

VERTRAULICH

3003 Bern, den 23. Oktober 1992

NATIONALRAT

Aussenpolitische Kommission

Protokoll der Sitzung vom 29. September 1992, 13.00 - 14.45 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 87

Tagesordnung

1. 92.052 n EWR-Abkommen
Kapitel II des Genehmigungsbeschlusses
Differenzbereinigung
2. Verschiedenes

Teilnehmer

Präsident: Rychen

Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlín, Bircher Silvio, Columberg, Darbellay (ersetzt Caccia), Eggly, Fischer-Hägglín, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Mauch Rolf (ersetzt Wyss), Moser, Mühlemann (im Laufe der Sitzung ersetzt durch Loeb), Nabholz, Rebeaud, Ruffy, Ruckstuhl (ersetzt Oehler), Segmüller, Steffen, Tschopp (ersetzt Scheidegger)

Entschuldigt

Berger, Caccia, Maitre, Oehler, Scheidegger, Wyss, Ziegler Jean

Weitere Teilnehmer

SR Rhinow, Präsident der Staatspolitischen Kommission
Bundesrat Koller, Vorsteher des EJPD
Direktor H. Koller, BJ/EJPD
H. Lombardi, BJ/EJPD
Botschafter Spinner, Integrationsbüro EDA/EVD
H. Haas, DV/EDA

Kommissionssekretariat

H. Aebi, Frau Hutter, Frau Pitteloud

Protokoll

Frau Stauffer (d)
Frau Bütikofer (f)



1. 92.052 n EWR-Abkommen, Kapitel II des Genehmigungsbeschlusses, Differenzbereinigung

Präsident: Ich freue mich darüber, dass das Schweizervolk die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes angenommen hat; das hat für unsere Kommission etliche Bedeutung. Ich begrüße diesen Entscheid sehr. - Sind Sie einverstanden, wenn wir heute nur ein Beschlussprotokoll erstellen?

Frau Nabholz: Es geht hier um nicht einfache Fragen, und es besteht durchaus die Möglichkeit, dass eine Differenz zum Ständerat entsteht. Darum finde ich es richtig, wenn ein normales Wortprotokoll geführt wird.

Präsident: Gut, aber es ist natürlich nicht möglich, das Protokoll schon vor der Debatte im Plenum zu bekommen.

Frau Haller: Wir reden in beiden Räten immer wieder von "Materialien". Materialien sind zwar schon nur die offiziell zugänglichen Ratsprotokolle; aber wir können es uns in dieser Frage nicht leisten, auf die Protokollierung der Voten zu verzichten - sonst leisten wir nicht seriöse Arbeit.

Präsident: Ich stelle fest, dass sehr viele die Erstellung eines Protokolls in dieser heiklen Frage wünschen; aber erwarten Sie das nicht für die Debatte. - Ich begrüße jetzt noch speziell den Präsidenten der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Ständerates, Herrn Ständerat Rhinow. Der Vizepräsident unserer Kommission, Herr Frey Claude, war auch eingeladen bei den Beratungen des Ständerates, sowohl in der Kommission als im Rat.

Art. 20 (neu) Abs. 4

M. Frey Claude: M. Rhinow m'a invité à participer aux débats de la commission du Conseil des Etats dans le but de faciliter la liaison entre nos deux commissions. Je me suis permis d'y rappeler que si le CE ne pouvait pas suivre le CN et que la mention d'une proposition minoritaire à l'article 20, alinéa 4 risquait d'aboutir à un manque de consensus, il vaudrait alors mieux biffer la disposition et demander aux rapporteurs d'en expliquer la raison devant le plénum. Le message est clair en ce qui concerne la primauté du droit international. A titre subsidiaire, il faudrait trouver une formule plus générale telle que "la primauté du droit international demeure réservée". Ce matin au plénum, le débat fut long. Je rappelle les mots de Mme Josi Meier, présidente: "La confusion est totale mais elle se situe à un haut niveau!" Il s'agira peut-être d'abaisser le niveau mais d'être plus clair.

