



19.3416

**Motion WAK-S.
Zusatzverhandlungen
zum institutionellen Abkommen
mit der EU**

**Motion CER-E.
Négociations complémentaires
au sujet de l'accord institutionnel
avec l'UE**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.06.19
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.19

Antrag der Mehrheit

Annahme der Punkte 4 und 5 sowie Ablehnung von Punkt 6 der Motion

Antrag der Minderheit

(Jauslin, Barrile, Bauer, Brunner Hansjörg, Campell, Fluri, Marti Samira, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Schneider Schüttel)
Ablehnung der Punkte 4 bis 6 der Motion

Proposition de la majorité

Adopter les points 4 et 5 et rejeter le point 6 de la motion

Proposition de la minorité

(Jauslin, Barrile, Bauer, Brunner Hansjörg, Campell, Fluri, Marti Samira, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Schneider Schüttel)
Rejeter les points 4 à 6 de la motion

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission. Les points 1 à 3 ayant déjà été traités, la discussion va maintenant porter sur les points 4 à 6 de la motion.

Humbel Ruth (M, AG), für die Kommission: Die vorliegende, von der WAK des Ständerates eingereichte Motion wurde vom Ständerat am 12. Juni 2019 mit 22 zu 14 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Die Motion wurde im Zweirat der SPK zugewiesen, mit dem Auftrag, die in der Motion gestellten institutionellen Fragen zu diskutieren und keine Debatte über das Rahmenabkommen zu führen.

Ihre SPK hat die Motion an ihrer Sitzung vom 7. November 2019 vorberaten. Die ersten drei Punkte der Motion – Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen – sind bereits von beiden Räten beschlossen, da der Nationalrat am 20. Juni dieses Jahres einer in diesen Punkten gleichlautenden Motion der WAK des Nationalrates mit 122 zu 38 Stimmen zugestimmt hat. Zur Diskussion stehen damit noch die drei letzten Punkte der Motion, die Fragen der Anschlussgesetzgebung, der Streitbeilegung sowie die zeitliche Priorisierung der Abstimmung über die Begrenzungs-Initiative.

Punkt 4 verlangt, dass die Schweizer Stimmberechtigten trotz dynamischer Rechtsübernahme weiterhin das letzte Wort haben und dass dies entweder im institutionellen Abkommen oder durch eine nationale Anschlussgesetzgebung sicherzustellen ist. Auch bei der dynamischen Rechtsübernahme müssen die Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes weiterhin gelten, und das innerstaatliche Rechtsetzungsverfahren muss erhalten bleiben. Das Referendum gegen völkerrechtliche Verträge und gegen Gesetzesänderungen zur Umsetzung dieser Verträge bleibt gemäss Bundesverfassung unverändert.



Punkt 5 verlangt, dass bei der Streitbeilegung klar abzugrenzen ist, welche Tatbestände des geltenden und künftigen EU-Rechts zu einer Konsultation des Europäischen Gerichtshofes durch das Schiedsgericht führen. Zudem dürfen Schweizer Gerichtsurteile nicht indirekt durch den Gerichtshof aufgehoben werden können. Es ist auch eine periodische Berichterstattung über hängige Streitigkeiten und deren Beilegung vorzusehen.

Der letzte Punkt der Motion verlangt, dass die Behandlung der Begrenzungs-Initiative zeitlich vorgezogen wird. Die Begrenzungs-Initiative wird in dieser Session vom Ständerat als Zweitrat behandelt und wird nächstes Jahr zur Abstimmung kommen. Die Kommission beantragt daher mit 17 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen, den letzten Punkt der Motion abzulehnen.

Mit 12 zu 11 Stimmen hat die Kommission die Punkte 4 und 5 der Motion angenommen. Das knappe Abstimmungsergebnis bedeutet nicht, dass die Minderheit eine andere politische Analyse macht und grundsätzlich gegen die Motion ist. Die Gegner der Motion monieren vielmehr, dass die Punkte 4 und 5 bereits erfüllt sind und es die Motion daher nicht braucht. Die Mehrheit kommt hingegen zum Schluss, dass es wichtig und richtig ist, dem Bundesrat den Auftrag zu geben, sowohl die demokratischen Rechte wie auch unsere rechtsstaatlichen Institutionen im Rahmen der Verhandlungen mit der EU zu bewahren.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und die noch zu beschliessenden Punkte 4 und 5 der Motion anzunehmen.

Buffat Michaël (V, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques de notre conseil s'est réunie le 7 novembre 2019 afin de traiter la motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, relative à l'accord institutionnel avec l'Union européenne.

