

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 29. September 1992, Vormittag
Mardi 29 septembre 1992, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Frau Meier Josi

92.052

EWR-Abkommen Accord sur l'EEE

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 825 hiavor – Voir page 825 ci-devant

Art. 20 Abs. 4

Antrag der Kommission

Das unmittelbar anwendbare Recht des EWR geht vor.

Art. 20 al. 4

Proposition de la commission

Le droit de l'EEE directement applicable l'emporte.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Am letzten Donnerstag haben wir beschlossen, Absatz 4 an die Staatspolitische Kommission zurückzuweisen. Zum einen, weil zwei Anträge auf dem Tisch des Hauses lagen, deren Bedeutung nicht von vornherein klar und einsichtig erschien, zum andern, weil die Fassung des Nationalrates – die wir ja übernommen hatten und Ihnen beantragten – zu einigen Fragen Anlass gab.

Die Kommission hat nun gestern abend spät im Beisein der Antragsteller – im Interesse der Verständigung zwischen den Räten auch im Beisein des Vizepräsidenten der zuständigen nationalrätlichen Kommission – getagt oder besser gesagt «genächtigt». Die Kommission unterbreitet Ihnen eine neue Fassung von Artikel 20 Absatz 4, und dies aus folgenden Erwägungen:

1. Die Kommission ging davon aus, dass der Bundesrat die Rechtslage bezüglich Vorrang des EWR-Rechts in seiner Botschaft einlässlich und zutreffend darstellt. Ich verweise Sie auf die Ziffer 5.3, d. h. auf die Seiten 87–93 in der deutschsprachigen Ausgabe der Botschaft 92.052, Band 1. Ich lese die Zusammenfassung des Bundesrates hier vor, damit zuhanden der Materialien dieser Wille der Kommission klar zum Ausdruck kommt: «Im Vorverfahren der Rechtsetzung werden alle Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit dem EWR-Recht zu überprüfen sein. Die rechtsetzenden Organe von Bund und Kantonen werden an das EWR-Recht gebunden sein; sie müssen es fristgerecht ins Landesrecht einführen und entgegenstehendes Landesrecht anpassen; damit können Konflikte in der Rechtsanwendung vermieden werden. Die rechtsanwendenden Organe von Bund und Kantonen werden das EWR-Recht vollziehen und entgegenstehendes Landesrecht nicht anwenden.» (S. 93) Diese Auffassung des Bundesrates wird von der Kommission einhellig unterstützt.

2. Die Kommission hat gestern nach nochmaliger einlässlicher Debatte drei Schlüsse aus dieser Rechtslage gezogen. Einmal kann auch bei der Lösung mit dem nachträglichen Referendum, die wir ja beschlossen haben, der Vorrang des EWR-Rechts nicht ausgehöhlt werden. Mit anderen Worten: Das unmittelbar anwendbare EWR-Recht gilt auch dann, wenn ein Anpassungsgesetz verworfen werden sollte und es

damit an einer entsprechenden Norm im Landesrecht fehlen würde. Diese Erkenntnis ist freilich nicht neu. Ich habe diese Auffassung der Staatspolitischen Kommission in der Sondersession und auch letzte Woche klar zum Ausdruck gebracht und wiederhole dies gerne.

Der Vorrang des EWR-Rechts bedeutet sodann, dass das Abkommen auch nachträglich erlassenen Gesetzen vorgeht, sofern diese das Abkommen verletzen sollten. Es bleibt somit kein Raum mehr für eine allfällige Fortsetzung der sogenannten – ich möchte fast sagen: langsam berüchtigten – Schubert-Praxis des Bundesgerichts im Bereich des EWR. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus dem EWR-Abkommen im Zusammenhang mit dem bereits heute geltenden Recht.

Schliesslich soll mit der Feststellung des Vorrangs des EWR-Rechts nichts über den Vorrang des allgemeinen Völkerrechts ausgesagt werden. Insbesondere wäre es unstatthaft, eine sogenannte E-contrario-Auslegung vorzunehmen, etwa in dem Sinne, dass nun dem übrigen Völkerrecht kein oder ein abgeschwächter Vorrang zukomme. Wir beschränken uns mit der nun vorliegenden Formulierung auf das EWR-Recht, weil wir hier im Zusammenhang mit der Genehmigung des Abkommens nur dessen Vorrang zu regeln haben – getreu unserem Grundsatz, nur das Notwendige, nur das mit dem EWR-Abkommen unmittelbar Zusammenhängende zu normieren.

