Ich möchte auf eine Aussage von Herrn Rhinow eingehen: Er wehrt sich dagegen, dass wir eine Differenz zum Nationalrat schaffen. Aber ich bin immer noch überzeugt, dass das Zweikammersystem uns verpflichtet, eine Lösung zu suchen, die besser ist als eine schlechte des Nationalrates. Auch die befürwortenden Vorredner haben gesagt, dass Absatz 4 unbefriedigend sei. Also ist es doch unsere Aufgabe, eine bessere Lösung zu suchen!

Zur Frage, ob wir streichen oder den Eventualantrag Schiesser gutheissen sollen: Persönlich gefällt mir der Eventualantrag Schiesser besser, und zwar aus einem einfachen Grund: Das EWR-Recht verpflichtet uns, den Vorrang des Völkerrechts zu garantieren. Also normieren wir es auch deklaratorisch – aber nur für den EWR-Bereich – als Absatz 4; das ist korrekt und entspricht den Juli-Berichten der Staatspolitischen Kommission.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie in erster Linie den Eventualantrag gutzuheissen. Der Streichungsantrag (Hauptantrag) allein schafft wiederum Probleme und lässt Fragen offen, die ich nicht in dieser Form offenlassen möchte.

Gadient: Der Grundsatz, dass das Völkerrecht Vorrang vor dem Landesrecht hat, wird in diesem Lande allgemein anerkannt, wie das dargelegt worden ist. Die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung, die diesen Vorrang festhält, erscheint a priori kaum gerechtfertigt. Eine solche Regelung kann nolens volens die unerwünschte Nebenwirkung haben, dass die Anwendbarkeit dieses allgemeinen Grundsatzes in anderen Bereichen e contrario in Frage gestellt werden könnte. Gerade darin zeigt sich eine erste Problematik einer solchen Sonderbestimmung im EWR-Bundesbeschluss.

Die gegenteilige Auffassung, die wir soeben erläutert erhielten, vermag mich persönlich nicht zu überzeugen. Der Bundesrat hat deshalb in der ursprünglichen Fassung seines Vorschlages davon abgesehen, einen Vorbehalt aufzunehmen. Inzwischen ist allerdings die Möglichkeit eines mit dem modifizierten Dringlichkeitsverfahren verbundenen Referendums vorgesehen. Doch meine ich nicht, dass der Vorbehalt damit an Rechtfertigung gewonnen hätte. Gewährung des nachträglichen Referendums und Vorrang des Völkerrechtes bildeten stets eine Einheit, das ist zutreffend. Aber das nachträgliche Referendum, das ist unter dieser Optik zu würdigen, kann unmittelbar anwendbares EWR-Recht nicht ausser Kraft setzen. Ernst zu nehmen wäre ein Vorbehalt auf jeden Fall, denn der Bundesrat ist offensichtlich nicht gewillt, ihn nur als Deklamation interpretiert zu wissen; das ist heute eindeutig gesagt worden.

Der Beschluss des Nationalrates umschreibt und definiert den Vorbehalt, indem alle rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe explizit zu dessen Beachtung verpflichtet werden. Bis anhin hat die Rechtsprechung des Bundesgerichtes – ich attestiere durchaus, dass sie grundsätzlich vom Vorrang des Völkerrechts ausgeht und auf diesem basiert – diesen Grundsatz dennoch relativiert, indem unser oberstes Gericht bei Konflikten zwischen Völkerrecht und späterem Gesetzesrecht bis jetzt, gestützt auf Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung, dem späteren Gesetzesrecht den Vorrang gegeben hat, wenn es annehmen konnte, dass der Gesetzgeber internationale Verpflichtungen wissentlich und willentlich nicht beachtet

hat. Gerade das war natürlich auch beim von Herrn Schmid zitierten Bündner Beispiel der Fall.

Das Beispiel ist meines Erachtens unpassend und dient nicht als Stütze seiner Argumentation. Das Bundesgericht hat sich geweigert, die Lex Friedrich als obsolet zu betrachten und einem aus dem letzten Jahrhundert stammenden Konsularvertrag mit Italien den Vorrang zu geben. Das war durchaus legitim und zeigt, wie notwendig ein solcher Spielraum sein kann. Wenn der Bundesrat nachher auf eine diplomatische Intervention Italiens hin intervenierte und den Kanton Graubünden veranlasste, vom Vollzug abzusehen, dann geschah das aus vermeintlicher Staatsräson und aus politischen Erwägungen. Deswegen verdient das Bundesgericht mit seiner Praxis in der Tat keinen Tadel.

Uebrigens war die italienische Diplomatie vorstellig geworden. Herr Schmid hat freundlicherweise von den Diplomaten gesprochen. Ich zweifle nicht an den diplomatischen Qualitäten unseres Bundesrates, aber er hat als Bundesrat gehandelt.

Der unbedingte Vorrang des Völkerrechts mag zwingend sein, wenn die internationale Friedensordnung oder zwingendes Völkerrecht zur Diskussion stehen. Das Prinzip erscheint indessen überspitzt und fragwürdig, wenn zum Beispiel eine profane Administrativnorm einem fundamentalen, eminent demokratisch ausgewiesenen landesrechtlichen Anliegen vorgehen soll. Die sogenannte Schubert-Praxis und Artikel 113 Absatz 3 BV haben dem bis anhin vorgebeugt, weil damit bei aller grundsätzlichen Anerkennung des Vorranges ausnahmsweise dennoch grundlegende Anliegen landesinterner Art berücksichtigt werden konnten. Darüber mag man streiten; die Gelehrten sind offenbar weitgehend der Meinung, dass man die Schubert-Praxis verlassen sollte, wie uns das heute mitgeteilt worden ist – so weit, so gut. Aber ich teile die Auffassung der Herren Schiesser und Frick, wonach eine solche Grundsatzfrage nicht auf dem Nebengeleise der EWR-Revision einer Lösung zugeführt werden, sondern Gegenstand einer separaten Vorlage bilden soll. Bevor die in der Praxis bewährte Handhabung des Vorranges über Bord geworfen wird, muss eine gründliche und umfassende Klärung der Voraussetzungen und Auswirkungen einer Aenderung erfolgen.

Die allenfalls angezeigte Lösung müsste in der Folge im Bedarfsfalle meines Erachtens zu einer Revision des Artikels 113 der Bundesverfassung führen. Wahrlich, Artikel 20 Absatz 4 ist keine Musterlösung! Es ist vom Kommissionspräsidenten sodann attestiert worden, dass heute keine bessere, konsensfähige Lösung gefunden werden konnte; auch das mag sein. Aber ich stelle fest, dass eine EWR-bedingte Notwendigkeit zur Korrektur nicht besteht, und wir verfolgen ja generell die Linie, mit der Revision nur so weit zu gehen, als dies durch den EWR-Vertrag zwingend ist.

Aus all diesen Gründen liegt meines Erachtens der konsequente Streichungsantrag Schiesser richtig. Der Vorbehalt im Sinne des Eventualantrages wäre höchstens dann zu rechtfertigen, wenn er allein als Deklamation im Sinne der Begründung von Herrn Schiesser zu verstehen wäre. Aus der Begründung und dem Votum des Herrn Kommissionspräsidenten zur ersten Aussage geht hervor, dass er die Auffassung teilt, diese Bestimmung habe rein deklamatorischen Charakter. Dies müsste aber im Protokoll gebührend zum Ausdruck kommen, damit in der Folge kein Handlungszwang entsteht.

Unter den gegebenen Voraussetzungen ist es jedoch ohne Zweifel richtiger, dem Streichungsantrag zuzustimmen.

Cavelty, Berichterstatter der APK: Die Aussenpolitische Kommission hat sich mit der Problematik von Artikel 20 Absatz 4 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung ebenfalls befasst, und sie hat der Staatspolitischen Kommission ihre Bedenken gegenüber der Formulierung des Nationalrates klar zum Ausdruck gebracht. Diese Formulierung bringt – wie wiederholt gesagt wurde – die Gefahr einer Verlagerung der Gewalten mit sich, indem die Gerichte und die Verwaltung im Einzelfall der gesetzgebenden Gewalt und dem Gesetz übergeordnet werden. Ob wir ein Gesetz erlassen oder nicht, spielt gar keine grosse Rolle mehr. Denn gemäss der Formu-

lierung des Nationalrates sind die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Organe ermächtigt und geradezu aufgerufen, im Einzelfall Völkerrecht dem bestehenden Recht voranzusetzen.