La commission a statué uniquement sur les deux derniers tirets de la motion et le paragraphe qui concerne le fait que le traitement de l'initiative populaire "pour une immigration modérée" devrait être avancé, puisque les trois premiers tirets ont été acceptés par notre conseil lorsqu'il s'est penché, le 20 juin dernier, sur la motion 19.3420.

Tout d'abord, il y a le point relatif à la législation d'exécution. L'objectif est de garantir que les citoyens suisses continuent d'avoir le dernier mot malgré la reprise dynamique du droit européen par la Suisse. Ceci devrait être garanti soit dans l'accord institutionnel, soit au moyen d'une législation nationale d'exécution.

Ensuite, il est question du règlement des différends. Il convient de définir clairement quels éléments du droit européen actuel et futur pourraient à l'avenir donner lieu à une consultation de la Cour de justice de l'Union européenne par le Tribunal arbitral. Une décision d'un tribunal suisse ne devrait pas pouvoir être annulée indirectement par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Des rapports périodiques sur les différends en suspens et leur règlement doivent être prévus.

Pour finir, la motion exige que le traitement de l'initiative populaire "pour une immigration modérée" soit avancé. La commission a approuvé, par 12 voix contre 11 et aucune abstention, l'avant-dernier tiret. En effet, la majorité de la commission estime que c'est un point important et que le Parlement donne clairement au Conseil fédéral le mandat d'agir ainsi. Il s'agit là de souligner l'importance accordée au respect des droits démocratiques. La majorité de la commission exige que l'on veille à ce que les électrices et électeurs suisses puissent continuer d'avoir le dernier mot malgré la reprise dynamique de la législation européenne. Cela devrait

AB 2019 N 2046 / BO 2019 N 2046

être garanti dans l'accord institutionnel par une clarification ou une modification, afin que la voie soit ouverte pour une législation purement nationale. Ce qui est certain, c'est que le rôle du Parlement dans le processus dit de mise en forme des décisions de l'Union européenne doit également être clarifié. C'est la première fois que le Parlement entre dans un processus de ce type. A cet égard, nous nous attendons à ce que le rôle que le Parlement jouera ou ne jouera pas dans ce processus d'élaboration des décisions soit clairement établi.

La commission a également approuvé, par 12 voix contre 11 et aucune abstention, le dernier tiret. La majorité de la commission estime que la clarté devrait être garantie dans ce sujet. Il s'agit ici de définir quels faits du droit communautaire actuel et futur donneront lieu à une consultation de la Cour de justice de l'Union européenne par le Tribunal arbitral. La délimitation devrait être aussi claire et précise que possible.

La commission a par contre rejeté, par 17 voix contre 3 et 3 abstentions, le dernier paragraphe. En effet, le Conseil des Etats traitera lundi prochain l'initiative populaire "pour une immigration modérée", si bien qu'une votation aura probablement lieu au printemps 2020, ce qui permettra d'atteindre l'objectif inscrit au dernier paragraphe de la motion.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG): Ich vertrete hier die Minderheit zu diesen Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU. Es geht ja nur noch um die Punkte 4 und 5. Hier ist die Minderheit ganz



klar der Meinung, dass zurzeit eigentlich kein fertiges Geschäft auf dem Tisch liegt. Es ist nicht Sache des Parlamentes, in dieser Phase irgendwelche Zusatzverhandlungen zu verlangen oder Zusatzverhandlungen aufzugleisen. Wir sind klar der Meinung, dass das Sache des Bundesrates ist. Der Bundesrat soll entsprechende Vorgaben ausarbeiten und uns diese Vorlagen zeigen.

Heute, bei diesem Geschäft, beantragen wir Ihnen als Minderheit, diese Punkte abzulehnen. Folgen Sie der Minderheit, nicht der Mehrheit! Ist es wirklich Sache des Parlamentes, dieses Abkommen aktuell zu verhandeln? Sind wir heute so weit, dass wir auf all diese Fragen Antworten geben können? Haben wir uns bereits gefunden, wissen wir, wie wir uns als Parteien oder auch als Personen positionieren sollen? Die Minderheit denkt: Nein, so weit sind wir noch nicht. Es braucht zuerst die fertigen Vorgaben, die der Bundesrat mit den entsprechenden Stellen aufgleisen soll. Diesen Auftrag hat der Bundesrat, nicht das Parlament.

Wir bitten Sie, hier der Minderheit zu folgen.

Wermuth Cédric (S, AG): Herr Jauslin, ich bitte Sie, nur kurz zuhanden des Amtlichen Bulletins zu bestätigen, dass die Minderheit mit ihrer Ablehnung der vorliegenden Motion nicht meint, dass sie die zwei inhaltlichen Anliegen der Mehrheit – das wären die Garantie des demokratischen Wegs und die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten allfälliger übergeordneter Gerichtsinstanzen – ablehnt.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG): Das ist richtig. Es geht nicht um inhaltliche Fragen, es geht um den Prozess. Es geht um den demokratischen Prozess, wie wir ihn hier in der Schweiz mit den geteilten Gewalten kennen: auf der einen Seite die Legislative, auf der anderen Seite die Exekutive. Das ist der Grund, weshalb wir hier die Ablehnung beantragen.

