

Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung zu einer Verunsicherung vieler Bürgerinnen und Bürger geführt. Wir werden uns wohl auch damit zu befassen haben, weshalb die Trennlinie zwischen der städtischen und der ländlichen Schweiz bei jedem Urnengang ausgeprägter wird.

Mit der Annahme dieses neuen Grundgesetzes sind wir in der Lage, die Probleme der Zukunft besser zu bewältigen und auf Verfassungsebene weitere unerlässliche Reformen einzuleiten. Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen, welche zu dieser demokratischen Debatte beigetragen und damit das neue Grundgesetz der Bevölkerung nähergebracht haben.

## Wahlprüfung und Vereidigung

### Vérification des pouvoirs et prestation de serment

**Präsidentin:** Herr Nationalrat Joseph Deiss ist am 11. März dieses Jahres in den Bundesrat gewählt worden. Wir schreiben zur Vereidigung seiner Nachfolgerin.

**Béguelin Michel** (S, VD), rapporteur: Le Bureau a examiné l'élection de Mme Thérèse Meyer-Kaelin, née en 1948, originaire de Cerniat et de Fribourg, domiciliée à Estavayer-le-Lac. Mme Meyer-Kaelin remplace M. Joseph Deiss, élu conseiller fédéral le 11 mars 1999.

Mme Meyer-Kaelin est la première suppléante de la liste du Parti démocrate-chrétien fribourgeois (liste Nord). Elle est laborantine médicale et scientifique diplômée, et députée au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg l'a proclamée élue par arrêté du 23 mars 1999. La publication a été faite dans la «Feuille officielle du canton du Fribourg» du 26 mars 1999.

Le Bureau a constaté qu'il n'y avait pas d'incompatibilité avec le mandat de conseillère nationale. Il propose de valider l'élection de Mme Meyer-Kaelin.

**Präsidentin:** Frau Nationalrätin Verena Grendelmeier hat ihren Rücktritt auf den 19. April 1999 eingereicht. Wir schreiten zur Vereidigung ihres Nachfolgers.

**Hess Otto** (V, TG), Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Herrn Anton Schaller, geboren 1944, von Zürich, in Zürich, geprüft. Herr Schaller ersetzt unsere Kollegin Verena Grendelmeier.

Herr Schaller ist erster Ersatzmann der Zürcher Liste des Landesrings der Unabhängigen. Er ist Journalist und TV-Produzent. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat ihn mit Beschluss vom 17. März 1999 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 26. März 1999 veröffentlicht worden.

Das Büro hat festgestellt, dass bei Herrn Schaller keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Es beantragt, die Wahl von Herrn Schaller als gültig zu erklären.

**Präsidentin:** Das Büro beantragt, die Wahl von Frau Meyer und Herrn Schaller zu validieren. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Die Wahl wird somit für gültig erklärt. Ich bitte Frau Meyer und Herrn Schaller, in die Mitte des Saales zu treten. Ich ersuche die Ratsmitglieder und die Besucher auf der Tribüne, sich zu erheben.

*Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Eidesformel:*

*Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule du serment:*

En présence de Dieu tout-puissant, je jure d'observer et de maintenir fidèlement la constitution et les lois fédérales, de

sauvegarder l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie suisse, de défendre la liberté et les droits du peuple et des citoyens, enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées; aussi vrai que je désire que Dieu m'assiste.

*Meyer Thérèse wird vereidigt*

*Meyer Thérèse prête serment*

*Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:*

*Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:*

Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.

*Schaller Anton legt das Gelübde ab*

*Schaller Anton fait la promesse requise*

**Präsidentin:** Frau Nationalrätin Meyer, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Eid; Herr Nationalrat Schaller, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Gelübde. In seinem Namen heisse ich Sie in unserem Parlament ganz herzlich willkommen und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Tätigkeit. *(Beifall)*

97.087

## Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Bundesgesetz

### Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 15. Dezember 1997 (BBI 1998 1163)  
Message et projet de loi du 15 décembre 1997 (FF 1998 953)

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1998  
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1998

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

#### Antrag der Kommission

*Mehrheit*

Nichteintreten

*Minderheit*

(Stamm Judith, Ducrot, Ruffy, Zapfl)

Eintreten

#### Proposition de la commission

*Majorité*

Ne pas entrer en matière

*Minorité*

(Stamm Judith, Ducrot, Ruffy, Zapfl)

Entrer en matière

**Gysin Remo** (S, BS), Berichterstatter: Der Nationalrat ist bei der Behandlung dieses Geschäftes Zweitrat. Die Aussenpolitische Kommission empfiehlt Ihnen mit 16 zu 4 Stimmen – ganz eindeutig also, nach eingehender Diskussion und Besprechung mit den Kantonsvertretern und -vertreterinnen – Nichteintreten auf diese Vorlage.

Schon der Ständerat tat sich mit der Vorlage schwer – zum Eintreten gab es recht intensive Diskussionen –, auch wenn er ihr am Schluss mit 26 zu 9 Stimmen zugestimmt hat.

Es ist unbestritten, dass erstens die Aussenpolitik im Innern unseres Landes einer vertieften Verankerung durch das Par-

lament und die Kantone bedarf und dass zweitens der Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Umsetzungsphase gewährleistet sein muss. Es ist nicht zufällig, dass zwei Vertreter von Grenzkan-tonen, die mit der Aussenpolitik der Kantone vertraut sind und diese auch vertiefen möchten, hier als Sprecher der APK auftreten.

Es gibt vier Ablehnungsgründe, auf die ich kurz eingehen möchte:

1. Das vorgesehene Bundesgesetz ist nicht nötig, weil der Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik des Bundes – das bestätigen alle Akteure, auch jene der Kantone – zurzeit bestens funktioniert. Die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und auch jene mit dem Parlament lässt nichts zu wünschen übrig.

2. Der zweite Grund für Nichteintreten: Der Gesetzentwurf geht hinter Artikel 55 der neuen Bundesverfassung zurück, z. B. betreffend die Informationspflicht, die Pflicht zur Anhörung der Kantone und auch in bezug auf die Mitwirkung an der Vorbereitung und an den Verhandlungen der aussenpolitischen Entscheide bzw. Geschäfte. Wenn Sie den Gesetzentwurf mit Artikel 55 der neuen Bundesverfassung vergleichen, sehen Sie, dass im Gesetz Wenn und Aber eingefügt werden, die im Verfassungstext nicht zu finden sind. Dieser schafft wesentlich mehr Klarheit und Bestimmtheit. Anders ausgedrückt: Artikel 55 der neuen Bundesverfassung enthält alles, was das Gesetz anspricht, und das erst noch klipp und klar.

3. Der Gesetzentwurf wirft verschiedene Fragen neu auf und schafft Unklarheiten; deshalb sind zum Beispiel im Ständerat Gegenanträge eingebracht worden. Wenn es im Gesetzentwurf «die Kantone» heisst, empfiehlt jetzt der Ständerat, «alle Kantone» zu sagen. Was ist der Hintergrund dieser nicht leicht verständlichen Korrektur? Der Grund ist vor allem, dass hier mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine neue Ebene eingeschoben werden soll. Dieses Organ ist wenig demokratisch legitimiert. Es ist eine exekutivlastige Delegation, die ausschliesslich aus Mitgliedern der Kantonsregierungen zusammengesetzt ist. Für uns stellt sich bei der demokratischen Verankerung doch auch die Frage, wo die kantonalen Parlamente bleiben, also die demokratische, parlamentarische Abstützung in den Kantonen. Die Aussenpolitik kann nicht nur eine Angelegenheit der Exekutive sein – weder auf Bundesebene noch auf Kantonsebene. Bei diesem Geschäft ist – wenn ich das sagen darf – der Wurm drin, und das Problem wird durch den Beschluss des Ständerates noch verstärkt. Der Einbezug der KdK schafft ein neues Spannungsverhältnis zwischen den einzelnen Kantonen und zwischen ihr und dem Ständerat.