Gesetze, selbst solche, die wir im Referendum angenommen haben, werden demnach für die Gerichte und für die Verwaltung praktisch unverbindlich. Wenn ein Beamter oder ein Richter eine Norm des Völkerrechts entdeckt, die dem Gesetz vermeintlich oder tatsächlich widerspricht, kann er diese anwenden.

Diese Situation ist eigentlich geschaffen – und soweit verstehe ich es – mit Blick auf das Eurolex-Programm und das nachträgliche Referendum. Schwierig wird es aber, wenn diese Norm über das bestehende Eurolex-Programm hinaus für alle künftigen Fälle generalisiert wird. Herr Rhinow hat ausdrücklich bestätigt, dass das die Meinung sein soll. Herr Schiesser hat mit Recht diesen Punkt als den schwierigsten bezeichnet.

Die Staatspolitische Kommission hatte einmütig beschlossen, die Bedenken der Aussenpolitischen Kommission weiterzuleiten und Sie zu bitten, aus diesem Absatz 4 eine bloss deklaratorische, nicht konstitutive Bestimmung zu machen. Herr Rhinow hat das einigermassen gemacht, allerdings mit dem belastenden Zusatz, dass das für alle Fälle gelte, nicht nur für das Eurolex-Programm. Und das ist für mich zu wenig.

Herr Bundesrat Koller ist noch weiter gegangen und hat eine Zweiteilung ein und desselben Absatzes zur Diskussion gestellt. Einerseits soll dieser Absatz zwar deklaratorisch sein, andererseits aber doch wieder konstitutiv. Mir scheint diese Zweiteilung sehr akademisch und für eine Verfassungsbestimmung sehr schwierig zu sein.

Die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, werden zahlreich sein. Angesichts dieser Situation und des Janus-Gesichtes, das die Verfassungsbestimmung nun bekommen soll – solche Bestimmungen sollte man nicht haben –, muss doch Klarheit geschaffen werden. Dies ist nur möglich, indem wir dem Antrag Schiesser auf Streichung zustimmen oder dann zumindest eine rein deklaratorische Formulierung, wie Herr Schiesser sie als Eventualantrag eingebracht hat, beschliessen. So entsteht zumindest eine Differenz zum Nationalrat, und es besteht mindestens die Gelegenheit zu einer vertieften Aussprache und zu einem vertieften Studium dieses enorm wichtigen Problems.

Natürlich ist es unangenehm, jetzt eine Differenz zu schaffen. Aber wir haben noch zwei Wochen Zeit, diese auszudiskutieren. In dieser Diskussion werden wir auch bedenken können – was Herr Schmid Carlo erwähnt hat –, welche diesbezüglichen Regelungen andere Staaten haben. Herr Schmid Carlo hat drei Staaten aufgezählt und deren entsprechende Verfassungsbestimmungen wörtlich zitiert. Wohlweislich hat er andere Staaten, die solche Normen nicht haben, nicht genannt, beispielsweise Grossbritannien und Schweden, die das – wie wir meinen – ausdrücklich auch nicht wollen. In dieser Diskussion werden wir Gelegenheit haben, Rechtsvergleiche anzustellen.

Wir können dann auch den Fall Graubünden näher unter die Lupe nehmen, den Herr Schmid Carlo erwähnt hat, und die Ueberlegung machen, ob wir lieber den Bundesrat oder das Bundesgericht als oberste Instanz haben wollen. Ich selber würde sagen: Für die Gesetzgebung müssen, solange die Verfassung so ist, wie sie ist, Parlament und Volk zuständig sein. Aber gerade diese beiden Instanzen kommen in dieser ganzen Angelegenheit zu kurz, wenn wir die Formulierung gemäss Beschluss des Nationalrates tale quale übernehmen.

Es ist meines Erachtens besser, jetzt noch zu versuchen, diese Hypothek auszumerzen, und es ist eine Hypothek für diese Bestimmung! Eine Hypothek übrigens, die der Schweizerische Bauernverband beispielsweise als gravierend betrachtet. Der Schweizerische Bauernverband – wie eingangs gesagt – befürchtet nämlich, die Verwaltung bekomme über die gesetzlichen Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes hinaus zu viele Kompetenzen im Verhältnis zum EWR; und gerade das möchte auch der Schweizerische Bauernverband aus begreiflichen Gründen vermeiden.

Ich bitte Sie eindringlich, dem Antrag Schiesser zuzustimmen.

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Zimmerli: Ich muss sagen, dass die Diskussion anfängt, mir unheimlich zu werden, wenn ich die Voten höre, die einen gewissen fundamentalistischen Zug annehmen. Es scheint mir, dass wir gut daran täten, aufgrund eines Vermittlungsantrages, den ich einreichen möchte, noch einmal in Kenntnis eines neuen Textes zu diskutieren. Es sind gegen alle bisherigen Formulierungen Einwendungen vorgebracht worden, die wir ernst nehmen sollten, vor allem auch aus staatspolitischen Gründen und mit Blick auf die bevorstehende Volksabstimmung.

Ich beantrage Ihnen hier, die Debatte zu Artikel 20 zu unterbrechen, zu Artikel 21 überzugehen und auf Artikel 20 zurückzukommen, wenn mein Antrag schriftlich vorliegt, damit ich ihn begründen kann.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Das Verfahren ist etwas ungewöhnlich. Wir sollten einem Ordnungsantrag auf Verschiebung wegen eines Antrages, den wir nicht kennen, stattgeben. Ich möchte als Kommissionspräsident einen solchen Antrag in der Kommission besprechen können. Persönlich wehre ich mich nicht gegen bessere Ideen, aber ich hätte etwas Hemmungen, jetzt die Verhandlungen einfach pauschal auszusetzen, auf das Risiko hin, dass dann noch zusätzliche Vorschläge kommen.

Präsidentin: Ich gebe Herrn Zimmerli noch einmal das Wort, damit er den Inhalt seines Antrages mindestens mündlich mitteilen kann, bevor wir über den Ordnungsantrag entscheiden.

Zimmerli: Ich finde es auch etwas ungewöhnlich. Natürlich ist die Kommission im Recht, wenn sie der Meinung ist, über neue Anträge müsse in der Kommission diskutiert werden, d. h., sie müsse das Geschäft für kurze Zeit zurücknehmen können, um es noch einmal ins Plenum zu bringen.

Aber ich will nicht Verstecken spielen. Ich sage Ihnen gerne, was mir ein vernünftiges Ergebnis der heutigen Debatte schiene: nämlich, dass wir in erster Linie dafür sorgen, dass das Bundesgericht die Schubert-Praxis im Zusammenhang mit dem EWR aufgibt. Das hat für mich absolute Priorität.

Zweitens: Für mich hat Priorität, dass wir die Vorlage nicht mit einem falsch verstandenen allgemeinen Vorbehalt des Völkerrechts belasten, weil hier offenbar Missverständnisse im Entstehen sind.

Deshalb geht mein Antrag dahin, in der Uebergangsbestimmung vorzusehen, dass das unmittelbar anwendbare EWR-Recht in jedem Fall vorgeht. Damit haben wir den Konnex mit der Vorlage. Es schiene mir, dass man auf dieser Basis das Zwischenziel erreichen könnte, das der Bundesrat anstrebt und das offenbar in diesem Saal – wenn ich das richtig spüre – die Mehrheit auch erreichen möchte.

Denn wenn Sie diesen Absatz einfach streichen, kommt es nach der heutigen Diskussion zu Missverständnissen, und die möchte ich um jeden Preis vermeiden.

Frau Präsidentin, ich darf ja meinen Antrag nicht begründen, deshalb möchte ich jetzt aufhören.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Dann stelle ich den Antrag, dass angesichts der heiklen Materie das Geschäft an die Kommission zurückgewiesen wird. Wir werden gerne Herrn Zimmerli einladen, uns seinen Antrag vorzustellen. Es wäre nicht klug, einfach auszustellen und dann in der allgemeinen Debatte weiterzufahren, sondern die Kommission soll die Angelegenheit nochmals seriös prüfen.