Diese drei Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Rechtslage, wie sie nach der Genehmigung des EWR-Abkommens gilt.

3. Es ging folglich nur noch darum, in der Kommission zu entscheiden, ob wir uns mit diesen Feststellungen begnügen und auf die Aufnahme einer förmlichen Verfassungsnorm verzichten sollten – so, wie es der Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlagen hatte – oder ob es zweckmässiger wäre, diese an sich geltende Rechtslage im Sinne der Transparenz mit einem Absatz 4 zum Ausdruck zu bringen. Für beide Lösungen gibt es gute Gründe. Die Kommission entschied sich mehrheitlich für die zweite Variante, in der Meinung, dass damit das Parlament seiner Aufgabe als Rechtsetzer nachkomme und eine klare Kollisionsregel einer blossen Feststellung der Rechtslage zuhanden der Materialien vorzuziehen sei; auch in der Hoffnung natürlich, dass sich der Nationalrat angesichts der beschränkten Zeitverhältnisse dieser eingegrenzten und sicher klareren Formulierung anschliessen würde.

4. Der neue Wortlaut von Absatz 4 spricht nun von unmittelbar anwendbarem EWR-Recht, welches vorgehe. «Unmittelbar anwendbar» heisst, dass das Recht hinreichend bestimmt ist, so dass es direkt vollzogen werden kann, also nicht mehr zuerst durch einen Rechtssatz landesintern konkretisiert werden muss. Die Wendung «geht vor» bedeutet, dass Landesrecht, welches diesem unmittelbar anwendbaren EWR-Recht widerspricht, nicht angewandt werden darf. Ich möchte allerdings hinzufügen, dass der Vorrang selbstverständlich auch beim nicht unmittelbar anwendbaren EWR-Recht gilt, dass sich dort das Kollisionsproblem in der Rechtsanwendung aber nicht stellt und dass dieser Fall deshalb hier auch nicht geregelt worden ist.

Ich habe Ihnen am Donnerstag gesagt, dass eine Normierung in diesem Bereich schwierig ist und dass die Gefahr sehr gross ist, dass die letzten noch vorhandenen Klarheiten beseitigt werden. Ich fürchte, wir sind etwas auf diesem Pfad, der mit einer Gratwanderung im Herbstnebel vergleichbar ist. Die Gefahr eines Absturzes ist omnipräsent. Wir haben gestern eine Lösung gefunden, die den Vorzug der Klarheit aufweist und die den Konsens gefunden hat. Ich bitte Sie, mitzuhelfen, einen Absturz zu vermeiden, der unweigerlich eine Verschiebung der Schlussabstimmung zur Folge haben müsste.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommission zu folgen.

Bundesrat Koller: Sie haben in der letzten Woche die ersten drei Absätze von Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen BV praktisch diskussionslos genehmigt. In bezug auf Absatz 4 ist in einer langen Diskussion so etwas wie eine heilsame Verwirrung entstanden; heilsam, weil sie uns gezeigt hat, dass hinter diesem Absatz 4 eben doch sehr wichtige völker- und staatsrechtliche Fragen versteckt sind, die im Rahmen der Annahme

des EWR-Abkommens, das immerhin die Uebernahme von etwa 1500 Rechtsakten beinhaltet, unbedingt der Klärung bedürfen.

Ich möchte all diese Probleme hier nicht wiederholen. Ich möchte nur einige wenige Punkte noch einmal aufgreifen, um zu zeigen, wie sehr die Meinungen auseinandergegangen sind und wie wichtig es daher um der Rechtssicherheit willen ist, dass Sie als Gesetzgeber für die Rechtsanwendung und zuhänden des Volkes im Rahmen des nachträglichen Referendums die nötigen Anordnungen treffen.