4. Wer die Beteiligung der Kantone an der Aussenpolitik verändern möchte, sollte das ganze Gefüge anschauen. Dazu gehören nicht nur die Kantonsregierungen und die kantonalen Parlamente. In erster Linie ist hier auch die Bundesversammlung angesprochen. Mit den neuen Artikeln 166 und 184 der Bundesverfassung besteht hier primärer Handlungsbedarf. Die Bundesversammlung muss sich – das ist neu eine Pflicht – stärker an der Aussenpolitik beteiligen. Sie muss Vorgaben machen und viel enger mit dem Bundesrat zusammenarbeiten. Wir dürfen nun aus diesem Gefüge nicht etwas herausnehmen und so das Gleichgewicht stören. Das sind die vier Gründe, die die APK dazu geführt haben, Ihnen mit 16 zu 4 Stimmen zu empfehlen, auf das Geschäft nicht einzutreten.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Tschopp Peter (R, GE)**, rapporteur: Je reprends l'argumentation de M. Gysin Remo, rapporteur de langue allemande, et vous prie de ne pas entrer en matière. Je vous explique succinctement de quoi il s'agit.

C'est une affaire embrouillée, mal partie. La preuve, c'est que le Conseil des Etats, qui est Conseil prioritaire, a dû reprendre alinéa par alinéa le projet présenté, pour le corriger.

L'objet s'inscrit dans l'après-6 décembre 1992. A partir de cette date fatidique, les cantons ont été très étroitement associés à la politique extérieure, en particulier à la politique

d'intégration menée par le Conseil fédéral sous la dénomination «négociations bilatérales». Les deux Commissions de politique extérieure l'ont aussi été, mais avec beaucoup moins de moyens, il est vrai. Cela a une certaine importance puisque rappelons ici que les cantons disposent désormais d'un chargé de l'information qui a le statut d'un fonctionnaire fédéral et qui assure la liaison entre les instances qui définissent la politique extérieure et d'intégration de la Suisse et les Conseils d'Etat cantonaux.

Les cantons ont pu s'offrir un homme de liaison qui est à Bruxelles et qui les tient informés de l'ambiance qui règne et des décisions qui sont prises.

Cette aisance a donné naissance à une interrogation de votre Commission de politique extérieure, à savoir si notre droit de codécision et de participation à la politique étrangère n'est pas vidé de son sens par le recours direct et permanent à la consultation des cantons. S'ajoute à cela le fait que le peuple et les cantons ont accepté dimanche dernier une nouvelle constitution qui prévoit à son article 55 la participation des cantons aux décisions de politique extérieure, mais sous une forme qui, en réalité, nous paraît incompatible avec la nouvelle loi qui devient, sans en avoir l'air, une loi d'application de la nouvelle disposition constitutionnelle.

Ne croyez pas que la Commission de politique extérieure a bâclé les travaux. Nous avons auditionné de façon approfondie deux représentants des cantons ainsi que le secrétaire de la Conférence des gouvernements cantonaux. Durant ces auditions, nous avons pu constater qu'au fond tout baigne dans l'huile. Les cantons sont enchantés de la coopération qui s'est instaurée au fil des années. Vu les louanges que nous avons entendues, à la question qui s'imposait: pourquoi donc créer une loi de plus qui a l'air inutile?, nos interlocuteurs nous ont donné toutes sortes de réponses qui ne nous ont pas paru concluantes.

Il y a donc tout une série de problèmes qui se posent. Je commence par le plus important. En matière de «légifération» et d'attribution de compétence, un principe fondamental veut que l'on ne doit pas donner à plusieurs instances les mêmes compétences si on veut éviter malentendus et luttes d'influence.

Comme disait en substance Montesquieu, une loi inutile, même bien rédigée, est une mauvaise loi.

L'administration est aussi interpellée puisque l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les Conseils dispose que les Chambres doivent être consultées de façon approfondie en matière de politique extérieure. Quelquefois, nous avons l'impression que l'administration préfère discuter avec le pouvoir exécutif plutôt qu'avec le Parlement.

Enfin, la discussion au Conseil des Etats a prouvé que, sur ce point, la notion de «canton», comme le rapporteur de langue allemande l'a dit, est assez ambiguë. En tout état de cause, ça mérite quelques approfondissements.

Votre commission, par 16 voix contre 4, vous recommande de ne pas entrer en matière et d'inviter l'ensemble des acteurs à revoir la question à la lumière des critiques formulées. Un dernier mot pour vous montrer combien d'acteurs sont actifs en matière de bons conseils sur le plan de la politique extérieure, domaine dans lequel aujourd'hui les décisions doivent être prises rapidement: si nous mentionnons les cantons, nous avons 26 décideurs; plus deux Chambres, ça en fait 28; plus le Conseil fédéral, ça fait 29; et n'oubliez pas après le peuple et les cantons en votation populaire, ça fait 31 acteurs. C'est peut-être un peu beaucoup!

**Stamm Judith (C, LU)**: Ich bitte Sie, auf das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes einzutreten. Mein Hauptgrund ist der folgende: Ich möchte, dass das Parlament den Rahmen dieser Mitwirkung durch ein Gesetz festlegt, damit kein Wildwuchs und kein Vakuum entstehen. Ich möchte nicht, dass Bundesrat und Verwaltung einerseits und die Kantone andererseits Artikel 55 der neuen Bundesverfassung nach ihrem Belieben am Parlament vorbei interpretieren. Die Fakten:

1. «Das Schweizervolk und die Kantone ... bilden die Eidgenossenschaft.» So heisst es in Artikel 1 der neuen Bundes-

verfassung. Die Kantone sind nicht irgendeine politische Interessenvertretung, sondern die Pfeiler, die unsere staatlichen Strukturen tragen. Diese Kantone sind gemäss Vernehmlassung einmütig für das neue Gesetz.

2. Aussenpolitik war ursprünglich nur Sache des Bundesrates. Das Parlament hat sich seine Mitgestaltung mühsam erstritten. Spätestens seit den Beratungen über den EWR-Vertrag wissen wir, dass auch die Kantone mitreden wollen und sollen, weil auch sie von ausserpolitischen Entwicklungen und Entscheidungen betroffen sind. Aussenpolitik und Innenpolitik lassen sich nicht mehr fein säuberlich trennen.

3. Im Rahmen der bilateralen sektoriellen Verhandlungen wurden die Kantone provisorisch im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfes vom Bund beigezogen. Die Erfahrungen sind positiv.

4. Artikel 55 der revidierten Bundesverfassung bedarf der Präzisierungen durch den Gesetzgeber. Der Ständerat hat solche bereits vorgenommen. Er präzisierte, dass die Handlungsfähigkeit des Bundes nicht durch die Mitwirkung der Kantone beeinträchtigt werden darf. Er hat als Adressaten alle Kantone genannt; er hat sich über die Information, über die Vertraulichkeit ausgelassen. Es wäre sehr sinnvoll, wenn sich unsere Aussenpolitische Kommission und anschliessend der Nationalrat vertieft mit der Stellung von Bund, Parlament und Kantonen befassen würden. Im Vorfeld wurde dieser Gesetzentwurf ja gemeinsam mit den Kantonen erarbeitet. Ursprünglich wollten diese sogar dem Bund in der Aussenpolitik bindende Weisungen erteilen können, wie das in unseren Nachbarländern möglich ist. Sie haben dann klugerweise darauf verzichtet.

5. Wir haben demnächst im Parlament die Resultate der bilateralen Verhandlungen zu beraten und anschliessend allenfalls im Volke zu vertreten. Dazu benötigen wir die Kantone, ob wir das wollen oder nicht. Sie sind, ob es uns passt oder nicht, bereits zu Playern im Felde geworden. Durch Eintreten auf das Gesetz zeigen wir ihnen, dass wir sie ernst nehmen, dass wir auch wissen, dass wir auf sie angewiesen sind.

6. Wenn wir eintreten, geht das Gesetz zur Detailberatung an die Kommission zurück. Sinnvoll wird es sein, auch einen Mitbericht der Staatspolitischen Kommission einzuholen. Der Ständerat hat übrigens das Gesetz mit 26 zu 9 Stimmen gutgeheissen.

Ich empfehle Ihnen: Befassen wir uns jetzt mit dem Gesetz, mit den guten Erfahrungen der bilateralen Verhandlungen im Rücken, und nicht irgendeinmal in Zukunft, wenn vielleicht Konflikte oder ein unmögliches Gerangel um die Macht uns dazu zwingen.