Präsidentin: Ich mache darauf aufmerksam, dass wir zu Artikel 20 Absatz 4 noch den Antrag Schiesser haben: Bis jetzt ist kein Antrag gestellt worden, diesen Antrag Schiesser nochmals in der Kommission beraten zu lassen.

Bundesrat Koller: Ich glaube auch, die Diskussion hat tatsächlich gezeigt, dass eine grosse Verwirrung entstanden ist. Es ist so, dass jedermann für den Vorrang des Völkerrechts ist; aber das ist gar nicht die Frage. Das gab es eigentlich nur im

letzten Jahrhundert, dass man nicht für den Vorrang des Völkerrechts war.

Aber das Problem, das sich sowohl in bezug auf das Referendum als auch in bezug auf unsere Gerichte stellt, ist, was dann gilt, wenn ein Widerspruch zwischen unmittelbar anwendbarem EWR-Recht und einem späteren nationalen Erlass besteht. Diese Frage müssen wir entscheiden.

Herr Zimmerli: Nach erstem Anhören Ihres Vorschlags scheint er mir durchaus ein möglicher Ausweg zu sein. Es geht hier um eine staatspolitisch und völkerrechtlich derart zentrale Frage, dass wir uns wirklich keine «Pfuscharbeit» leisten können.

Insofern würde ich es begrüßen, wenn die Beratung von Artikel 20 ausgesetzt würde und dieser Artikel noch einmal in die Kommission zurückginge. Ich weiss, das ist etwas spät, aber das hat tatsächlich damit zu tun, dass in dieser sehr wichtigen Frage leider schon in der Bundesverwaltung ein Grabenkrieg zwischen Juristen stattgefunden hat und man dann nachher schon in den nationalrätlichen Kommissionen zu eher problematischen Kompromissen gekommen ist. Diese Kompromisse, das muss ich sagen, sind eigentlich kaum mehr geniessbar – deshalb jetzt auch das Malaise, das in Ihrer Diskussion entstanden ist.

Insofern würde ich es durchaus begrüßen, wenn so entschieden würde.

Präsidentin: Es liegen jetzt zwei Anträge zum weiteren Vorgehen vor. Der Ordnungsantrag Zimmerli verlangt, die Diskussion bei Artikel 20 Absatz 4 zu unterbrechen, um einen neuen Antrag von Herrn Zimmerli zu Artikel 20 Absatz 4 austellen zu lassen und ihn nachher zu diskutieren. Wir würden dann in der Zwischenzeit bei Artikel 21 mit der Diskussion weiterfahren.

Für den Fall, dass dieser Ordnungsantrag angenommen wird, stellt sich noch die Frage, ob der neue Antrag von Herrn Zimmerli zu Artikel 20 Absatz 4 zuerst in der Kommission behandelt werden soll. Herr Rhinow hat den entsprechenden Rückweisungsantrag gestellt. Es ist dies der zweite Antrag, über den ich abstimmen lassen müsste.

Zimmerli: Es hat keinen Sinn, das Verfahren zu komplizieren. Wenn Herr Rhinow bereit ist, in der Kommission über diesen Artikel 20 Absatz 4 – nur über diesen – nochmals zu diskutieren, verlieren wir nur Zeit, wenn wir einen Zwischenschritt einschalten und hier noch eine Debatte über einen Antrag führen, der dann in der Kommission ohnehin diskutiert werden kann. So gesehen schiene es mir richtig, den Antrag auf Diskussion meines auszuteilenden Antrags jetzt zugunsten des Rückweisungsantrages von Herrn Rhinow zurückzuziehen, d. h., die Frage in der Kommission noch einmal zu behandeln. Das möchte ich im Interesse der Beschleunigung der Angelegenheit gerne tun.

Präsidentin: Herr Zimmerli hat seinen Ordnungsantrag zugunsten des Rückweisungsantrages Rhinow zurückgezogen, wonach Artikel 20 Absatz 4 noch einmal in der Kommission behandelt werden soll.

Verschooben – Renvoyé

Art. 21 (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Reymond, Frick)

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. Er informiert von Entscheiden bei. (Rest des Satzes streichen)

Art. 21 (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Reymond, Frick)

La Confédération veille aux compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts lors de la mise en oeuvre la préparation des décisions. (Biffer le reste de la phrase)

Rhinow, Berichterstatter der SPK: In Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden die Mitwirkungsrechte der Kantone verankert, und zwar in doppelter Hinsicht: bei der Weiterentwicklung des EWR-Abkommens und bei allgemeinen Fragen der europäischen Integration. Schon heute haben Bund und Kantone in den Eurolex-Fragen im sogenannten Kontaktgremium zusammengearbeitet.

Artikel 21 soll sicherstellen, dass die Kantone bei der Durchführung und Fortbildung des EWR-Rechts rechtzeitig zu Gehör kommen. Diese Garantie drängt sich nicht zuletzt deshalb auf, weil ein herkömmliches Vernehmlassungsverfahren oft aus zeitlichen Gründen entfallen dürfte. Vor allem aber verlangt die tendenzielle Schwächung der Stellung der Kantone – ich betone: die tendenzielle Schwächung der Kantone – bei jeder Form der Integration eine Sicherstellung der künftigen Zusammenarbeit im Sinne unserer Bundesstaatlichkeit.

Namentlich hat der Bund – das ist nun der Inhalt dieser Bestimmung – die Interessen der Kantone zu wahren, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren, sie in geeigneter Form anzuhören und sie bei der Vorbereitung von Entscheidungen beizuziehen, soweit sie betroffen sind.

Dies gilt sowohl für die Weiterentwicklung des EWR-Abkommens als – hier liegt ein gewisser Einbruch in die Einheit der Materie respektive in die unmittelbare Notwendigkeit der Aenderung im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen vor – auch für Fragen anderer Fälle europäischer Integration. Die Formulierung dieses Artikels ist nicht im Schosse der Räte geboren worden, sondern geht auf den Antrag des Bundesrates zurück; dieser Antrag geht wiederum auf das erwähnte Kontaktgremium respektive die von diesem eingesetzte Koordinationskommission zurück.

Die Formulierung entspricht also dem Wunsch der Kantone, soweit er in institutioneller Form an den Bund herangetragen worden ist. Der Präsident dieser Koordinationskommission, Herr alt Regierungsrat Kurt Jenny, hat dies vor der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates ausdrücklich bestätigt. Die Kommission wie auch der Nationalrat hatten schon aus diesem Grund keinen Anlass, Aenderungen an dieser Bestimmung vorzunehmen.

Nun geht diese Fassung einer Minderheit unserer Kommission zu wenig weit. Die Minderheit stützt sich bei ihrem Antrag auf Anliegen einiger weniger Kantonsregierungen ab, die im nachhinein Vorschläge unterbreitet haben, die nicht mit dem Vorschlag des Kontaktgremiums der Kantone übereinstimmen. Die Kommissionsmehrheit hat diese Erweiterung abgelehnt; wir haben ausführlich darüber diskutiert.

Massgeblich sind folgende Gründe: Es würde einer Umstürzung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung gleichkommen, wenn der Bund in der Integrationspolitik grundsätzlich – das möchte offenbar die Minderheit – die Zuständigkeiten der Kantone voll zu respektieren hätte; wenn der Bund also an die Kompetenzen der Kantone im innerstaatlichen Verhältnis gebunden wäre. Heute ist der Bund – und zwar seit Jahrzehnten – befugt, Staatsverträge auch in Bereichen abzuschliessen, die nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung in kantonalen Hoheit liegen.

Es mag sein, dass die Minderheit diese Konsequenz gar nicht wünscht, aber dann ist ihre Formulierung zwiespältig, unklar und interpretationsbedürftig. Denn wenn es heisst, es seien «die Kompetenzen der Kantone» zu respektieren, dann liegt es zumindest nahe – von der Formulierung, von der Verwendung des Begriffs der Kompetenzen her –, es gehe hier um eine Aenderung der Bundeskompetenzlage im Bereich der Aussenpolitik. Sollte das aber nicht gemeint sein, dann wird doch dasselbe ausgesagt wie in der Fassung von Bundesrat, Nationalrat und der Mehrheit unserer Kommission.