Es wurde beispielsweise gesagt, mit dem Absatz 4 würde die Schweiz allein den Musterschüler spielen, indem wir dieses Vorrangproblem überhaupt ausdrücklich regeln würden. Nun enthält das Protokoll 35 zum EWR-Abkommen (Botschaft 92.052, Bd. 2, S. 358) selber eine klare Verpflichtung. Ich möchte diesen einzigen Artikel hier doch zitieren: «Für Fälle möglicher Konflikte zwischen durchgeführten EWR-Bestimmungen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen verpflichten sich die Efta-Staaten, nötigenfalls eine gesetzliche Bestimmung des Inhalts einzuführen, dass in diesen Fällen die EWR-Bestimmungen vorgehen.» Also haben wir hier im EWR-Abkommen selber eine diesbezügliche klare Verpflichtung.

Dann haben wir Ihre Kommission dahingehend dokumentieren können, dass – wie dies übrigens aus einem verdienstvollen Rechtsgutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung in Lausanne über die staatsrechtlichen Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften hervorgeht – alle EG-Mitgliedstaaten dafür gesorgt haben, dass der Vorrang des EG-Rechts – und EWR-Recht ist ja immer auch EG-Recht – durch ihr Landesrecht sichergestellt ist. Ich möchte nicht einzelne Verfassungsbestimmungen zitieren, sondern nur auf diese Dokumentation verweisen.

Im übrigen haben wir Ihnen nachweisen können, dass auch die Efta-Staaten den Vorrang des EWR-Rechtes durch ihr Landesrecht sicherstellen. Besonders eindrücklich ist diesbezüglich beispielsweise die Formulierung des norwegischen und des schwedischen Rechts. Wenn wir diese wichtige Frage des Vorranges des EWR-Rechtes vor widersprechendem Landesrecht in der Uebergangsbestimmung ausdrücklich regeln, spielen wir also keineswegs die Musterschüler. Wir tun damit nur, was fast alle EG-/Efta-Staaten auch tun.

Weiter wurde gesagt, der Vorrang habe nur im Falle eines nachträglichen Referendums gegen das Gesetzgebungspaket der Eurolex zu gelten. Glücklicherweise haben wir uns in der Kommission darauf geeinigt, dass der Vorrang generell, in allen Fällen eines Konfliktes zwischen EWR- und Landesrecht, gelten muss.

Letzte Woche wurde in diesem Rat zudem die These vertreten, die Schubert-Praxis des Bundesgerichtes, wonach ein späteres Gesetz bewusst vom Staatsvertrag abweichen könne, wolle dem Volk und nicht dem Richter das letzte Wort geben, was aus demokratischen Gründen allenfalls erwünscht sein könnte. Dieses Argument wäre aber natürlich gerade mit der Einführung des nachträglichen Referendums besonders gefährlich. Wenn ein Gesetz, das EWR-Recht einführen oder widersprechendes Landesrecht aufheben will, vom Volk verworfen wird, so könnte dies dann derart ausgelegt werden, dass das Volk keinen EWR-konformen Erlass wolle, sondern mit dem erfolgreichen Referendum einen früheren, EWR-widrigen landesrechtlichen Erlass bestätige. Damit könnte in einem solchen Fall auch direkt anwendbares EWR-Recht nicht mehr angewendet werden, und die Schubert-Praxis müsste also bei jedem erfolgreichen Referendum zur Anwendung kommen. Dies könnte in letzter Konsequenz dazu führen, dass das EWR-Recht, das wir in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 annehmen, nachträglich über erfolgreiche Referendumsabstimmungen wieder aufgehoben würde. Das würde unsere gesamte Vertragsfähigkeit in Frage stellen.

Ich möchte das nicht mehr weiter ausführen. Aber ich betone noch einmal: Ich glaube, die Diskussion war in dem Sinne durchaus heilsam, als sie uns allen gezeigt hat, dass hier Fragen anstehen, die vom Gesetzgeber unbedingt eine Lösung verlangen, und dass wir diese Fragen nicht einfach der Rechtsanwendung und der Rechtsprechung überlassen dür-

fen. Es braucht gesetzgeberische Leitplanken, und zwar in erster Linie deshalb, weil wir mit der Einführung des nachträglichen Referendums eine total neue Ausgangssituation gegenüber dem schaffen, was wir sonst im Rahmen der Ratifizierung von Staatsverträgen tun. Konflikte zwischen Staatsvertrag und Gesetz werden im normalen Verfahren, wenn wir zuerst das widersprechende Landesrecht anpassen und erst dann den völkerrechtlichen Vertrag ratifizieren, von allem Anfang an weitestgehend verunmöglicht. Das ist der Grund, weshalb die Frage des Vorrangs bisher – mit Ausnahme der Schubert-Praxis – in der Rechtsprechung erfreulicherweise kaum eine Rolle gespielt hat.