Cassis Ignazio, conseiller fédéral: Avec cette motion, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats vise une amélioration des résultats des négociations sur l'accord institutionnel, sur différents points, par des négociations complémentaires avec l'Union européenne ou par d'autres mesures appropriées. Le Conseil fédéral a décidé de recommander le rejet de cette motion et de la motion similaire de la CER-N pour des raisons formelles. Le Conseil fédéral voulait attendre l'évaluation des résultats des consultations et définir, sur cette base, les prochaines étapes concernant l'accord-cadre institutionnel. La position du Conseil fédéral a été prise avant la fin du mois de mai 2019, alors qu'il a fait sa nouvelle analyse de la situation le 7 juin; il n'était donc pas prêt à entrer en matière.

Du point de vue du contenu, le Conseil fédéral a cependant précisé, dans sa réponse, que la motion pose des demandes qui ont également été avancées par de nombreux autres milieux concernés. Ceci concerne notamment les trois premiers points de la motion, qui coïncident avec la motion de la CER-N: la protection des salaires, la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union européenne et les aides d'Etat.

La motion de la CER-E a été acceptée par le Conseil des Etats le 12 juin. La motion de la CER-N a été acceptée le 12 juin par le Conseil des Etats et le 20 juin par le Conseil national.

Par conséquent, les trois premiers tirets de la motion, qui sont identiques à ceux de la motion 19.3420 adoptée par votre conseil, ont déjà été acceptés par le Parlement.

Maintenant, sur ces trois points, je vous propose un bref rappel de la situation sur le plan matériel. Le Conseil fédéral a approuvé, lors de sa séance du 7 juin 2019, le rapport de consultation sur le projet d'accord-cadre institutionnel. Il demande trois éclaircissements, l'un sur les aides d'Etat, afin qu'il n'y ait pas d'effet horizontal, le deuxième sur le fait d'apporter la sécurité sur le plan juridique pour ce qui concerne la protection des salaires, le troisième sur la "Unionsbürgerrichtlinie", la directive sur la citoyenneté, que l'on n'est nullement obligé de reprendre selon les termes de l'accord-cadre institutionnel.

Damit sind die drei ersten Anliegen der Motion durch den Entscheid des Bundesrates vom 7. Juni und die drei gesetzten Klärungsziele bereits materiell aufgenommen worden. In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Sozialpartnern werden zurzeit innenpolitisch breit abgestützte Lösungsvorschläge zu den drei Klärungszielen gesucht. Für eine materielle Bilanz ist es aber noch zu früh. In allen drei Fragen bestehen weiterhin Differenzen, vor allem aber in der zentralen Frage des Lohnschutzes.

Zu den drei zusätzlichen Forderungen der Motion der WAK-S: Die Motion enthält drei zusätzliche Forderungen in drei Feldern. Die erste ist die sogenannte Anschlussgesetzgebung, die zweite betrifft die Streitbeilegung, die dritte die zeitliche Priorisierung der Begrenzungs-Initiative.

Zum ersten Feld, zur Anschlussgesetzgebung: Der Bundesrat teilt materiell das Anliegen, dass Schweizer Stimmberechtigte auch künftig das letzte Wort haben sollen. Die geltenden Mitsprache- und Entscheidungsrechte der Schweizer Stimmberechtigten sollen im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme sichergestellt werden. Der Bundesrat hat hierzu zwei identische Motionen, welche aber zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht wurden, zur Annahme empfohlen. Es handelt sich um die Motion 19.3167 der CVP-Fraktion und



um die Motion Lombardi 19.3170. Diese Motionen verlangen eine gesetzliche Grundlage zur Gewährleistung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens.

Die Antwort des Bundesrates ist: Beim Abschluss des institutionellen Abkommens wird der Bundesrat prüfen, inwieweit die Mitwirkungsrechte des Parlamentes, des Volkes und der Kantone im Rahmen der Umsetzung des institutionellen Abkommens gestärkt werden können. Der Bundesrat arbeitet also unabhängig vom Ausgang der Abstimmung zu diesem Punkt bereits in diese Richtung.

Bei der Auslegung der Frage zu den Mitspracherechten von Parlament und Volk müssen zwei unterschiedliche Aspekte berücksichtigt werden: erstens die Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen, zweitens die Teilnahme der Schweiz am Entscheidungsprozess, am sogenannten "decision shaping".