Die Minderheit will schliesslich den Bund auch dazu verpflichten, die Kantone vor allen Entscheidungen beizuziehen, nicht nur vor Entscheidungen, welche die Kantone betreffen. Auch

diese Bestimmung geht der Kommission zu weit. Die Mitwirkung der Kantone ist generell über informale Einrichtungen im Vorverfahren der Gesetzgebung gewährleistet – das spielt heute schon, etwa über die Direktorenkonferenzen, Vernehmlassungsverfahren usw. Aber sie wird erst recht gewährleistet über unseren Rat – den Ständerat – und über das Ständemehr bei Verfassungsänderungen und wichtigen Staatsverträgen. Ein zusätzlicher, verfassungsrechtlich institutionalisierter genereller Mitwirkungsanspruch erweckt deshalb grundsätzliche Bedenken. Er scheint irgendwie systemfremd und wäre im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung zu diskutieren. Jedenfalls ist jetzt nicht der Moment – schon aus Gründen der Einheit der Materie nicht –, im Rahmen dieses EWR-Abkommens eine solche grundsätzliche Bestimmung quasi durch die Hintertüre einzuführen.

Schliesslich möchte ich Sie daran erinnern, dass das effektive Gewicht der kantonalen Mitwirkung nicht von den Formulierungen in der Bundesverfassung abhängt, sondern vom föderalistischen Geist, in dem sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen abwickelt.

In diesem Sinne möchte ich die Bundesbehörden auffordern, diesen föderalistischen Geist noch mehr als bisher walten zu lassen und auf die Sorgen und Nöte der Kantone mehr Rücksicht zu nehmen. Wenn der Minderheitsantrag den Zweck hatte, dass wir als Ständesvertreter diese Sorge hier zum Ausdruck bringen und dem Bund ans Herz legen, mehr Rücksicht auf die Kantone zu nehmen, habe ich Verständnis dafür. Aber dafür braucht es kein neues Verfassungsrecht.

M. Reymond, porte-parole de la minorité: La proposition de la minorité de la commission a été rejetée par 5 voix contre 2, c'est dire que la commission était loin d'être complète et même pas «majoritaire dans sa majorité», puisque nous sommes treize. Je précise que la proposition faite ici par la minorité a été simplement présentée au plénum du Conseil national, sans que la commission de celui-ci en ait discuté, et elle a recueilli devant le plénum 53 voix contre 74 à la proposition de la majorité.

Avec le Traité sur l'Espace économique européen se pose en effet la question de la participation des cantons dans l'élaboration future du droit de l'EEE. Loin de nous, et loin de moi, l'idée que la politique étrangère puisse être du ressort des cantons. La politique étrangère est et doit rester du seul ressort de la Confédération.

Dans son message relatif à l'Accord sur l'Espace économique européen, le Conseil fédéral précise bien que la notion d'intérêt des cantons doit être comprise dans un sens très large. Je cite la page 91, dernière phrase du deuxième alinéa: «prendre en considération les compétences cantonales». La proposition de minorité qui vous est faite n'a donc rien de machiavélique. Elle reprend simplement ce terme de compétences sur lesquelles la Confédération devrait veiller. Je voudrais donner quatre arguments à l'appui de cette proposition.

Premièrement, cette proposition va moins loin que ne l'aurait souhaité au départ le Groupe de contact Confédération-cantons. De même, elle a l'appui de plusieurs gouvernements cantonaux ainsi que de la Fondation pour la collaboration confédérale.

Deuxièmement, nos institutions politiques suisses sont marquées notamment par l'article 3 de la Constitution fédérale en vertu duquel ce sont les cantons qui délèguent des pouvoirs à la Confédération. Or, avec l'Espace économique européen, l'Etat central traitera aussi de dispositions qui, dans notre ordre juridique et constitutionnel, sont et resteront du ressort des cantons. Certes, c'est la Confédération qui négociera, et le Conseil fédéral saura veiller, j'en suis persuadé, à la sauvegarde de leurs intérêts. Cependant, la minorité souhaite qu'il sauvegarde aussi leurs compétences. Pour cela, il est nécessaire qu'une place adéquate soit donnée aux cantons afin qu'ils puissent intervenir dans la consultation et dans la formation de la volonté de nos négociateurs. En d'autres termes, constitutionnellement, la volonté suisse représentée par la seule Confédération doit s'exprimer dans un ensemble qui tient compte de la compétence cantonale préalablement exprimée.

Le troisième argument est de nature plus politique. Chacun s'accorde à reconnaître et à déplorer un certain déficit de l'Europe en devenant, en ce qui concerne aussi bien la démocratie que le fédéralisme. Le vote récent des Français sur Maastricht a lui aussi révélé le fossé qui existe entre le peuple et les régions d'une part, et les eurocrates d'autre part. Dès lors, le fait de demander à la Confédération de veiller aussi aux compétences des cantons aurait l'avantage de faire partager à un niveau plus proche du peuple et de la Suisse profonde l'ensemble des problèmes et du dispositif de rapprochement de la Suisse avec l'Europe.

En veillant simplement aux compétences constitutionnelles des cantons, la Suisse concrétisera dans les faits et dans l'Europe l'orientation que chacun souhaite voir se dessiner en faveur d'une décentralisation et d'une démocratisation des institutions de Bruxelles, qui, tout comme le Traité EEE, sont en effet souvent ressenties chez nous comme très éloignées du peuple.

Enfin, quatrième et dernier argument, j'attire votre attention sur le fait que notre proposition a été consciemment voulue très modérée, en ce sens que, contrairement à d'autres propositions faites au Groupe de contact Confédération-cantons, elle n'implique pas du tout la participation des cantons à la phase de négociation, mais seulement au stade de la formation du mandat de négociation de telle sorte que, selon la répartition des compétences, seule la Confédération négocie, les cantons n'étant pas partie à cette négociation mais simples participants à la formation du mandat.

En conclusion, je voudrais encore relever l'élément suivant. Les débats sur l'Espace économique européen, aux Chambres fédérales et dans l'opinion, ainsi que les sondages prouvent qu'il y aurait apparemment moins de réticence ou moins d'opposition au projet, et peut-être une plus grande confiance, en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. De l'avis d'un certain nombre d'observateurs, cela provient du fait que, minoritaires en Suisse, les welches sont peut-être mieux préparés à des décisions où, s'ils sont seuls, ils ne peuvent jamais être majoritaires. C'est pour cela que leur attachement au fédéralisme et aux compétences cantonales constitue, pour une Suisse intégrée dans l'Espace économique européen, un élément essentiel de ce qui fait son caractère, son génie et sa souveraineté.

C'est dans cet esprit que je vous recommande de soutenir la minorité de la commission, dont la proposition est de nature à conforter, en faveur du oui à l'EEE, un certain nombre de citoyennes et de citoyens aujourd'hui encore méfiants quant au sort réservé aux compétences cantonales dans cet important et historique dossier.

Frick: Der ausführlichen und fast abschliessenden Begründung von Herrn Reymond möchte ich nur einen Punkt beifügen.

Der wesentliche Unterschied, den der Antrag der Minderheit bringt, ist der, dass wir – die Minderheit – den Bund verpflichten wollen, die Kompetenzen der Kantone zu respektieren. Der Herr Kommissionspräsident hat gesagt, das würde zu einer starren Festschreibung der heutigen Kompetenzordnung in aeternitatem führen, man könnte sie künftig nicht mehr verändern. Wir wollen aber ausdrücklich sagen: Die Kompetenzen der Kantone sind zu respektieren, aber nicht zu zementieren. Sie können durchaus verändert werden, auch im Rahmen des Völkerrechts oder durch die Bundesgesetzgebung; da sind wir offen.

Aber der Anlass, warum viele Kantone diese Formulierung wollen, ist eben der Umstand, dass im Rahmen des Kontaktgremiums und im Rahmen von anderen Bundesvorlagen in der letzten Zeit vieles nicht rund gelaufen ist; dass die Kantone ihre Interessen und Kompetenzen nicht respektiert sahen. Und nur darum geht es uns, nur darum, einen politischen Akzent zu setzen: Respektiert bitte die Kompetenzen unserer Kantone! Wir haben ein evidenten Interesse daran, dass unsere bundesstaatliche Struktur weiterbesteht und nicht einfach stillschweigend durch Staatsverträge, ohne dass die Kantone angehört werden, ausgehöhlt wird. Es geht uns also nur darum, einen Akzent zu setzen.