Ich bitte Sie um Eintreten.

**Moser René (F, AG):** Ich werde Sie nicht lange aufhalten und meine Redezeit nicht ausschöpfen.

Ich möchte gleich auf das eintreten, was Frau Stamm Judith als Sprecherin der Minderheit hier vorgetragen hat. Sie können nicht sagen, dass der Bundesrat oder auch unser Parlament an den Kantonen vorbei regieren; diese sind heute schon reichlich mit Vernehmlassungen eingedeckt. Es ist ganz klar und auch richtig, dass die Kantone betroffen sind, wenn es um die Aussenpolitik geht. Aber das sind die Gemeinden, die Bezirke und das gemeine Volk auch. Deshalb ist es überhaupt nicht zwingend, dass alle diese Stufen in eine Mitwirkung eingebunden sind.

Ich möchte Sie noch fragen: Wofür haben wir eigentlich den Ständerat? Der soll doch die Anliegen der Kantone vertreten! Wenn sie dieses Gesetz brauchen, so tut er das offenbar nicht. Letztlich haben auch die Nationalräte gute Verbindungen zu den Kantonen. Wir haben vor jeder Session eine Sitzung mit den Regierungsräten; auch dort werden also die Anliegen der Kantone besprochen. Deshalb ist die Vorlage völlig überflüssig.

Sie haben die vier Gründe für Nichteintreten von den Kommissionssprechern gehört. Für mich stellt sich auch die Frage, ob wir bei der heutigen Situation die Kantone benachteiligen – das ist doch die Frage, und nichts anderes. Da bin ich der festen Überzeugung, dass das überhaupt nicht so ist. Wir haben ein gut eingespieltes Vernehmlass-

ungsverfahrens und haben bereits Erfahrungen mit interkantonalen Gruppierungen gemacht, die sich mit der Aussenpolitik befassen.

Ich glaube nicht, dass eine Vorlage wie die vorliegende betreffend die Mitwirkung der Kantone dazu beiträgt, die Arbeit unserer Regierung, unseres Parlamentes zu erleichtern. Ich denke mir, dass zu viele Köche den Brei verderben werden. Übrigens bin ich auch Mitglied der Aussenpolitischen Kommission – natürlich auch in der Minderheitsposition. Wir haben auch eine Mitwirkung, aber diese ist letztlich gar nichts wert. Genauso geht es den Kantonen: Da ist sie auch nichts wert!

Wir sind der Meinung, dass die Neuerungen, die durch die neue Bundesverfassung jetzt kommen werden, vollständig genügen. Wir möchten kein weiteres, zusätzliches Chaos, wir brauchen keine neuen Klubgeister und keine neuen Schattenminister; solche haben wir schon genügend.

Wir sagen klar nein zu dieser Vorlage und bitten Sie, den Nichteintretensantrag der Mehrheit zu unterstützen.

**Steffen Hans (F, ZH):** Auch wir Schweizer Demokraten und der Vertreter der Lega dei Ticinesi der FPS-Fraktion werden mit der Mehrheit der Kommission für Nichteintreten stimmen. Wir sind der Meinung, dass sich die seit dem 1. September 1996 angewandte Praxis offensichtlich bewährt hat. Da fragt man sich zu Recht, ob wirklich alles, was sich ohne grosse Formalitäten anwenden lässt, in «Gesetzesblei» gegossen werden muss.

Wenn der Bundesrat in der Botschaft schreibt, die Internationalisierung der Politik verwische immer mehr die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik, so trägt er natürlich Schuld an dieser Entwicklung. Es ist der Bundesrat, welcher diese Internationalisierung der Politik anstrebt und vorantreibt. Er vergisst dabei manchmal, dass unser Staat ein Bund von 26 Kleinstaaten ist, die hoffentlich eine grösstmögliche Souveränität beizubehalten wünschen – mit Ausnahmen allerdings; erwähnt sei der Plan eines Zusammenschlusses von Kantonen im Welschland.

Auch sei an die Zusammenkünfte der Konferenz der Kantonsregierungen erinnert, an denen sich die teilnehmenden Regierungsräte zu Kompromissen verleiten lassen, welche oft als ziemlich imperative Wünsche zurück an die einzelnen Regierungen gelangen. Dabei ist klar, dass sich die einzelnen Teilnehmer zu Hause aus verständlichen Gründen für das Gruppenresultat einsetzen, denn wer will sich später an der Konferenz schon der Kritik aussetzen, er habe sich ungenügend für die Kompromisslösung eingesetzt.

Wir Schweizer Demokraten haben den Verdacht, der Bund spreche zwar in der Botschaft von Mitwirkung an der Aussenpolitik und von Einbezug bei der Vorbereitung und Umsetzung ausserpolitischer Entscheide, sehne aber heimlich doch eher eine Bindung der Kantone an die vom Bund bestimmte Aussenpolitik herbei.

Andererseits, das ist uns auch klar, ist Aussenpolitik bekanntlich eine der ureigensten Aufgaben des Bundes. Der Ständerat hat diese Tatsache erkannt und ergänzte – wohl zu Recht – den Grundsatzartikel, Artikel 1, mit der Formulierung von Artikel 6 Absatz 1: «Die Mitwirkung der Kantone darf die ausserpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen.» Wird aber diese Handlungsfähigkeit nicht schon stark beeinträchtigt, wenn der Ständerat beispielsweise in Artikel 4 folgendes verlangt: Absatz 2: «Bevor der Bundesrat Verhandlungen aufnimmt, hört er alle Kantone in der Regel an ....» Absatz 3: «Der Bundesrat berücksichtigt die Stellungnahmen aller Kantone ....»

Dass nach Artikel 5 in der Regel auch Vertreter der Kantone für die Verhandlungen beigezogen werden sollen, schwächt die Verhandlungskompetenz des Bundes gegenüber Vertragspartnern.

Artikel 6 Absatz 2 lautet gemäss dem Gesetzentwurf: «Die vertrauliche Behandlung der Informationen muss gewährleistet sein.» Hier fragt man sich allerdings, ob nicht die Ausweitung der Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen selbst die vertrauliche Behandlung der Informationen gefährdet.

Wir Schweizer Demokraten und der Vertreter der Lega dei Ticinesi werden aufgrund der Ausführungen der Kommissionssprecher mit Blick auf die neue Verfassung und unsere hier vorgetragenen Bedenken die Mehrheit unterstützen und für Nichteintreten stimmen.

**Ducrot** Rose-Marie (C, FR): Dans le système fédéraliste suisse, le rôle institutionnel des cantons est fondamental. Je crois que la Confédération l'a bien compris, parce qu'elle s'est toujours ingéniée à associer étroitement ces derniers au processus décisionnel, que ce soit pour la politique intérieure ou extérieure. Il ne s'agit pas de favoriser une décentralisation du pouvoir, mais plutôt de mettre en place une structure qui intègre des décisions simultanées à plusieurs niveaux.

Alors que nous avançons à pas mesurés vers l'Europe, les problèmes, eux, s'internationalisent à la vitesse grand V. Les solutions se négocient dans la sphère supranationale, mais les effets directs se répercutent la plupart du temps dans les cantons. Il serait donc inconcevable que les autorités cantonales, qui disposent d'un savoir spécifique, d'une connaissance du terrain, soient éloignées de la table des pourparlers et qu'elles ne soient, pour finir, que des organes d'exécution. Du reste, comme contrepoids au droit de participation, l'article 7 de la loi oblige les cantons à adapter leur législation au droit international, dans les délais requis. La loi permet, en outre, de faire une distinction entre la politique européenne où se situe l'intérêt des cantons et la politique mondiale qui est de la compétence exclusive de la Confédération. Certes, beaucoup l'ont relevé, le dialogue confédéral est largement pratiqué dans le sens vertical et horizontal et à tous les niveaux. Cette loi en préparation est déjà appliquée dans l'esprit et dans la lettre. Alors pourquoi changer ce qui fonctionne?