Mit der Uebernahme des EWR-Rechts und der Gewährung des nachträglichen Referendums erlangt dieses Problem nun eine ganz neue Qualität, eine ganz neue und viel grössere Dimension. Wir übernehmen eine Rechtsmasse von rund 1500 Rechtsakten. Die notwendigen Gesetzesänderungen werden hier erstmals nachträglich dem Referendum unterstellt. Das Konfliktpotential zwischen unmittelbar anwendbarem EWR-Recht und nachträglichem Gesetzesreferendum ist daher ein sehr umfassendes, und deshalb verlangt es das Gebot der Transparenz, dass wir die Tragweite des nachträglichen Referendums unserem Volk ganz klarmachen. Wir müssen, wenn gegen die Eurolex-Vorlage im Bereich des Strassenverkehrsgesetzes das nachträgliche Referendum erfolgreich ergriffen wird, klarmachen, dass das zwar bedeutet, dass dieses Eurolex-Gesetz ausser Kraft tritt und das vorbestehende SVG wieder auflebt; dennoch hat aber jedermann einen Rechtsanspruch darauf, dass das unmittelbar anwendbare EWR-Recht – beispielsweise die Vorschriften über die 2,6 Meter bei den Kühllastwagen – tatsächlich durchgesetzt werden kann. Würden wir das nicht ausdrücklich in den Uebergangsbestimmungen festhalten, so würde man uns wohl zu Recht vorwerfen, dass wir gegen das Gebot der Transparenz verstossen.

Weiter war der Kommission klar, dass es nötig ist, in dieser Bestimmung ausdrücklich festzuhalten, dass im Bereich des unmittelbar anwendbaren EWR-Rechts die Schubert-Praxis keine Anwendung mehr finden darf. Ich bin Ihrer Kommission daher dankbar, dass sie mit dieser Formulierung nun die unbedingt notwendigen Jalons für die Bedeutung des nachträglichen Referendums und für die Rechtsanwendung im Konfliktfall zwischen unmittelbar anwendbarem EWR-Recht und widersprechendem Landesrecht ausdrücklich festhält. Damit machen wir klar, dass auch bei einem nachträglichen Referendum das EWR-Abkommen – soweit es unmittelbar anwendbares Recht enthält – anzuwenden ist. Wir machen zudem klar, dass im Geltungsbereich des EWR die Schubert-Praxis keine Geltung mehr haben kann.

Im übrigen möchte auch ich zuhänden der Materialien ausdrücklich festhalten, dass mit dieser neuen Formulierung keinerlei Rückschlüsse *e contrario* auf das übrige Völkerrecht gezogen werden dürfen. Wir möchten die Frage des Vorranges des Völkerrechts nicht ausserhalb des EWR-Rechtes durch die Uebergangsbestimmungen entscheiden.

Schliesslich noch ein Wort zum neu eingeführten Begriff der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen: Wir können – obwohl es sich um einen neuen Verfassungsbegriff handelt – auf eine feststehende Praxis des Bundesgerichtes verweisen. Das Bundesgericht hat in langjähriger Rechtsprechung festgehalten, dass all jene Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind, die genügend bestimmt sind, so dass sie als Entscheidungsgrundlage für einen konkreten Streitfall dienen können und damit keiner weiteren Konkretisierung durch den staatlichen Gesetzgeber bedürfen. Dabei sei ausdrücklich festgehalten, dass unmittelbar anwendbare Bestimmungen sich sowohl im EWR-Abkommen selber als auch in Verordnungen, aber auch – entgegen dem Wortlaut des EG-Vertrages – in Richtlinien finden können.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diesem neuen Vorschlag Ihrer Kommission zuzustimmen. Ich bin überzeugt, dass Sie sich als Gesetzgeber dieser Aufgabe um der Rechtssicherheit willen nicht entschlagen können, und hoffe, dass diese Formulierung auch die nötige Annahme im Nationalrat finden wird.