Ich sage noch kurz etwas zu einem Brief, den verschiedene Kantonsregierungen an ihre Ständeräte geschrieben haben und der offensichtlich Verwirrung ausgelöst hat. Die Kantone haben geschrieben, dass ihre Kompetenzen und Interessen auf dem Spiel stünden, weil diese von einem Teil der ständerätlichen Kommission bestritten würden. Dieser Brief wurde allerdings vor der Sitzung der Kommission geschrieben. Es muss sich um falsche Informationen, allenfalls um Fehlinterpretationen nationalrätlicher Beschlüsse handeln. Rückfragen – mindestens in meinem Kanton – haben ergeben, dass der Regierungsrat die Minderheitsfassung annehmen will. Andere Kantone – ich glaube Nidwalden – haben ausdrücklich geschrieben, dass sie das wünschen. Es geht vielen Kantonen um die Unterstützung des Minderheitsantrages.

Büttiker: Ich möchte dort weiterfahren, wo Herr Frick aufgehört hat.

1. Es hat sich in der Zwischenzeit gezeigt, dass einige Kantone – dazu gehört auch mein Kanton, der Landammann hat mir das ausdrücklich gesagt – nicht damit einverstanden waren, wie die Sache im Kontaktgremium ablief. Es sind einige Ungereimtheiten passiert, und unter Zeitdruck ist eine Lösung zustande gekommen, die ein Grossteil der Kantone nicht unterstützen kann. Vielleicht kann Herr Bundesrat Koller noch einmal zum Vorgehen im Kontaktgremium und zum Zustimmungsverfahren der Kantone etwas sagen.

2. Ich bin der Meinung, dass die Kantone mit der Lösung der Minderheit bessergestellt werden, indem ein klarer Begriff eingefügt wird. Die «Kompetenzen der Kantone» ist ein klarer Begriff, er kann in der Verfassung klar abgegrenzt werden. Ich meine deshalb, dass wir dieser Verbesserung der Stellung der Kantone gerade im Hinblick auf die Abstimmung zustimmen sollten. Ich werde deshalb der Minderheit zustimmen.

Rüesch: Bei Artikel 21 geht es um die Stellung der Kantone im Bund im Rahmen der europäischen Öffnung. Seit Bestehen des Bundesstaates mussten die Kantone laufend Kompetenzen an den Bund abtreten. Dies war weitgehend notwendig, weil viele neue Aufgaben nur auf Bundesebene erfüllt werden konnten und der gesellschaftliche Wandel eine Verlagerung von Kompetenzen an den Bund erforderte. Ich erinnere an das ZGB, an das StGB, ganz zu schweigen von der Sozialgesetzgebung. Mit der Entwicklung von Radio und Fernsehen in diesem Jahrhundert war es unvermeidlich, dass die Präsenz der Kantone in der Welt der Information gegenüber dem Bund relativ geschwächt wurde.

Mit der Öffnung von Europa gesellt sich nun zu den drei klassischen Ebenen, Bund/Kanton/Gemeinde, noch eine vierte, die supranationale. Es ist uns vollkommen verständlich, dass die Kantone und Gemeinden mit Argusaugen darüber wachen, dass sie mit der Entwicklung zur vierten Ebene nicht noch mehr Kompetenzen an den Bund verlieren und zu reinen Verwaltungsbezirken werden.

Die Tendenz, in die Kompetenz der Kantone hineinzuregieren, mussten wir in den vergangenen Jahren im Rahmen der neuen Gesetzgebung im Bunde immer wieder bekämpfen. Ich habe darum schon mehrfach eine sogenannte Föderalismusverträglichkeitsprüfung für neue Bundesgesetze gefordert. Ich glaube, der Ständerat wäre diejenige Behörde, welche vor allem um die Stellung der Kantone im Bund besorgt sein sollte. Im Rahmen der EG spricht man von Subsidiarität. Wir sollten das Prinzip des Föderalismus auch im eigenen Lande wieder hochhalten. Ich erinnere daran, dass die Bundesrepublik Deutschland jetzt Mittel und Wege sucht, die Stellung der Länder mit der Entwicklung des europäischen Rechtes wesentlich zu verbessern. Man sucht nach Verfassungsänderungen im Rahmen des föderalistischen deutschen Bundesstaates.

Die Minderheit Reymond will gar nicht so weit gehen, wie die Deutschen gehen. Sie will keine Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Kantone. Sie will aber, dass die Kantone nicht schlechtergestellt sind als jetzt. Die Gefahr, dass sie schlechtergestellt werden, besteht aber. Das Bundesamt für Justiz, das sich in der Vorfrage mit dem Problem befasste, hat in einem Brief an die Kantone festgehalten, dass eine Bevorzugung der Kantone im Vernehmlassungsverfahren einer Un-

gleichbehandlung anderer Institutionen wie der Parteien und Verbände gleichkäme. Diese Bemerkung hat in verschiedenen Kantonsregierungen Empörung ausgelöst. Sind denn die Kantone keine Gliedstaaten mehr aus der Sicht dieses Bundesamtes? Sind sie nur noch Verwaltungsbezirke? Haben sie die gleiche Stellung wie irgendwelche Verbände, die sich an einer Vernehmlassung beteiligen?

So geht das schlicht und einfach nicht! Artikel 21 hat in beiden vorgelegten Fassungen – der Mehrheit und der Minderheit – mehr deklaratorischen Charakter als detailliertes, klares, positives Recht. Ihre grammatikalische Auslegung von heute, Herr Rhinow, ist deshalb meines Erachtens nicht angebracht.

Der Artikel – werde er so oder anders gefasst – muss seiner Natur nach als deklaratorischer Artikel teleologisch ausgelegt werden. Man wird auf die Materialien zurückgreifen können. Der Sinn des Artikels besteht darin, dass die Kompetenzen der Kantone relativ zum Bund gegenüber heute nicht beschränkt werden. Die Kompetenz des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen auch im Hoheitsbereich der Kantone ist damit überhaupt nicht angetastet.

Die Hürde am kommenden 6. Dezember ist das Ständemehr! Ich bitte Sie, ein Zeichen zugunsten der Kantone und ihrer Hoheit zu setzen, auch für die Zukunft dieses Bundesstaates.

Gemperli: Zuerst zur Bewältigung der Vergangenheit: Unter der Federführung des Bundesamtes für Justiz ist dieser Artikel 21 der Bundesverfassung zustande gekommen, und es trifft zu, dass er von der Koordinationskommission am 15. Mai 1992 genehmigt und in die Botschaft des Bundesrates übernommen worden ist. Ich habe hier die Unterlagen des Präsidenten der Koordinationskommission, alt Regierungsrat Jenny. Es trifft aber auch zu, dass ein Teil der Kantone bereits damals gesagt hat, dass sie an sich lieber eine weitergehende Mitwirkung und statt «Interessen» lieber die Formulierung «Kompetenzen» in der Bundesverfassung gesehen hätten.

Nun aber zum Materiellen: Die Herausforderung, die Europa für den Föderalismus darstellt, wird meines Erachtens weit herum nicht ganz richtig gesehen. Wenn auch der EWR-Vertrag vor allem das öffentliche und private Wirtschaftsrecht des Bundes betrifft, so werden doch neben den Vollzugsfragen verschiedene Teile des den Kantonen eigenen Wirkungsbereichs erfasst, zum Beispiel: öffentliche Submissionen, Kompetenzen im Gesundheitswesen, kantonale Regale und Monopole, Anerkennung von Berufsdiplomen, Beamtenrecht, Bildung, regionale Wirtschaftsförderung.