Pour le groupe démocrate-chrétien, même si la loi n'est pas indispensable, elle est souhaitable, d'abord comme valeur symbolique, comme signe d'un renouveau ou plutôt d'un renforcement du partenariat cantons/Confédération. Elle n'a pas pour but de modifier, mais de concrétiser cette collaboration qui s'intensifie de part et d'autre. Il ne suffit pas que les gens s'entendent entre eux: les gens changent et les bonnes intentions aussi. C'est pourquoi la coopération doit être institutionnalisée.

L'article 55 de la nouvelle constitution est seulement un premier pas. Seule une loi permettra à la Confédération de préciser des procédures, de délimiter le rôle des cantons face à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral. Seule la loi définit qui peut ou doit faire quoi. Certains craignent que les dispositions légales ne soient une entrave à la capacité d'action de la Confédération ou une atteinte à la prééminence gouvernementale ou parlementaire. Rappelons pour mémoire que cette disposition constitutionnelle a été adoptée et que maintenant le projet de loi est souhaité par tous les cantons. Ce serait vraiment une erreur psychologique grave si nous la refusions.

Le groupe démocrate-chrétien, par ma voix, vous engage à sous-tendre d'une base légale la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, à entrer en matière et à renvoyer le travail à la commission.

**Eggly** Jacques-Simon (L, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, permettez au groupe libéral par ma voix de vous dire ses remerciements pour l'action politique que vous avez menée à la tête du Département fédéral des affaires étrangères. Nous en sommes parfaitement conscients et nous tenons à vous rendre hommage à cette tribune, puisque c'est la dernière fois que vous participez à un débat.

Je crois qu'il appartient à notre Conseil de corriger une erreur politique et psychologique qu'a commise la majorité de la commission. En effet, contrairement au Conseil des Etats, qui est entré en matière, la majorité de la commission vous propose de ne pas entrer en matière sur cette loi qui demande de consacrer légalement la participation des cantons à la conduite de la politique étrangère. C'est quand même bizarre! Si vraiment il y avait une atteinte à la responsabilité gouvernementale, il me semble que le Gouvernement lui-

même s'en serait avisé et ne vous présenterait pas ce projet de loi. C'est déjà une première constatation.

Un des arguments de la majorité de la commission, c'est de dire qu'il ne faut pas de confusion des responsabilités. Il ne s'agit pas de ça. Si vous lisez votre dépliant, vous verrez que le Conseil des Etats a encore ajouté une précaution afin que ce soit bien clair. Il n'est pas question que la participation des cantons empiète sur la pleine responsabilité du Gouvernement dans la conduite de la politique étrangère. Il s'agit d'une consultation et d'une information, uniquement de cela.

Comme l'a dit Mme Ducrot tout à l'heure, les cantons sont totalement impliqués dans la politique étrangère. Les accords bilatéraux avec l'Union européenne auront des conséquences évidentes sur les cantons, sur leur législation intérieure, sur leur manière de vivre jusque dans leur démocratie cantonale.

Par conséquent, c'est bien la moindre des choses que les cantons, au moment où il s'agit d'élaborer, de concevoir une politique, soient associés. La Commission de politique extérieure, d'après un article de loi, est également consultée, associée à la politique étrangère. Je ne crois pas, Monsieur le Conseiller fédéral, que cette disposition ait jamais entravé la pleine liberté et la pleine responsabilité du Conseil fédéral. Même le fait que les cantons soient associés n'entravera nullement la prise de responsabilité du Gouvernement.

Voyez-vous, on a peur aussi que, par exemple – nous avons entendu ça –, les cantons frontaliers, forts de cet article de loi, se mettent à gambader et à avoir, en somme, des rêves de politique étrangère étatique. Mais c'est exactement le contraire qui pourrait se passer: les cantons frontaliers, frustrés parce qu'ils auraient l'impression qu'on leur refuse, au fond, d'être associés à la politique étrangère, alors qu'ils ont des problèmes, pourraient être tentés d'élargir leur champ de compétences au-delà de ce qui est admissible. Non, politiquement, logiquement, il est tout à fait important que cette loi soit acceptée, qui d'ailleurs est la traduction tout à fait fidèle de l'article 55 de la nouvelle constitution, qui parle précisément de la participation des cantons aux décisions de politique extérieure.

Il y a une autre objection qui est de dire: «Mais écoutez, pourquoi faire des lois inutiles? Quand les choses vont sans être dites ou sans le dire, mieux vaudrait ne pas les dire.» Eh bien non, mieux vaut pas le dire: il ne s'agit pas d'une loi inutile, d'une loi qui accroît l'intervention étatique, phénomène auquel, vous le savez, les libéraux sont souvent allergiques; il s'agit simplement de consacrer quelque chose qui se pratique, mais qui doit être consacré par la loi. Au Conseil des Etats, M. Respini, ancien conseiller d'Etat, a dit en substance que, dans son expérience de conseiller d'Etat, il a remarqué que les choses n'allaient pas mal. Mais il a aussi remarqué que, quelquefois, il pouvait y avoir des réticences, notamment de la part de l'administration fédérale, à pleinement associer les cantons dans le dialogue. Par conséquent, les hommes changeant, il pourrait y avoir, à un moment donné, une sorte d'infidélité à cet esprit de coopération avec les cantons; et donc mieux vaut qu'il y ait un rappel à cette exigence de fidélité par une loi qui consacre cette collaboration entre la Confédération et les cantons, en pleine clarté des compétences respectives.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral croit que la majorité de la commission s'est trompée et qu'il faut accepter cette loi. Je finirai en vous disant ceci: si vous n'acceptez pas cette loi, eh bien, il se confirmerait ce qui s'est passé lorsque l'on a su que la majorité de la Commission de politique extérieure n'était pas entrée en matière: c'est-à-dire que les cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux ressentiraient cela comme un camouflet, comme une sorte de gifle, de refus d'un esprit de collaboration confédérale, et cela est mauvais. Cela est psychologiquement mauvais, car des cantons, la Confédération en a besoin, et la politique étrangère aussi, pour la soutenir elle-même.

Ce qui vient de se passer avec les élections dans le canton de Zurich montre bien – car il y avait la question de la politique étrangère en arrière-fond – quelle difficulté il y a à faire passer dans l'opinion publique une politique étrangère

d'ouverture sur l'Europe et sur le monde. Raison politique et raison psychologique pour lesquelles ce serait une erreur politique que d'administrer ce camouflet aux cantons et aux gouvernements cantonaux qui souhaitent cette loi. C'est la raison pour laquelle je vous demande de corriger l'erreur de la majorité de la commission et de soutenir la proposition de minorité.

**Baumann** Ruedi (G, BE): Die Grünen halten es sinngemäss – ich glaube es wenigstens – mit Montesquieu: Wenn kein Gesetz notwendig ist, muss man auch kein Gesetz machen. Wir beantragen mit der Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission Nichteintreten.

Alle Beteiligten, insbesondere die Sprecher der Konferenz der Kantonsregierungen und der Bundesrat, haben uns im Vorverfahren versichert, dass sich die heutige Regelung – ohne ein entsprechendes Gesetz – gut bewährt hat. Die Kantone werden in unserem föderalistischen System über Belange der Aussenpolitik vom Bundesrat frühzeitig orientiert und angehört; dagegen ist nichts einzuwenden. Allerdings haben wir auch noch ein Parlament, im Zweikammersystem, das sich zunehmend in aussenpolitische Belange einmischte, auch einmischen muss. Der Ständerat vertritt dabei meines Wissens die Kantone mit Hartnäckigkeit. Auch dagegen haben wir nichts einzuwenden.

Etwas einzuwenden haben wir allerdings, wenn mit einem neuem Gesetz faktisch noch eine dritte Ebene eingeschaltet wird, nämlich die Konferenz der Kantonsregierungen. Bekanntlich haben wir im europäischen Quervergleich Mühe, mit unseren langwierigen Entscheidungsverfahren zeitlich Schritt zu halten. Man muss sich in Europa schnell bewegen, um nicht zurückzufallen. So gesehen ist es falsch, neben dem ausgebauten Vernehmlassungsverfahren, das wir ohnehin bereits haben, und dem parlamentarischen Zweikammersystem noch eine – gesetzliche – Hürde mehr einzubauen. Wir von der grünen Fraktion beantragen einstimmig Nichteintreten.

**Nabholz** Lili (R, ZH): Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen ebenfalls, den Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten zu unterstützen.