Schiesser: Wenn ich mich richtig entsinne, liegen zwei Anträge von mir vor: ein Hauptantrag auf Streichen und ein Eventualantrag mit einer anderslautenden Formulierung. Darf ich eine kurze Vorbemerkung zum Antrag der Staatspolitischen Kommission machen? Wir haben am letzten Donnerstag und auch heute einige Zeit über dieses staatspolitisch ausserordentlich grundlegende Problem, dessen Tragweite nicht ohne weiteres ersichtlich ist, diskutiert. Ich möchte nicht dazu beitragen, die Entscheide zu verzögern, muss aber doch vorausschicken, dass ich dem Antrag Zimmerli nicht zustimmen werde; wenn ich aber zwischen dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag Zimmerli zu wählen habe, dann entscheide ich mich für den Antrag Zimmerli.

Präsidentin: Herr Zimmerli hat mir mitgeteilt, dass sein Anliegen im Konsensvorschlag der Kommission berücksichtigt ist.

Schiesser: Entschuldigung: Der Kommissionsantrag beruht auf dem Antrag Zimmerli. Ich meinte den Antrag der Staatspolitischen Kommission.

Ich möchte ganz populärjuristisch sagen, was dieser Antrag nach den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten in bezug auf unsere Bundesverfassung bedeutet. Das sind nur zwei Sätze, dann werde ich schweigen. Es bedeutet bei Artikel 71: «Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt» Neu müssten wir eigentlich den Zusatz anfügen: «Dies gilt nicht im Bereich des EWR-Rechts; hier steht die letzte Entscheidung dem Bundesgericht zu.»

Bei Artikel 113 Absatz 3: «In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend.» Hier müssten wir anfügen: «Ausgenommen im Bereich des EWR-Rechts.»

Das ist die Tragweite dieses Antrages. Ich kann dem nicht zustimmen. Ich bin mir bewusst, dass ich mit meinen Anträgen gegen den einstimmigen Antrag der Staatspolitischen Kommission nicht ankomme. Ich ziehe sie daher zurück, werde mich aber der Stimme enthalten.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Nur ein Satz zuhanden der Materialien. Die Auffassung von Herrn Schiesser stimmt nicht. Sie ist nicht populärjuristisch – höchstens populär, aber sicher nicht juristisch.

Bundesrat Koller: Ich kann diese Sätze von Herrn Schiesser auch nicht einfach so stehenlassen. Wenn Sie so argumentieren, Herr Schiesser, müssten Sie auch endlich einmal die Katze aus dem Sack lassen. Was wäre denn Ihre Meinung? Das haben Sie uns weder letzte Woche noch heute gesagt. Geht Ihre Meinung tatsächlich dahin, dass wir jenes Recht, das wir am 6. Dezember 1992 annehmen, durch ein nachträgliches Referendum wieder voll aufheben könnten? Diese Frage steht an.

Die zweite Frage, die wir zu entscheiden haben, Herr Schiesser, ist die, wie das Bundesgericht nach Artikel 113 BV im Falle einer klaren Kollision entscheiden muss, wenn auf der einen Seite eine Entscheidungsnorm aus dem EWR-Recht und gleichzeitig eine widersprechende aus dem nationalen Recht vorliegt. Der Richter kann bekanntlich in einem solchen Konfliktfall nicht sagen: «Non licet – angesichts dieses Widerspruchs entscheide ich nicht!» Also müssen wir ihm eine Kollisionsregel mit auf den Weg geben. Genau das tun wir mit dem Antrag Ihrer Staatspolitischen Kommission.

Um die Entscheidung dieser beiden Fragen kommen Sie nicht herum. Wir ändern Artikel 113 der Bundesverfassung auch gar nicht ab, sondern wir geben für diesen voraussehbaren, klaren Kollisionsfall lediglich eine Kollisionsregel zuhanden unserer Gerichte.

Präsidentin: Darf ich daran erinnern, dass wir uns in einem Zweikammersystem befinden und dass unsere Entscheide so oder so nicht endgültig sind, wenn wir Differenzen schaffen?