Es geht hier nicht nur, das muss man betonen, um einen Transfer kantonaler Kompetenzen im Einzelfall, sondern vor allem um eine verfassungsrechtlich relevante Aenderung der Stellung der Kantone im Bundesstaat. Die bisher gültige Grundregel von Artikel 3 der Bundesverfassung, wonach die Kantone zur eigenständigen Wahrnehmung von Staatsaufgaben kompetent sind, soweit nicht die Bundesverfassung selbst dem Bunde Aufgaben überträgt, wird jetzt durch den Kompetenzübergang aufgrund des EWR partiell abgeändert. Das wäre noch einigermaßen problemlos, wenn die Gemeinschaftszuständigkeiten klar abgesteckt und überschaubar wären. Das ist aber nur teilweise der Fall. Mit dieser Kompetenzverschiebung im Rahmen des EWR erlangt aber gleichzeitig jeweils auch der Bund Kompetenzen, und zwar aufgrund seiner Verantwortung für die auswärtigen Beziehungen, genauer aufgrund seines Wirkens in den Organen des EWR.

Ueber die Beschlussfassung in den EWR-Organen und über die Pflicht zur innerstaatlichen Sicherstellung des Gemeinschaftsrechtes erhält der Bund Zuständigkeiten, die er innerstaatlich sonst nicht hätte. Ich erinnere an Bildungsprogramme, Studienreformen, Verwaltungsverfahrenrecht oder das kantonale Beamtenrecht. Wegen dieser grundlegenden Einwirkung auf die inneren Strukturen, anders als bei einem gewöhnlichen völkerrechtlichen Vertrag, ist der EWR-Vertrag ja auch der Volksabstimmung unterstellt worden.

Die Frage ist, ob diesen Auswirkungen auf die Kantone durch die nun vorgesehene Mitwirkung der Kantone an der Europäisierung der Kantonsaufgaben genügend Rechnung getragen ist. Ich persönlich meine nein. Es braucht eben Garantien für den Föderalismus, die über das jetzt Vorliegende hinausge-

hen. Was heisst «Interesse»? «Interesse» ist im Rechtsraum ein sehr unbestimmter Begriff. Für alles, was mich irgendwie angeht, für alles, was mich beschäftigt, habe ich Interesse. Aber es geht doch letztlich darum, dass die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone auch verteidigt und nach Möglichkeit gewahrt werden.

Ich verweise hier darauf, dass die deutschen Bundesländer erhöhte Möglichkeiten haben und dass auch in Oesterreich die Mitwirkung der Länder besser ausgestaltet ist. Die Schweiz hat unter den europäischen Bundesstaaten die ausgebaute föderalistische Ordnung. Es wäre richtig, wenn wir auch im europäischen Integrationsprozess diese föderalistische Ordnung beispielhaft wahrnehmen würden.

Ich gebe zu, dass das Ganze nicht direkt mit dem EWR zusammenhängt. Es ist nicht eine Verknüpfung mit dem EWR, sondern das ist eine Frage unserer eigenen innerstaatlichen Ordnung. Herr Rhinow hat absolut recht, wenn er darauf hinweist, dass wir in diesem Bereich auch nach der Abstimmung vom kommenden 6. Dezember über den EWR noch Regelungen treffen können. Wir können auch später die Mitwirkung der Kantone noch ausbauen.

Es wäre aber ein wichtiger Schritt und ein richtiges Signal, wenn wir schon jetzt sagen würden, dass wir beispielhaft auch unsere föderalistische Ordnung in diesem neuen Europa aufrechterhalten wollen.

Ich bitte Sie um Zustimmung zum Antrag der Minderheit.

Zimmerli: Ich bin vor allem für Klartext und dagegen, dass wir hier einen «föderalistischen Grabenkrieg» führen. Der Bund ist verpflichtet, die Souveränität der Kantone zu achten. Das will die Verfassung, Herr Gemperli hat das mit Blick auf Artikel 3 der Verfassung gesagt. Daran ändert der neue Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen überhaupt nichts. Er darf nichts ändern. Das ergibt sich aus der Formulierung im letzten Hauptsatz.

Dass der Bund die Kompetenzen der Kantone respektiert, ist das Mindeste; es müsste eigentlich gar nicht ausdrücklich gesagt werden. Trotzdem ist es staatspolitisch unerlässlich, das Prinzip der föderalistischen Rücksichtnahme im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des EWR-Rechts ausdrücklich zu verankern. Das tut aber auch die Formulierung, die der Nationalrat beschlossen hat und die die Kommissionenmehrheit vorschlägt. Zwischen Wahrung und Respektierung der Kantonsinteressen kann ich beim besten Willen keinen rechtsrelevanten Unterschied erkennen, sofern die Minderheit damit nicht etwas zum Ausdruck bringen will, was verfassungsrechtlich und staatspolitisch schlicht nicht möglich ist: nämlich eine Verpflichtung des Bundes, die Auffassung der Kantone im Falle von Meinungsverschiedenheiten einfach diskussionslos vorzuziehen.

Herr Frick hat gesagt, es solle nichts zementiert werden. Ich habe aber doch den Eindruck, dass dann plötzlich eine Zuständigkeit vom Bund auf die Kantone verschoben würde, und das geht nicht an. Das geriete in Konflikt mit der alleinigen verfassungsmässigen Kompetenz des Bundes, Aussenpolitik zu betreiben. Daran darf nicht gerüttelt werden. Das Kontaktgremium der Kantone wollte das auch nicht. Keiner der Vorredner wollte das.

Letztlich geht es doch darum, dass die Anliegen der Kantone vom Bund in dem Sinne ernst genommen werden, dass die Kantone bei der Umsetzung des EWR-Rechts im Rahmen ihrer eigenen, garantierten verfassungsmässigen Zuständigkeiten nicht behindert, sondern vielmehr unterstützt werden und dass ihnen mehr zusteht als nur ein unverbindliches Anhörungsrecht. Herr Reymond und Herr Frick haben das gesagt. Genau hier müssen sich die Kantone aber selber ein Organ schaffen, das ihnen die gewünschten Mitwirkungsrechte gebührend garantiert. Ich denke an einen institutionellen Ausbau des bekannten und bewährten Kontaktgremiums. Es ist eine vornehme Aufgabe des Ständerates, darüber zu wachen, dass die Kantone bei der Ausübung ihrer Kompetenzen nicht behindert werden, dass sie ihre Mitwirkungsrechte bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts tatsächlich wahrnehmen können und dass ihren Interessen auch in materiellrechtlicher Hinsicht Rechnung getragen wird. Selbstverständlich auch,

dass der Bundesrat sie nach allen Regeln der bundesstaatlichen Kunst bezieht.

Der Formulierungsvorschlag der Kommissionenmehrheit und des Nationalrates gewährleistet dies meines Erachtens voll und ganz, wenn man ihn nach dem unbestrittenen Vertrauensprinzip auslegt und anwendet. Ich gehe davon aus, dass die Kommissionenminderheit dem Bundesrat und den Bundesbehörden generell nichts anderes unterstellt. Solches ist auch aus den Voten meiner Vorredner nicht zum Ausdruck gekommen.

Ich möchte Sie daher bitten, hier wirklich nicht noch eine zusätzliche Differenz zu schaffen. In der Sache selber sind wir uns ja einig.

Ich beantrage Ihnen deshalb, der Kommissionenmehrheit zuzustimmen.

Schallberger: Es trifft zu, was Herr Frick gesagt hat: Auch die Regierung meines Kantons hat mich ersucht, mich für die föderalistische Variante einzusetzen. Sie hat das gestern getan, nachdem sie sich an einer Klausurtagung eingehend mit diesem Vertrag, insbesondere aber auch mit der Stellung der Kantone in diesem Integrationsprozess, auseinandergesetzt hatte.

Nach den Voten – vor allem der St. Galler Vertreter – kann ich mich eigentlich kurz fassen.

Wenn Sie die psychologische Seite dieser Ausmarchung in Betracht ziehen, geht es doch darum, ob der Ständerat die Respektierung der Kompetenzen der Kantone ausdrücklich bestätigt oder eben ablehnt. Abstimmungstaktisch könnte ich mir ins Fäustchen lachen, wenn Sie den EWR-Gegnern durch Bevorzugung des Mehrheitsantrages ein zusätzliches Argument liefern würden. Die Annahme des EWR-Vertrages am kommenden 6. Dezember bleibt aber eine von zwei Möglichkeiten. Persönlich bleibe ich bei meiner Haltung, loyal mitzuarbeiten und das nach meiner Ueberzeugung Bessere zu unterstützen, auch dann, wenn für die Volksabstimmung eher den Befürwortern positive Argumente geliefert werden.