Damit es klargestellt ist: Unsere Meinung, auf dieses Gesetz nicht einzutreten, ist kein Votum gegen die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik. Diese Mitwirkung ist nicht nur erwünscht, sie ist notwendig. Das wurde auch von denjenigen Votantinnen und Votanten, die sich für Eintreten stark gemacht haben, anerkannt. Die Mitwirkung scheint unserer Fraktion in einem föderalistisch ausgebauten Staat eine Selbstverständlichkeit.

Es berührt etwas eigenartig, wenn man diese Mitverantwortung, dieses Mittragen aussenpolitischer Vorgänge, von einer Gesetzesnorm abhängig machen will. Die Kantone haben einen grossen Schritt in die von ihnen gewünschte Richtung machen können: Am letzten Sonntag haben Volk und Stände mit der neuen Bundesverfassung den Artikel 55 angenommen, der klipp und klar die Mitwirkung und damit die Mitverantwortung der Kantone für unsere Aussenpolitik verankert. Die Kantone haben damit auf höchster Ebene, die unser Staat im Rahmen seines gesetzlichen Aufbaues überhaupt zur Verfügung stellen kann, erreicht, was sie nach der EWR-Abstimmung auf ihre Traktandenliste gesetzt haben.

Es wurde erwähnt, dass diese Verfassungsbestimmung nun einer Ausführungsgesetzgebung bedürfe. Die Aussenpolitische Kommission hat sich sehr intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass das, was hier als Ausführungsgesetzgebung zu einem unzweideutigen Verfassungsartikel auf dem Tische liegt, mehr Verwirrung und wohl auch mehr Frustration als Lösungen für die Umsetzung der Verfassung bietet. Wir sind deshalb der Meinung, dass der Verfassungsgrundsatz eine absolut genügende Garantie für das Mitwirken und Mitgestalten der Kantone in diesem Politikbereich darstellt. Frau Stamm, ich kann es nicht verstehen, wie Sie daran Zweifel hegen können, dass die Verwaltung und der Bundesrat – alle, die an der Aussenpolitik mitwirken – in irgendeiner Weise hinter das zu-

rückgehen könnten oder wollten, was die Verfassung garantiert.

Auch wenn aussenpolitische Entscheide innenpolitische Folgen haben, kann Aussenpolitik nicht einfach der Innenpolitik gleichgesetzt werden. Aussenpolitik ist ein sehr subtiles Instrument unserer Politik; Aussenpolitik bedarf sehr oft eines pragmatischen, eines raschen und vor allem eines funktionsfähigen Strukturapparates, der die Abläufe nicht immer in genau gleicher Weise vorsehen kann, wie das bei rein innenpolitischen, gesetzgeberischen Vorlagen der Fall ist.

Es ist darum auch typisch, dass in diesem Gesetz das, was die Kantone eigentlich wünschen, auch sofort wieder relativiert wird, indem gesagt wird: «Die Mitwirkung der Kantone darf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen.» Allein schon der Umstand, dass hier offensichtlich Befürchtungen bestehen, zeigt, dass die Aussenpolitik rasches Handeln und Flexibilität benötigt, um effektiv zu sein. Um die klaren Verantwortungen ein für allemal nicht zu vermischen, ist das pragmatische Vorgehen von Fall zu Fall sachgerecht.

Es ist interessant, Herr Eggly, dass vieles von dem, was Sie in Ihrem Votum zum Ausdruck gebracht haben, von den Vertretern der Kantone absolut anders beantwortet worden ist. Sie waren leider an der Kommissionssitzung, in der wir die Hearings mit den Kantonen veranstaltet und unseren Entschcheid getroffen haben, nicht dabei. Es war erstaunlich zu hören, dass trotz mehrfachem Nachfragen die Kantone nicht mitteilen konnten, was denn eigentlich durch dieses Gesetz gegenüber den heutigen Strukturen und namentlich gegenüber dem klar formulierten Verfassungsartikel als ein Mehr, als positiver, zusätzlicher Nutzen gewonnen wäre. Im Gegenteil, man hat uns mit Organigrammen gezeigt, in welchem hohem Masse die Mitwirkungsmechanismen bis hinab auf die Personenebene strukturiert, durchorganisiert sind. Wir haben in der Kommission selbst mit Erstaunen zur Kenntnis nehmen können, dass die Mitwirkungsrechte, das Mittun der Kantone, das Einbinden in Vorprozesse – sogar bis in die Delegationen hinein, bis an den Verhandlungstisch, wo es um die Wurst geht –, wesentlich weiter gehen als all das, was wir hier im Parlament und auch in den Aussenpolitischen Kommissionen als Möglichkeiten haben.

Das soll nicht so interpretiert werden, dass das Parlament etwa Eifersüchteleien gegenüber diesem Netzwerk hegt, das sich die Kantone und der Bund im Laufe der Jahre aufgebaut haben. Ich will damit nur zum Ausdruck bringen, dass sich zwischen Bund und Kantonen, unabhängig von einem gesetzlichen Rahmen und auf sachgerechte Art und Weise, funktionsfähige Strukturen und Dialogmöglichkeiten entwickelt haben, die durch das Nichteintreten auf diesen Gesetzesentwurf nicht einfach dahinfallen.

Darum: Unser Antrag auf Nichteintreten ist niemals ein Votum gegen die Mitwirkung und die notwendige Mitverantwortung der Kantone auf der aussenpolitischen Ebene. Es ist aber ein Votum gegen ein starres Gesetz, gegen ein Korsett, das der Dynamik entgegensteht, die Aussenpolitik immer und zunehmend erheischt. Einfach aus psychologischen Gründen – um die Kantone, wie man auf schweizerdeutsch sagt, nicht zu «vertäuben» – ein Gesetz nachzuschieben, wo dieses nicht nötig ist, wo dieses mehr Verwirrung als Klarheit schafft, das scheint uns der falsche Weg zu sein.

Wir hoffen, dass die Kantone die Signale nicht missverstehen, sondern sich darüber freuen, dass sie mit einem Verfassungsartikel all das erreicht haben, was sie eigentlich immer als Ziel vor Augen hatten. Wir hoffen, dass sie dieses Instrument weiterhin pflegen, das sie selbst in jahrelanger Arbeit aufgebaut haben.

**Vollmer** Peter (S, BE): Die SP-Fraktion ist in der Frage, ob wir auf dieses Gesetz eintreten sollen, geteilt. Eine knappe Mehrheit ist der Auffassung, wir sollten eintreten; eine starke Minderheit hingegen unterstützt den Antrag der Aussenpolitischen Kommission, nicht einzutreten.

Diesen Positionen gemeinsam ist aber unserer feste Überzeugung, dass es eine Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik braucht. Wir mussten lernen, nicht zuletzt nach

dem Ergebnis der EWR-Abstimmung von 1992, dass Aussenpolitik eben nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie auch innenpolitisch gut abgestützt wird. Diese gute Abstützung bedeutet, dass man alle innenpolitischen Partner in den ganzen Prozess mit einbezieht. Wir müssen eine Aussenpolitik entwickeln, die mit sämtlichen Partnern – die Kantone sind wichtige Partner – zusammenarbeitet. Wir brauchen also eine Aussenpolitik des Zusammenwirkens sowohl der Bundesbehörden und des Bundesrates, dieses Parlamentes wie auch der Kantone, der Bevölkerung, der verschiedenen Organisationen und Institutionen. Nur so kann heute eine erfolgreiche Aussenpolitik gemacht werden.

Es ist überhaupt ausser Zweifel, dass heute jegliche aussenpolitische Aktion entscheidende innenpolitische Rückwirkungen hat. Gerade auch eine Politik der Integration bedeutet ja, dass mit der Umsetzung für die Kantone, für die Gemeinden, für alle gesellschaftlichen Organisationen und für die Wirtschaft ganz neue Verhältnisse entstehen werden. Es ist wichtig, dass wir ein neues Verständnis dieses Zusammenwirkens entwickeln.