Loretan: Meine Frage geht in dieselbe Richtung wie jene von Herrn Schiesser. Sowohl der Kommissionspräsident als auch Herr Bundesrat Koller haben den Fall erwähnt und beleuchtet, in dem der Souverän – das Volk – eine künftige Eurolex-Vorlage nach Inkrafttreten unseres allfälligen Beitritts zum EWR ablehnt. Dann sei, so der Kommissionspräsident, der vom Volk verworfene landesrechtliche Erlass als EWR-Grunderlass eben dennoch anwendbar. Dann entsteht, etwas populär ausgedrückt, klar ein Konflikt zwischen Vertragstreue im Rahmen des EWR und Volkstreue im Rahmen der Eidgenossenschaft. Nun habe ich folgende Frage: Müsste der Bundesrat nicht im politischen Bereich – nebst der Notifizierung gemäss Artikel 103 Absatz 2 des EWR-Abkommens, dass dieser Erlass im betroffenen Teil des EWR-Rechtes für die Efta-Länder sistiert sei – sofort im Rahmen des komplizierten EWR-Entscheidungsmechanismus die Aenderung des betreffenden EG/EWR-Erlasses anstreben, und müsste er nicht letztlich die Schutzklausel anrufen, um der Volkstreue unserer Behörden den Vorrang zu verschaffen? Das ist bestimmt eine Frage, die uns im Abstimmungskampf immer wieder gestellt werden wird. Ich erbitte deshalb sowohl seitens des Bundesrates als auch der Kommission eine Antwort.

Danioth: Ich habe mich am letzten Donnerstag zu Wort gemeldet; ich konnte dann mein Votum wegen des Ordnungsantrages nicht mehr abgeben. Ich hätte mich heute nicht mehr gemeldet, weil ich im Prinzip mit dieser nun gefundenen Formulierung einverstanden bin, was bestätigt, dass die Vorschläge vom letzten Donnerstag unbefriedigend waren. Was mir aber ein zunehmend ungutes Gefühl verursacht, ist die Begründung – ich muss es gestehen, Herr Bundesrat Koller –, vor allem jene Ausführungen, die Sie gemacht haben, um die Schweiz auf diese Linie zu bringen. Ich habe einfach den Eindruck, dass Sie dem Volk kein Vertrauen entgegenbringen, wenn Sie ständig mit diesem einzelnen Fall der Schubert-Praxis kommen. Damals haben wir andere Verhältnisse gehabt. Niemand in diesem Saal, niemand in diesem Land ist gegen den Vorrang des Völkerrechtes. Ich glaube auch, dass – wie man aufgrund der Abstimmung vom letzten Wochenende annehmen darf – keine Mehrheit im Schweizer Volk bereit wäre, einen flagranten Rechtsbruch gegenüber dem Völkerrecht, sei es EWR-Recht, EG-Recht oder anderes Völkerrecht, zu begreifen oder in Kauf zu nehmen. Dass wir das Völkerrecht vorbehalten, ist durchaus richtig. Es gibt namhafte Wissenschaftler, die sagen, es sei gar nicht notwendig, dass der Vorrang des Völkerrechtes in die Verfassung geschrieben werde, weil wir ein monistischer Staat sind – Sie haben die beiden Staaten Norwegen und Dänemark erwähnt, die dualistische Systeme haben.