Daher empfehle ich Ihnen als Ständevertreter eines föderalistisch eingestellten Urkantons, der Minderheit zuzustimmen. Ich würde es nicht verstehen, wenn der Ständerat die Respektierung der Kompetenzen der Kantone ablehnen würde, nachdem die Abstimmung im Nationalrat ein doch eher knappes Resultat gebracht hat.

Bei einer allfälligen Europäisierung unseres Landes wird diese Klarstellung in der Verfassung zugunsten der Kantone eigentlich erst notwendig.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Wir führen eine Diskussion am falschen Objekt. Ich sage es gerne noch einmal:

Ich habe alles Verständnis für die Anliegen, für die Sorgen, die über die Stellung der Kantone heute – und erst recht in Zukunft – geäussert worden sind.

Ich bin auch der Meinung – wie Herr Rüesch –, es sei von uns eine Föderalismusverträglichkeitsprüfung vorzunehmen.

Ich habe Verständnis dafür, dass bei Kantonsregierungen offenbar eine gewisse Verärgerung über unbedachte Aeussereien von Bundesbeamten besteht. Ich sehe aber nicht ein, dass ein Parlament Verärgerungen, die auf einen Brief zurückgehen, zum Anlass nehmen soll, um die Verfassung zu ändern.

Ich bin auch der Meinung – ich wiederhole es –, dass in einer künftigen Integrationsform – beispielsweise, wenn wir einmal Mitglied der EG sein sollten – die Stellung der Kantone zu verändern und zu verstärken sei. Auch das möchte ich klarstellen. Ich habe erst recht Verständnis dafür, liebe ehemalige Regierungsräte, dass Sie so tapfer ins Horn Ihrer Kollegen stossen, die heute noch in der Regierung sitzen. Es geht aber um eine Aenderung der Bundesverfassung und darum, dass der Vorschlag der Minderheit – wie es Herr Zimmerli treffend dargelegt hat – den Keim eines Missverständnisses in sich trägt. Wenn ich in die Verfassung schreibe, der Bund habe Kompetenzen zu respektieren, dann heisst das für jeden Juristen zuerst einmal, dass die Kompetenzen zu achten und zu wahren sind. Wenn die Vertreter der Minderheit einerseits sagen, es sollen keine Kompetenzen zementiert werden (wie dies Herr Frick getan hat), andererseits aber, es gehe um das Verhältnis

der Kompetenzen zum Bunde, ja, Artikel 3 BV werde tangiert, dann verstehe ich das nicht. Wenn wirklich die Meinung bestehen sollte, die Staatsvertragskompetenz des Bundes einzuschränken, dann legen wir den Bund in der Aussenpolitik lahm. Dann müssten wir nämlich immer zuerst – nach der Regel von Artikel 3 BV – die kantonale Kompetenz dem Bund übergeben, bevor er mit den Vertragsverhandlungen weiterfahren kann. Das kann doch nicht der Sinn dieser Bestimmung sein.

Wenn dies aber nicht angestrebt wird – ich muss es nochmals sagen –, dann kommt der Vorschlag der Minderheit auf das gleiche heraus wie die Fassung der Mehrheit, aber eben zusätzlich mit dieser Unbestimmtheit, die mit dem Begriff der Kompetenz verknüpft ist.

Es geht nicht – lieber Herr Schallberger – um ein psychologisches Seminar, es geht nicht darum, uns jetzt aufteilen zu lassen zwischen Befürworter und Gegner des Föderalismus, zwischen solche, die die Kantone ernst nehmen, und andere, die die Kantone nicht ernst nehmen. Das ist doch überhaupt nicht die Frage. Wir alle nehmen die Kantone ernst. Deswegen sitzen wir nämlich hier.

Es geht darum – das möchte ich denen sagen, die sich vorhin so vehement für die Klarheit der Verfassungsänderung und die Einheit der Materie beim Völkerrecht eingesetzt haben –, dass wir jetzt nicht eine Bestimmung aufnehmen, die in ihrer Tragweite, in ihrer Formulierung, widersprüchlich und unbestimmt ist, weil wir damit den Kantonen letztlich einen Bärendienst erweisen würden.

Nehmen wir uns als Ständeräte ernst. Wir vertreten die Kantone, und wir tun dies auch in Zukunft.

M. Raymond, porte-parole de la minorité: Je voudrais dire une seule phrase à notre éminent président et à M. Zimmerli: le 6 décembre prochain, le souverain, ce seront le peuple et les cantons, pas seulement les juristes.

Bundesrat Koller: Ich bin jetzt über die Heftigkeit dieser Diskussion doch etwas überrascht. Diesen Artikel 21 haben wir im Kontaktgremium zusammen mit den Kantonsvertretern erarbeitet. Herr alt Regierungsrat Jenny, der jeweiligen der Wortführer der Kantone war, hat in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates noch ausdrücklich erklärt, das Kontaktgremium sei mit dieser Fassung des Artikels 21 einverstanden.

Und nun wird diesem Artikel 21 plötzlich – auf welchen Wegen auch immer – eine derartige Opposition gemacht, und zwar mit einer anderen Formulierung, deren Unterschied meiner Meinung nach – wenn überhaupt – höchstens psychologischer Natur sein könnte. Aber ich glaube, hinter diesem ganzen Streit steht offensichtlich ein anderes Problem.

Ich weiss, dass – vor allem beispielsweise in der Ostschweiz – natürlich das österreichische und das deutsche Modell zu den einheitlichen Akten stark beachtet worden sind. Ich glaube, hier muss man ganz klar betonen, dass sowohl das österreichische Modell, das zwar formell für den EWR auch gilt, als auch das deutsche Modell eindeutig auf die EG-Mitgliedschaft zugeschnitten sind. In Oesterreich vor allem deshalb, weil man dort diesen EWR praktisch möglichst rasch überspringen will.

In dieser Frage – wenn es einmal um einen EG-Beitritt unseres Landes geht – sind wir uns im Kontaktgremium, mit den Kantonen zusammen, natürlich vollständig einig, dass wir dann die Stellung der Kantone ganz neu regeln müssen, denn im Falle einer EG-Mitgliedschaft ist die Rechtslage eine total andere.

Im EG-Vertrag würden wir bekanntlich Gesetzgebungskompetenzen an die supranationale Gemeinschaft übertragen. Dabei würde es sich auch um Gesetzgebungskompetenzen handeln, die heute in die Kompetenz der Kantone fallen, mit der Folge, dass in diesem übertragene Wirkungsbereich ein supranationales Organ, also der EG-Ministerrat, Recht erliesse, das unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten würde. Es wäre für die Kantone wirklich fatal, wenn der EG-Ministerrat auf Vorschlag der Kommission eine Verordnung erlassen würde, die unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten würde, ohne dass dafür noch ein parlamentarisches oder direkt-

demokratisches Verfahren nötig wäre. Darum ist es eine unbedingte Notwendigkeit, dass die Gliedstaaten – bei uns die Kantone – im Vorverfahren im EG-Ministerrat voll und ganz zum Zuge kommen.

Aber diesbezüglich besteht zwischen EG-Mitgliedschaft und EWR ein ganz zentraler Unterschied: Beim EWR – auch beim künftigen EWR-Recht – wird alles den ganz normalen Genehmigungsweg über das Parlament und damit auch über den Ständerat gehen, unter Wahrung der Volksrechte. Ich glaube, hier ist es wirklich unbedingt nötig, dass man diesen ganz zentralen Unterschied der Stellung der Kantone im Rahmen des EWR einerseits und im Rahmen einer EG-Mitgliedschaft – wenn es je dazu kommt – sieht.

Für den Bundesrat besteht überhaupt kein Zweifel, dass wir, wenn es um die EG-Mitgliedschaft geht, auch österreichische und deutsche Modelle werden mitberücksichtigen und zur Wahrung des vom Bundesrat hochgehaltenen Föderalismus die staatsrechtliche Stellung der Kantone in diesen übertragene Bereichen stärken müssen. Aber damit hat das, was wir heute zu regeln haben, überhaupt nichts zu tun.