Hier möchte die SP-Fraktion ganz besonders auch dem scheidenden Aussenminister danken, dass er diese Zusammenhänge begriffen und in den letzten Jahren eigentlich ohne gesetzliche und formelle Grundlagen eine Praxis des Zusammenwirkens im Interesse unserer Aussenpolitik entwickelt hat. Es ist ganz wichtig, dass wir das sehen, unabhängig davon, wie wir heute entscheiden, ob wir auf diesen Gesetzentwurf eintreten oder nicht.

Die Mehrheit unserer Fraktion spricht sich für Eintreten aus, nicht zuletzt auch deshalb, weil man über Jahre mit der Konferenz der Kantonsregierungen zusammengearbeitet hat und sie der Auffassung ist, dass es eine gute Zusammenarbeit war. Dieses Gesetz stellt selber eine Frucht dieser Zusammenarbeit dar. Von daher könnte ein Nichteintreten in einem gewissen Sinne angesichts dieser guten Bemühungen auch als Affront verstanden werden.

Eine starke Minderheit ist aber der Meinung – wie die Kommissionssprecher das auch zum Ausdruck gebracht haben –, dass dieses Gesetz, so wie es uns heute präsentiert wird, zu spät kommt. Unterdessen haben Volk und Stände am letzten Sonntag die neue Bundesverfassung gutgeheissen; Frau Nabholz hat darauf hingewiesen. Artikel 55 dieser Verfassung schreibt jetzt sogar auf Verfassungsstufe genau das fest, was der Kerngedanke dieses Zusammenwirkens mit den Kantonen in diesem Gesetz zum Ausdruck bringt. Wir haben das jetzt auf der Ebene der Verfassung noch viel stärker zum Ausdruck gebracht. Die Kantone müssen also nicht mehr befürchten, dass allenfalls eine neue Praxis eingeführt wird und dass das, was sie erstritten haben, jetzt wieder verlorengehen könnte. Es ist jetzt rechtlich sogar auf Verfassungsebene gesichert.

Wir sind also folgender Auffassung: So, wie dieses Gesetz angelegt ist – es ist ja nicht ein Vollzugsgesetz für die Verfassungsbestimmung, sondern ein generell-abstraktes Grundsatzzgesetz, wie ein Gesetz an sich sein sollte –, hält es das Prinzip dieses Zusammenwirkens fest. Dieses Prinzip ist aber bereits auf Verfassungsstufe festgelegt.

Fazit: Die SP-Fraktion wird mit einer knappen Mehrheit für Eintreten stimmen. Eine starke Minderheit ist der Auffassung, dass wir dieses Gesetz nicht brauchen. In jedem Fall sind wir der Auffassung: Wenn der Rat entgegen der Empfehlung der Kommissionsmehrheit heute dennoch auf die Vorlage eintritt, müssen wir dieses Gesetz an die Kommission zurückweisen, damit dann auch die konkrete Ausgestaltung noch einmal gründlich überprüft und angepasst werden kann.

Es geht nicht nur einfach darum, dass wir den Kantonen und der Konferenz der Kantonsregierungen die Reverenz erweisen. Wir müssen dann diese Kantone auch in die Pflicht nehmen, damit sie ihrerseits bereit sind, mit ihren «Gliederstaaten», ihren Gemeinden, und ihrer Bevölkerung zusammenzuwirken. Es braucht nämlich auch eine demokratische Abstützung dieser kantonalen Gremien, vor allem auch der Konferenz der Kantonsregierungen. Wir könnten dem Grundsatz des Zusammenwirkens im Gesetz gar nicht gerecht werden, wenn wir das nur formell an die Konferenz der Kantons-

regierungen weitergeben und meinen, wir hätten damit dem Anspruch Rechnung getragen, dass Aussenpolitik nur erfolgreich sein kann, wenn wirklich sämtliche Partner in diesem Bundesstaat, sämtliche Behörden und die Bevölkerung, von allem Anfang an mit einbezogen sind.

In diesem Sinne empfiehlt eine Mehrheit der SP-Fraktion Eintreten. Sie möchte dann aber zu diesem Gesetz in einer späteren Beratung ganz entschieden wichtige Korrekturen anbringen.

**Rychen Albrecht (V, BE):** Die SVP-Fraktion ist klar und deutlich gegen dieses Gesetz und empfiehlt Nichteintreten.

Die Mitsprache und Mitentscheidung der Kantone bei der Aussenpolitik, ihre Möglichkeiten der Mitgestaltung sind für uns wichtig und selbstverständlich. Sie nehmen sogar an Bedeutung zu, genau gleich, wie auch die Bedeutung einer Mitgestaltung durch das Parlament zunimmt. Hier ist aber eine Vorlage zu beurteilen, die die SVP-Fraktion als völlig unnötig erachtet. In der neuen Verfassung, die jetzt vom Volk angenommen wurde, ist ja genau dieses Anliegen verankert – deutlich und stark. Dort wird den Kantonen die Mitsprache bei der Aussenpolitik ausdrücklich garantiert, was so auch richtig ist.

In diesem Gesetz gibt es allzu viele Selbstverständlichkeiten der alltäglichen Politik. Da heisst es z. B., die Kantone seien «zu informieren», «anzuhören». Aus unserer Sicht braucht es dazu kein Spezialgesetz. Dies wird durch die Behörden, die im Amt sind, so gepflegt. Ich bin überzeugt, dass der Bundesrat und die Kantone mit ihren Regierungen und Parlamenten ihre Zusammenarbeit auch ohne dieses Gesetz weiterentwickeln können. Für die SVP-Fraktion ergibt sich eindeutig das Fazit, dass dies ein unnötiges Gesetz ist und dass die Verfassungsgrundlage reicht.

Zusammengefasst: Die Kantone haben genügend Mitsprache; diese Mitsprache ist erwünscht und wichtig. Aber dazu braucht es kein spezielles Gesetz. In diesem Sinne empfiehlt die SVP-Fraktion dem Rat Nichteintreten.

**Wiederkehr Roland (U, ZH):** Herr Bundesrat, zuerst möchte ich gerne die Gelegenheit benützen – Ihren letzten Auftritt hier im Rat, meinen ersten als Mitglied der Aussenpolitischen Kommission –, um Ihnen ganz herzlich für Ihre Arbeit als Aussenminister zu danken. Sie haben sich im Laufe Ihrer Amtszeit aus eigener Erfahrung und Anschauung mehr und mehr für die Rechte von Minderheiten eingesetzt, für Demokratisierung, «institution and capacity building», um diese neudeutschen Wörter zu gebrauchen. Als OSZE-Präsident im besonderen sind Sie zu einem Vorreiter für Menschenrechte geworden. Ganz herzlichen Dank dafür!

Nach den Erfahrungen aus den Wahlen und Abstimmungen des letzten Sonntags muss ich allerdings sagen, dass wir uns jetzt auch ganz intensiv mit den Menschenpflichten auseinandersetzen müssen und an ihnen zu arbeiten haben.

Zum Thema Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes: Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt den Nichteintretensantrag der Kommissionsmehrheit. Wir halten das vorgeschlagene Gesetz nicht nur für überflüssig, sondern auch für schädlich. Dies aus den folgenden Gründen:

1. Das Vernehmlassungsverfahren soll nicht verrechtlicht werden. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein relativ informeller Meinungsaustausch zwischen dem Bundesrat und interessierten Kreisen. Es gibt keine Regeln, wie z. B. die einzelnen Meinungsäusserungen zu gewichten sind, und es kann sinnvollerweise auch keine solchen Regeln geben. Wie Vernehmlassungsverfahren im Einzelfall durchgeführt und ausgewertet werden, ist eine Frage der politischen Klugheit. Klugheit kann man nicht gesetzlich verordnen. Ein sinnvolles rechtliches Schema für alle Fälle kann es nicht geben, und in diesem Sinne ist das Gesetz schädlich.

2. Der Bundesrat wird doch aus Eigeninteresse die Kantone immer dann anhören, wenn es nötig ist. Der Bundesrat weiss spätestens, seit er die Abstimmung über die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung der Wehrmänner verloren hat, dass Regierungsrätinnen und -räte gefährliche Abstimmungsgegner sein können. Er wird rechtzeitig versuchen, mit den Kan-

tonen das Gespräch zu suchen. Sollte der Bundesrat so unklug sein und das Gespräch mit den Kantonen nicht suchen, nützt das Gesetz nichts. Dann wäre er nämlich auch so unklug und würde die Meinungen der Kantone nicht berücksichtigen. In diesem Sinne ist das Gesetz überflüssig.