Ich gehe aber mit Ihnen einig, dass es, nachdem wir das nachträgliche Referendum einführen wollen, richtig ist, die Präzisierung aufzunehmen, die die Staatspolitische Kommission empfohlen hat. Aber ich muss Ihnen natürlich sagen, dass wir keine Garantie abgeben können. Da gibt es irgendeinmal ein Gesetz, das vom Volk angenommen wird und in irgendeinem untergeordneten Punkt vielleicht nicht hundertprozentig auf der Linie von Brüssel liegt: Deswegen sollte man jetzt dem Volk ein für allemal sagen: «Du darfst dann nicht!» oder «Wenn du ein Gesetz annimmst, gilt es nicht!» Das finde ich irgendwie ein Misstrauen oder eine Oberlehrermentalität dem Volke gegenüber, die nicht gerechtfertigt sind. Wir sind dank des direktdemokratischen Weges und der mit den Volksrechten verbundenen Imponderabilien ein etwas gemächlicher Marschteilnehmer in dieser EWR-Kolonie, aber dafür ein verlässlicher und ein zielstrebigere. Und wir sind der einzige Partner, dessen Mitmachen in allen wichtigen Fragen vom Volk und von den Einzelständen mitgetragen wird. Diese hohe Legitimation ist ihren Preis wert, und sie rechtfertigt von der Gegenseite sicher auch ein gewisses Mass an Toleranz und an Vertrauen. Ich wäre nicht einverstanden, wenn wir im Differenzbereinigungsverfahren auf die nationalrätliche Lösung – die die schlechteste aller Lösungen darstellt – zurückkommen würden.

In diesem Sinne kann ich mich zur Not mit dem Antrag der Kommission befreunden, hätte aber lieber gesehen, wenn wir eine derartige Bestimmung überhaupt gestrichen hätten.

Schiesser: Herr Bundesrat Koller hat mich ganz direkt aufgefordert, die Karten auf den Tisch zu legen. Herr Bundesrat, ich habe sie auf den Tisch gelegt: Mir wäre es darum gegangen, eine Regelung zu finden, die die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit dem nachträglichen Referendum lösen könnte. Dazu habe ich immer Hand geboten. Was mir aber missfällt, ist jene Taktik, die über diesen Umweg nun auch die Schubert-Praxis im EWR-Bereich ein für allemal vollständig und für immer beseitigen will. Der Bundesrat hat in seinem ursprünglichen Entwurf nichts dergleichen für nötig erachtet; über den Umweg des nachträglichen Referendums wird das nun eingebracht. Das missfällt mir. Ich hätte gerne gehabt, wenn wir in bezug auf die Rechtsanwendung bei der heutigen Praxis geblieben wären und in bezug auf das nachträgliche Referendum eine spezielle Lösung geschaffen hätten.

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Ich bin direkt angesprochen worden, und es gehört zur Fairness, dass Fragen, die im Rat gestellt werden, auch hier beantwortet werden.

Eine erste Bemerkung zu Herrn Schiesser: Die Botschaft des Bundesrates ist klar. Der Bundesrat sagt, dass die Rechtsanwendungsorgane entgegenstehendes Landesrecht nicht anwenden dürfen. Damit ist auch kein Raum mehr für die Schubert-Praxis. Es stimmt also nicht, dass der Entwurf des Bundesrates oder die Vorstellungen in der Botschaft diese Frage nicht schon beantwortet hätten.

Eine zweite Bemerkung zu Herrn Loretan: Ich glaube, es handelt sich nicht um eine Frage der Volkstreue. Es geht darum, dass die Instanz, welche den Vertrag genehmigt, und die Instanz, welche nachher ein Gesetz erlässt, unterschiedliche Beschlüsse fassen können. Das Abkommen ist von Volk und Ständen genehmigt worden. Ein späteres Gesetz kann vom Volk ausdrücklich bestätigt worden sein; vielleicht ist aber das Referendum nicht einmal ergriffen worden. Es entsteht eine Kollision zwischen zwei Entscheidungen, bei denen das Volk beteiligt war. Es steht Volk gegen Volk oder die genehmigende Instanz des Staatsvertrages gegen die Instanz, die das Gesetz genehmigt hat. Ueber diese Kollision muss entschieden werden. Wenn wir über diese Kollision entscheiden, ist das immer noch demokratischer, als wenn wir dem Richter anheimstellen, welche Regel er dann anwenden und wem er den Vorzug geben will. Wenn wir also den Vorrang der Politik beachten, dann müssen wir die Entscheidungen fällen – ausdrücklich mit einer Verfassungsnorm oder durch Abgabe klarer Erklärungen zuhanden der Materialien – und dürfen sie nicht dem Gericht überlassen.

Bundesrat Koller: Es geht bei dieser Frage tatsächlich auch darum, zu verhindern, dass das Volk widersprüchliche Entscheide trifft, dass das Volk am kommenden 6. Dezember etwas anderes bestimmt, wenn es um das Ganze geht, als später allenfalls bei einem konkreten Referendum, wenn es um eine einzelne Gesetzesvorlage geht.