Man kann sich fragen, ob der Artikel 21 angesichts unserer föderalistischen staatsrechtlichen Ordnung und auch unserer Praxis nicht eine staatsrechtliche Selbstverständlichkeit darstellt. Zur Praxis: Mit der Arbeit im Kontaktgremium, die wir im Jahre 1989 sofort nach Eröffnung der Verhandlungen aufgenommen haben, haben wir unsere kooperative Haltung nicht nur gepredigt, sondern auch praktiziert.

Aber der Bundesrat erachtet es als politisch durchaus sinnvoll und wichtig, diese grundsätzliche Verpflichtung in der Fassung explizit zu erwähnen und damit den von seiten der Kantone geäusserten Befürchtungen Rechnung zu tragen.

Wenn Sie aber in Artikel 21 den Begriff «Interessen der Kantone» kritisieren, so möchte ich Sie doch auf die Botschaft verweisen. In der Botschaft (92.052, Bd. 1, S. 96) haben wir ganz klar gesagt, dass wir den Begriff «Interessen der Kantone» in einem umfassenden Sinn verstanden haben möchten. Er beinhaltet namentlich auch, dass der Bund die kantonalen Zuständigkeiten berücksichtigt. Also das, was jetzt im Minderheitsantrag enthalten ist, ist bewusst in unserem Antrag auch enthalten. Unser Antrag geht sogar über die kantonalen Zuständigkeiten hinaus, weil wir diesen Artikel 21 bewusst auch dort angewendet haben möchten, wo die Kantone nur materiell betroffen sind: wo es also nicht um ihre Zuständigkeiten geht, beispielsweise dort, wo es um Bundeszuständigkeiten geht, aber die Kantone das Bundesrecht vollziehen. Auch dort möchten wir diese Rechte der Kantone gewahrt wissen. Insofern scheint mir dieser Minderheitsantrag wirklich auf einem völligen Missverständnis des Antrages des Bundesrates zu beruhen.

Noch ein Wort in bezug auf die Informations- und Anhörungsrechte: Der Beizug der Kantone bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts oder bei den künftigen Beitrittsverhandlungen kann nach Meinung des Bundesrates beispielsweise in der Form geschehen, dass Kantonsvertreter in geeigneter Weise bei der Vorbereitung von Verhandlungen oder sogar bei den Verhandlungen selbst mitwirken. Dies insbesondere dann, wenn die Verhandlungen Bereiche betreffen, die landesintern in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

Die Mitwirkung der Kantone ist auch in anderen Bereichen möglich; denn mit der Präzisierung «soweit sie betroffen sind» haben das Kontaktgremium der Kantone und der Bundesrat bewusst keine Einschränkung auf die formellen Zuständigkeiten der Kantone vornehmen wollen. Insofern geht unser Antrag über den Antrag der Minderheit hinaus. Aber offenbar ist der Inhalt, für den sich der Bundesrat verbürgt, nicht voll erkannt worden.

Der Minderheitsantrag stellt daher vor allem ein Interpretationsproblem dar. Unklar ist vor allem, was mit dem Begriff der Respektierung der Zuständigkeiten gemeint ist. Wenn diese Formulierung so zu verstehen ist, dass der Bundesrat bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts neben anderen Interessen auch die Zuständigkeiten der Kantone in Betracht ziehen muss, dann ist das eine Selbstverständlichkeit und in unserem Antrag sogar weiter gehend gefasst. Falls damit jedoch gemeint sein sollte, dass der Bund bei der Wahrnehmung sei-

ner Zuständigkeiten in diesem Bereich an die landesinternen Kompetenzen der Kantone gebunden wäre, hätte dies nicht nur eine Einschränkung der ausserpolitischen Kompetenzen des Bundes zur Folge, sondern würde den Bund in den Verhandlungen an die kantonalen Kompetenzen binden und damit in den Verhandlungen völlig blockieren.

Es ist typisch, dass sowohl das österreichische als auch das deutsche Modell, wo solche Vetomöglichkeiten – ich betone: im Bereich der EG-Mitgliedschaft – vorgesehen sind, immer wieder durch das staatliche Gesamtinteresse relativiert werden.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie – ich hoffe, mit meinen Erklärungen die bestehenden Missverständnisse in bezug auf die Tragweite des vorgelegten Artikels 21 geklärt zu haben –, bei Artikel 21 dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Damit sind die Interessen der Minderheit eindeutig auch gewahrt. Ich befürchte – wir haben jetzt schon eine Pendeuz in bezug auf dieses berühmte «Vorrangproblem» –, dass der Bund, wenn man die andere Auslegung wählt, die die Herren Reymond und Rüesch auch nicht wollen, bei seinen Verhandlungen und bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts völlig an die Kantonszuständigkeiten gebunden wäre. Ich bin überzeugt, dass dann im Nationalrat sofort Anschlussbegehren in bezug auf die Stellung des Parlamentes kämen. Und dann gerieten wir in eine neue Sackgasse.

Ich hoffe, dass mit dieser inhaltlichen Klärung von Artikel 21 die hier vorgebrachten Bedenken berücksichtigt sind. Ich möchte Ihnen Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, also zur bundesrätlichen Fassung, empfehlen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	14 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

92.057-1–50

EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)

Referendum und Zeitpunkt der Publikation

EEE. Adaptation du droit fédéral (Eurolex)

Référendum et publication

Antrag der Kommission

Neuer Absatz betreffend Zeitpunkt der Publikation:

Er wird nach der Annahme des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum im Bundesblatt veröffentlicht.

(= Absatz 1bis in:

– Ziff. II von 92.057-1, 2, 6, 8–10, 12–16, 18, 19, 21–23, 26–31, 35–37, 39, 41, 43, 48.

– Ziff. II Art. 2 von 92.057-24.

– Ziff. III von 92.057-4, 5, 11, 33, 34, 42.

– Ziff. IV von 92.057-32.

– Art. 3 von 92.057-44.

– Art. 10 von 92.057-3.

– Art. 15 von 92.057-25.

– Art. 17 von 92.057-40.

– Art. 19 von 92.057-17.

– Art. 21 von 92.057-7.

– Art. 23 von 92.057-49.

– Art. 25 von 92.057-38.

– Art. 28 von 92.057-20, 50)

(= Absatz 2bis in:

– Ziff. II von 92.057-45, 46, 47)

Geänderter Absatz betreffend Referendum:

Er untersteht dem Referendum gemäss Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung.

(= Absatz 2 in:

– Ziff. II von 92.057-1, 2, 6, 8–10, 12–16, 18, 19, 21–23, 26–31, 35–37, 39, 41, 43, 48.

– Ziff. II Art. 2 von 92.057-24.

– Ziff. III von 92.057-4, 5, 11, 42.

– Art. 3 von 92.057-44.

– Art. 10 von 92.057-3.

– Art. 15 von 92.057-25.

– Art. 17 von 92.057-40.

– Art. 19 von 92.057-17.

– Art. 21 von 92.057-7.

– Art. 23 von 92.057-49.

– Art. 25 von 92.057-38.

– Art. 28 von 92.057-20, 50)

(= Absatz 3 in:

– Ziff. II von 92.057-45, 46, 47.

Die Absätze 2–3 (Dringlichkeitsverfahren) von 92.057-32, 33, 34 werden nicht geändert)

Proposition de la commission

Nouvel alinéa relatif à la date de publication:

Il sera publié dans la Feuille fédérale après approbation de l'arrêté fédéral sur l'EEE.

(= alinéa 1bis de:

– ch. II de 92.057-1, 2, 6, 8–10, 12–16, 18, 19, 21–23, 26–31, 35–37, 39, 41, 43, 48.

– ch. II art. 2 de 92.057-24.

– ch. III de 92.057-4, 5, 11, 33, 34, 42.

– ch. IV de 92.057-32.

– art. 3 de 92.057-44.

– art. 10 de 92.057-3.

– art. 15 de 92.057-25.

– art. 17 de 92.057-40.

– art. 19 de 92.057-17.

– art. 21 de 92.057-7.

– art. 23 de 92.057-49.

EWB-Abkommen

Accord sur l'EEE

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	825-838
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 859

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.