3. Das Gesetz will den Kantonen ein Mitspracherecht in der Aussenpolitik verschaffen. Ursprünglich hatten die Kantone Kompetenzen – das ist ja der Sinn des Föderalismus –, heute wollen sie mehr und mehr Mitspracherechte. Das ist kein sinnvoller Föderalismus.

4. Die Kantone haben berechnete Ansprüche an den aussenpolitischen Apparat des Bundes; es sind dies Ansprüche auf diplomatische Unterstützung, wenn es gilt, kantonale Kompetenzen wahrzunehmen. Das geht von der Papierbeschaffung bei Wegweisungen und Ausschaffungen bis hin zur Zusammenarbeit mit Gemeinwesen jenseits der Landesgrenze. In letzterem Fall können Kantone die Unterstützung der Eidgenossenschaft brauchen, wenn man mit dem jeweiligen regionalen Partner nicht weiterkommt und es Interventionen beim jeweiligen Zentralstaat braucht. Hier könnte der Bund mehr tun, und er sollte auch mehr tun. Dieses wirkliche Anliegen wird jedoch in diesem Gesetz nicht berücksichtigt.

Aus all diesen Gründen lehnen wir das Gesetz ab. Wenn wir nicht kluge Bundesräte wählen, nützt es auch nichts, wenn wir ihnen nachher in Gesetzen detaillierte Verhaltensvorschriften mitgeben. Unsere Fraktion kritisiert den Bundesrat gelegentlich; das ist legitim. Ein solches Gesetz ist aber eigentlich eine vernichtende Kritik an der Fähigkeit des Bundesrates. Man sagt ihm nämlich, er verstehe nichts von schweizerischer Politik, und wenn man ihm nicht alles aufschreibe, dann lerne er es auch nicht. Eine derartige Kritik ist nicht gerechtfertigt. Wir lehnen dieses Gesetz ab, weil wir an die minimale Weisheit des Bundesrates glauben.

**Gysin Remo** (S, BS), Berichterstatter: Verschiedenes möchte ich noch einmal kurz klarstellen.

Erstens gibt es bei dieser Gesetzesvorlage ein zeitliches Problem. Ihre Entwicklung begann nämlich 1992, und sie ist jetzt durch die neue Bundesverfassung überholt worden. Wenn Sie im Amtlichen Bulletin die Beratungen des Ständerates verfolgen, sehen Sie den Zwiespalt, der aufgrund dieser Zeitproblematik entstanden ist, ganz deutlich. Die Gesetzesvorlage ist überholt. Wir dürfen in einer Gesetzesvorlage, die wir heute verabschieden, nicht hinter den Text der Bundesverfassung zurückgehen. Das ist das eine Wichtige: Wir kommen zu spät mit diesem Gesetz.

Zweitens stellt sich nicht die Frage, wie es von einzelnen Sprecherinnen und Sprechern suggeriert wurde, ob sich die Kantone an der Aussenpolitik beteiligen sollen oder nicht. Es ist ganz klar: Die Kantone sollen sich zukünftig in verstärkter Weise daran beteiligen. Die Frage ist aber: Mit wie vielen Organen und auf wie vielen unterschiedlichen Ebenen soll diese Beteiligung erfolgen? Es gibt die Kantonsparlamente und die Exekutive in den Kantonen, die KdK – eine Zwischenebene – und schliesslich den Ständerat, eine Kantonsvertretung auf Bundesebene. Mit dieser Gesetzesvorlage würde ein Spannungsfeld entstehen, das wir nicht schaffen dürfen. Ich habe auch den Eindruck gehabt, dass die Vertreter der KdK, die wir angehört haben, über Artikel 55 der neuen Bundesverfassung nicht im Bild waren.

Ich möchte ganz kurz Frau Stamm antworten. Es stimmt nicht, dass die Kantone einmütig und einstimmig für diese Vorlage sind: Der Ständerat hat nicht einstimmig beschlossen, und die Bevölkerung der Kantone und die Kantonsparlamente haben überhaupt nicht Stellung genommen. Mit der KdK hat sich eben ein exekutivlastiges Sonderorgan zu Wort gemeldet. Sie haben andererseits recht, Frau Stamm, wenn Sie verlangen, dass sich die Bundesversammlung, dass sich der Nationalrat verstärkt und vermehrt Gedanken über die Aussenpolitik und über das aussenpolitische Dreieck Bundesrat/Bundesversammlung/Kantone macht. Aber bitte beachten Sie das Dreieck; Sie heben einen Strang heraus, der aus den genannten Gründen nicht prioritär zu regeln ist. Dort, wo wir prioritär nachdenken müssen, sind wir selbst betroffen, nämlich mit den Artikeln 166 und 184 der neuen Bundesverfassung.

Wenn der Nationalrat zu «Partnership for Peace» der Nato oder zu einem OSZE-Beitritt nichts zu sagen hat, dann ist dort der Wurm drin und nicht anderswo.

Herrn Eggly möchte ich sagen: Den Kantonen wird mit dem Nichteintreten nichts weggenommen – im Gegenteil: Es wird gestützt auf Artikel 55 der neuen Bundesverfassung die Türe für allfällige zukünftige Regelungen etwas geöffnet. Geht doch Artikel 55 weiter als dieses Gesetz. In einem Satz: Eine Regulierung, die reguliert, was schon bestens läuft und anderswo – in der neuen Bundesverfassung – fortschrittlicher reguliert ist, braucht es nicht.

Ich bitte Sie im Namen der APK noch einmal, nicht auf die Vorlage einzutreten; die APK hat ihren Beschluss mit 16 zu 4 Stimmen gefasst.

Gestatten Sie auch mir, im Namen der APK an dieser Stelle Herrn Bundesrat Cotti für die fruchtbare, offene Zusammenarbeit zu danken. Wir hätten Ihnen gerne diese letzte Blume auch noch ins Bouquet gesteckt, aber sie ist eben schon verdorrt. Der Blumenstrauß, den Sie nach Hause tragen, ist gespickt mit bunten Blumen: Es ist die Entwicklungspolitik, es ist die humanitäre Politik, es ist Ihr Einsatz für die Menschenrechte, es ist die Art und Weise, wie Sie das Präsidium der OSZE geführt haben, die Richtung, die Sie eingeschlagen haben, der Bogen auch, den Sie geschlagen haben für die zukünftige schweizerische Aussenpolitik – im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen und auch in Richtung Vereinte Nationen.

Ich danke Ihnen herzlich, Herr Bundesrat!

**Tschopp Peter** (R, GE), rapporteur: Une brève remarque autour du manque de forme qu'évoque M. Eggly dans la façon dont la majorité de la commission aurait pris, sans trop réfléchir aux conséquences, la décision de ne pas entrer en matière.

Nous avons eu, M. Eggly doit le savoir, une discussion très approfondie avec les représentants des cantons. Je crois que c'est plutôt eux qui manquaient un peu de forme, puisque, comme vient de le dire mon préopinant, il est clairement ressorti qu'ils ne connaissaient pas les termes de l'article 55 de la nouvelle constitution. Ils ont mis beaucoup de fougue à nous expliquer la nécessité de ce code de conduite, puisque c'est ça: ce projet est un code de conduite devenu caduc avec l'acceptation par le peuple et les cantons de la nouvelle constitution.

Et qu'on ne parle pas de camouflet, puisque finalement, personne ne conteste l'impérieuse nécessité des cantons à participer à l'élaboration de la politique extérieure. Par contre, quelques membres de la Commission de politique extérieure ont le sentiment que les cantons, qui sont très prompts à dire qu'il y a des «déficits de démocratie», comme on aime à dire maintenant, dans le fonctionnement des instances fédérales et cantonales, pèchent par défaut de démocratie quelquefois dans leur propre maison puisque la Conférence des gouvernements cantonaux n'est pas que je sache – non-juriste que je suis – un chef-d'oeuvre de démocratie.