Zum Punkt 4, der Übernahme von relevanten EU-Rechtsentwicklungen: Diese erfolgt gemäss den bei völkerrechtlichen Verträgen üblichen Verfahren. Das heisst, bestehende verfassungsmässige und gesetzliche Kompetenzen und Mitspracherechte von Parlament, Kantonen und Volk werden vollumfänglich gewahrt. Darüber ist sich der Bundesrat schon heute im Klaren.

Bei der Rolle der Schweiz in der Ausarbeitung von EU-Rechtsentwicklungen, im Prozess des "decision shaping",

AB 2019 N 2047 / BO 2019 N 2047

muss man schon genauer anschauen, wer wie und wann interveniert. Gemäss den aktuellen Rechtsgrundlagen ist der Bundesrat grundsätzlich für die Positionierung der Schweiz zuständig. Wenn das institutionelle Abkommen abgeschlossen wird, möchte der Bundesrat aber prüfen, inwieweit das Parlament und die Kantone hier auch ein Mitspracherecht haben können. Aber das können wir erst tun, wenn das institutionelle Abkommen in einer endgültigen Fassung durch den Bundesrat gekommen ist.

Zum Punkt 5 der Motion, der Streitbeilegung: Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes ist im institutionellen Abkommen in Artikel 10 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 klar geregelt. Das Schiedsgericht ruft den Europäischen Gerichtshof nur an, wenn die Streitigkeit eine Frage der Auslegung oder der Anwendung von EU-Recht aufwirft und die Auslegung für die Beilegung der Streitigkeit notwendig ist. Das sind viele Worte, um zu sagen, dass die Auslegung des EU-Rechts in Europa Sache des Europäischen Gerichtshofes ist und die Auslegung des Schweizer Rechts in der Schweiz Sache des Bundesgerichtes ist. Die Auslegung bleibt also in einem Zweisäulensystem: Jedes Land legt das eigene Recht aus, die Streitbeilegung ist aber Sache des Schiedsgerichtes. Das Schiedsgericht wird durch seine Entscheidungsfindung weder EU-Recht noch Schweizer Recht brechen.

Es ist zudem unbestritten, dass Schweizer Gerichtsurteile durch den Europäischen Gerichtshof oder durch das Schiedsgericht nicht aufgehoben oder abgeändert werden können. Im Übrigen akzeptierte eine klare Mehrheit der betroffenen Akteure in den Konsultationen den im institutionellen Abkommen definierten Streitbeilegungsmechanismus. Das ist der Grund, warum der Bundesrat das nicht mehr als klärungsbedürftigen Punkt dargelegt hat.

Dann kommt der letzte Punkt, die zeitliche Priorisierung der Behandlung der Begrenzungs-Initiative und der Abstimmung. Die zeitlichen Fristen zur Behandlung von Initiativen sind gesetzlich klar geregelt. In jedem Fall kommt die Begrenzungs-Initiative vor einem allfälligen institutionellen Abkommen ins Parlament. Die Abstimmung über die Begrenzungs-Initiative findet möglicherweise bereits im Mai des nächsten Jahres statt. Eine allfällige Abstimmung über das institutionelle Abkommen würde frühestens ein Jahr später, im Jahr 2021, stattfinden. Insofern braucht es auch hier keinen zusätzlichen Auftrag an den Bundesrat, da dem Anliegen bereits Rechnung getragen wird. Auch dem Bundesrat ist es ein zentrales Anliegen, dass im Kontext der Abstimmung über die Begrenzungs-Initiative keine sachfremde Verknüpfung mit dem institutionellen Rahmenabkommen gemacht wird.

Die drei Anliegen der Motion der WAK-S zum Lohnschutz, zu den staatlichen Beihilfen und zur Unionsbürgerrichtlinie sind bereits umgesetzt; das sind die Punkte 1 bis 3. Die Motion der WAK-N mit diesen drei Forderungen wurde vom Parlament bereits angenommen.

Was die drei Zusatzforderungen der Motion der WAK-S betrifft: Die Stärkung der Mitspracherechte will der Bundesrat bereits prüfen, die Forderung ist also bereits umgesetzt. Bei der Streitbeilegung trägt der Bundesrat dem Anliegen bereits Rechnung. Bei der Priorisierung der Abstimmung über die Begrenzungs-Initiative ist die Sache rein chronologisch schon klar.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die Motion abzulehnen.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Le Conseil fédéral soutient la proposition de la minorité Jauslin.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2019 • Zweite Sitzung • 03.12.19 • 08h15 • 19.3416
Conseil national • Session d'hiver 2019 • Deuxième séance • 03.12.19 • 08h15 • 19.3416



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.3416/19657)

Für den Antrag der Minderheit ... 130 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 53 Stimmen

(5 Enthaltungen)