Herr Schiesser, Sie sagen, wir hätten keinen Entscheidungszwang. Aber das Problem ist jetzt besonders akut geworden, weil wir die Volksrechte optimal ausgedehnt haben, indem wir das nachträgliche Referendum gewähren.

Wenn wir jetzt zur Schubert-Praxis keine Stellung nehmen, dann bestünde die grosse Gefahr, dass die Schubert-Praxis im Rahmen des nachträglichen Referendums eine ungeheure Bedeutung erhalten könnte: Es wäre vollständig im Sinne der Schubert-Praxis, dass man dann sagen würde, jedes nachträgliche Referendum, das Erfolg habe, sei der letzte erkennbare Volkswille, und dieser verstosse klar gegen EWR-Recht; deshalb sei diesem letzten erkennbaren Volkswillen voll zum Durchbruch zu verhelfen. Aber das wollen Sie ja wohl auch nicht, wenn ich Sie richtig verstehe. Darum mussten wir hier auch zur Schubert-Praxis Stellung nehmen, weil sie eben gerade im Zusammenhang mit dem nachträglichen Referendum eine besondere Aktualität und Bedeutung erhalten könnte.

Herr Daniöth, ich mache das keineswegs aus Misstrauen gegenüber unserem Volk, aber als Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements bin ich auch für die Rechtssicherheit verantwortlich. Ich bin dafür verantwortlich, dass – wenn dieses EWR-Abkommen hoffentlich am kommenden

6. Dezember angenommen wird – für alle unsere Bürgerinnen und Bürger und für alle rechtsanwendenden Behörden klare Rechtsverhältnisse herrschen. Das erreichen wir, wenn Sie jetzt Absatz 4, wie er aus den Beratungen Ihrer Kommission hervorgegangen ist, zustimmen.

Präsidentin: Wir haben ein hochinteressantes doppeltes völkerrechtliches Seminar hinter uns, und ich kann natürlich verstehen, dass das Volk ab und zu sagen wird: «I am still confused, but on a higher level.»

Cavelty, Berichterstatter der APK: Mit der nun vorgelegten Formulierung können wir uns einverstanden erklären. Ich habe nichts anderes gehört, auch von den Vorrednern nicht. Was uns aber Sorgen macht, ist die Interpretation dieser Formulierung. Diese Interpretation ist – von mir aus gesehen – ganz einseitig. Sie berücksichtigt weder die Diskussion der letzten Woche noch die Diskussion von heute morgen. Diese wird zuwenig beachtet. Herr Bundesrat Koller hat vorhin selbst gesagt, die Beseitigung der Schubert-Praxis sei für das nachträgliche Referendum notwendig. Da sind wir alle einverstanden. Es stört uns aber, dass die Beseitigung der Schubert-Praxis nun generell im ganzen EWR-Recht Geltung haben sollte; dem stimme ich persönlich nicht zu. Das ist aber eine Sache der Interpretation. Ich habe das Wort ergriffen, um, auch zuhanden der Materialien, zu sagen, dass nicht alle – beispielsweise ich, Herr Schiesser und andere auch – dieser einseitigen Interpretation des Kommissionspräsidenten und vor allem derjenigen von Herrn Bundesrat Koller zustimmen.

Präsidentin: Herr Schiesser hat seine beiden Anträge zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	34 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	38 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

92.057-26

EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)

Bundesgesetz über das Messwesen. Aenderung

EEE. Adaptation du droit fédéral (Eurolex)

Loi fédérale sur la métrologie. Modification

Botschaft I und Beschlussentwurf vom 27. Mai 1992 (BBIV 1)
Message I et projet d'arrêté du 27 mai 1992 (FF V 1)

Beschluss des Nationalrates vom 31. August 1992
Décision du Conseil national du 31 août 1992

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Plattner, Berichterstatter: Hier handelt es sich um eine vollkommen unproblematische Vorlage aus der Rechtskommission, bei der auch ein Nichtjurist einmal Berichterstatter sein kann, insbesondere ein Physiker: In Artikel 7 Absatz 2 kommt

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	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	883-886
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 870

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.