Finalement, je crois qu'on peut vraiment sans dommage faire l'économie de ce texte redondant par rapport à la nouvelle disposition constitutionnelle. On peut, sans que cela occasionne un drame confédéral, suivre la pratique actuelle très respectueuse des cantons, tout en reconnaissant qu'il y a aussi le problème d'une éventuelle surreprésentation des acteurs qui se mêlent de politique extérieure, face à l'impérieuse nécessité d'être rapide et d'avis de l'à-propos dans ce domaine.

**Cotti Flavio**, Bundesrat: Ich stelle fest, dass es in den verschiedenen Aussagen der Redner eine Reihe von Elementen gibt, die ich als etwas widersprüchlich bezeichnen muss. Ich beginne mit der Aussage von Herrn Vollmer, der gesagt hat, der Bundesrat wende ja dieses Gesetz schon an; die Mitsprache der Kantone sei gewährleistet, und es brauche das Gesetz nicht. Herr Wiederkehr hat sogar gesagt, sollte man das Gesetz annehmen, so wäre das eigentlich eine Kritik am Bundesrat, von dem man nicht mehr erwarte, dass er die jet-

zige provisorische Anwendung des Gesetzentwurfes weiterführe.

Alle haben hier festgestellt: Die Mitwirkung der Kantone ist eine Selbstverständlichkeit. Alle wollen die Mitwirkung der Kantone. Aber dann stelle ich mir die Frage: Warum sollte diese Mitwirkung nicht durch ein kurzes, straffes Gesetz definitiv verankert werden, durch ein Gesetz, welches natürlich auch eine Anwendung des neuen Verfassungsartikels wäre? Wieso – wenn diese wesentlichen Grundsätze ja von allen geteilt werden – darf das nicht über ein einfaches Gesetz definitiv festgelegt werden?

Herr Vollmer hat natürlich recht: Dieser Gesetzentwurf müsste, wenn Sie darauf eintreten, noch an die Kommission gehen. Die Kommission müsste ihn dann noch einmal vertieft, im Detail, prüfen. Aber heute geht es ja schliesslich um den Grundsatz. Dieser Grundsatz kann ja wirklich nur heissen: Mitarbeit, Mitsprache der Kantone in einer Art und Weise, wie der Bundesrat diese Mitsprache seit Jahren in enger Tuchfühlung mit den Kantonen auch tatsächlich vorbereitet hat.

Je ne veux pas revenir en arrière, à notre rapport sur la politique extérieure de 1993, et en particulier au rapport du Conseil fédéral sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, que nous avons présenté au Parlement le 7 mars 1994 et dont le Parlement a pris connaissance avec pleine approbation. C'est à partir de là que le Conseil fédéral, dans un groupe de travail paritaire avec les cantons, est parti vers l'élaboration d'un projet de loi. Et, sachez-le, nous avons eu pas mal de difficultés avec les cantons dans l'élaboration de cette loi. En effet, à un certain moment, les autorités cantonales semblaient revendiquer une participation du point de vue structurel et des pouvoirs donnés aux cantons qui allait au-delà des bases constitutionnelles. Le Conseil fédéral a toujours dit: «Nous voulons une loi qui établisse une procédure, mais nous ne voulons pas une loi qui élargisse de quelque manière que ce soit les pouvoirs des cantons ou qui atténue les compétences de la Confédération et en particulier du Conseil fédéral dans le domaine de la politique étrangère.»

Finalement, nous sommes arrivés à un accord dans le sens du Conseil fédéral, qui a trouvé l'approbation de tous les cantons. Je tiens à le rappeler. Le Conseil national va décider dans quelques minutes au sujet d'un domaine que tous les cantons, sans exception, que ce soient les plus grands ou les plus petits, prônent en tant qu'élément essentiel. Je me permets de dire alors que c'est la vision de notre Confédération qui est en jeu; c'est au fond la vision du rôle institutionnel des cantons dans notre politique en général qui est en jeu ici. Je dois dire que lorsque Mme Nabholz – je ne sais plus si c'était elle – parlait de frustration, je suis sûr – j'ai été moi-même aussi conseiller d'Etat – que les cantons ressentiraient un profond sentiment de frustration si le Conseil national, aujourd'hui, par un acte que je ne pourrai considérer que comme arbitraire, devait dire non à quelque chose d'élémentaire, d'essentiel, qui est déjà appliqué aujourd'hui, vous l'avez dit à juste titre, mais qu'un Conseil fédéral, peut-être moins sensible à la réalité institutionnelle de ce pays, pourrait un jour appliquer de manière moins constante et moins exemplaire.

Alors, croyez-moi, la décision que vous allez prendre va bien au-delà de la simple procédure de participation cantonale au dialogue. La décision que vous allez prendre aujourd'hui est de haute signification politique. Le Conseil national est libre d'en décider, mais en tant qu'ancien conseiller d'Etat, je tiens à vous dire qu'il s'agit bien plus que simplement des mots qui sont contenus dans cette loi. Ceux qui croient vraiment à notre fédéralisme, ceux qui croient vraiment à l'importance institutionnelle de nos cantons ne peuvent pas se cacher qu'il s'agit ici d'un sujet très, très important. Et comme M. Steffen parlait de notre fédéralisme, je lui demande pourquoi il veut rejeter une loi et donner de cette manière un camouflet – cela a été dit –, une gifle aux cantons qui ne méritent vraiment pas cela.

Voilà, j'en ai terminé. Je remercie tous celles et ceux qui ont rappelé, encore une fois, que je suis pour la dernière fois ici, dans cette salle, aujourd'hui, en tant que conseiller fédéral.

#### Abstimmung – Vote

|  |            |
|--|------------|
| Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)    | 93 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten) | 59 Stimmen |

**Präsidentin:** Ja bedeutet Zustimmung zum Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten, nein bedeutet Zustimmung zum Antrag der Minderheit auf Eintreten. (*Unruhe*)  
Wir wiederholen die Abstimmung.

#### Abstimmung – Vote

|  |            |
|--|------------|
| Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)    | 81 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten) | 80 Stimmen |

**Präsidentin:** Das Geschäft geht an die Kommission zur Detailberatung. Sie haben der Minderheit und dem Bundesrat zugestimmt und damit Herrn Bundesrat Cotti hier im Rat eine letzte Freude bereitet.

Herr Bundesrat Cotti, Sie haben soeben zum letzten Mal vor unserem Rat gesprochen. Wir konnten uns einmal mehr von Ihrer Eloquenz, von Ihrer Überzeugungskraft und von Ihrem Engagement für die Geschäfte des Bundesrates überzeugen. Sie haben sie hier im Parlament immer mit grosser Kompetenz vertreten. Ich danke Ihnen im Namen des Nationalrates nochmals ganz herzlich für Ihr grosses Engagement und wünsche Ihnen alles Gute für eine hoffentlich etwas ruhigere Zukunft! (*Beifall*)

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

98.063

### Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung

**Immunité  
de M. Keller Rudolf, conseiller national.  
Levée**

#### Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2760 – Voir année 1998, page 2760  
Beschluss des Ständerates vom 1. März 1999  
Décision du Conseil des Etats du 1er mars 1999

#### Antrag der Kommission

Festhalten (die Immunität aufheben)

#### Antrag Steffen

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
(die Immunität nicht aufheben)

#### Schriftliche Begründung

Mit der Minderheit der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates bin ich der Meinung, hier sollte der Nationalrat dem Beschluss des Ständerates folgen.

Die Debatte im Ständerat muss als ausgewogen und sachbezogen bezeichnet werden, nachdem unser Rat dieses Geschäft am 17. Dezember 1998 leider ohne Debatte in Kategorie IV behandelte; nachdem unsere Kommission in ihren vorbereitenden Sitzungen – Ende letzten Jahres wie im März dieses Jahres – sehr emotional diskutierte, und nachdem die Forderung nach Statuierung eines Exempels unübersehbar geworden ist.

Die Abstimmungsergebnisse in der Kommission des Ständerates (7 zu 1 Stimmen) und im Ständerat (27 zu 15 Stimmen)



## **Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Bundesgesetz**

## **Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Loi fédérale**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1999   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | II   |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Aprilsession                                 |
| Session             | Session d'avril                              |
| Sessione            | Sessione di aprile                           |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 01   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 97.087                                       |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 20.04.1999 - 09:30                           |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 632-639                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 045 802                                   |

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.