A mon avis, il ne faut pas mentionner l'EEE. Dans le Marché commun, aucun pays n'approuvera cette solution. Ce serait un défaut tout à fait helvétique que de vouloir régler cette question d'une manière aussi directe et aussi précise. Ce mode de procéder ne répond pas du tout à l'esprit de la CE. Je vous incite à vous rallier aux propos de Mmes Haller et Nabholz.

Rhinow: Ich werde versuchen, ein Stimmungsbild wiederzugeben, vor allem der Kommission, teilweise auch des Rates - das ist schon schwieriger, weil sich natürlich nicht alle geäußert haben. Ich beginne bei der Sitzung vom letzten Donnerstag: Die SPK hatte

schwieriger, weil sich natürlich nicht alle geäußert haben. Ich beginne bei der Sitzung vom letzten Donnerstag: Die SPK hatte beantragt, dem Nationalrat zu folgen, und zwar nicht, weil alle Zweifel beseitigt waren, ob das wirklich die beste Lösung sei, sondern weil wir keine Differenz schaffen wollten und weil die Gefahr gross war, dass die letzten Klarheiten endgültig beseitigt würden. Also Zustimmung, weil man mit dieser Formulierung leben kann. Im Rat sind dann von verschiedenen Seiten her Einwände erhoben worden, einerseits, weil der Begriff "Völkerrecht" zu weit gehe und man damit den Grundsatz, im Zusammenhang mit dem EWR nur das Notwendige zu regeln, verletzen würde; andererseits wurde bezweifelt, ob Absatz 4 von Artikel 20 wirklich nur deklaratorische Bedeutung habe und nicht eine ungewollte und nicht zu kontrollierende Sprengkraft enthalte. Deshalb sind auch Anträge auf Streichen eingegangen - nicht etwa, weil gemäss Botschaft alles klar war; der Streichungsantrag von Herrn Schiesser hätte im Gegenteil bedeutet, man wolle sich die Türe offen behalten, den Vorrang des Völkerrechtes nur mehr oder weniger zu beachten. Insofern hatte dieser Streichungsantrag wohl eine andere Bedeutung als der, der in Ihrer Kommission zur Diskussion steht. Es ist dann ein Antrag von Herrn Zimmerli eingegangen, sich auf den Vorrang des EWR-Rechts zu beschränken, mit der klaren Absicht, die Schubert-Praxis des Bundesgerichtes bezüglich des EWR-Rechtes auszuschliessen. Darauf hat der Rat - wahrscheinlich richtigerweise - beschlossen, die Sache an die Kommission zurückzugeben.

Gestern nacht hat unsere Kommission die Anträge nochmals geprüft. Dabei ging es mir darum, zuerst materielle Beschlüsse zu erwirken, bevor wir zu den Formulierungsfragen übergangen. Wir waren uns in der Kommission einig darüber, dass das, was der Bundesrat in der Botschaft ausführt, richtig und gültig sei, also dass der Vorrang des Völkerrechtes, so wie er in der Botschaft formuliert ist, gelte. Daraus haben wir drei Schlussfolgerungen gezogen: 1. Es ist für uns klar, dass auch beim nachträglichen Referendum ein erfolgreiches Referendum nicht zur Folge haben kann, dass damit EWR-Recht aus den Angeln gehoben wird. Soweit das EWR-Recht unmittelbar anwendbar ist, gilt es auch dann, wenn eine Anpassungsnorm im schweizerischen Recht, in Folge eines Referendums etwa, fehlt. - 2. Der Vorrang des EWR-Rechts bedeutet auch, dass das Bundesgericht nachträgliche Gesetze, die dem Abkommen klar widersprechen, nicht anwenden darf. Das heisst, dass das Bundesgericht seine Schubert-Praxis gegenüber dem EWR-Recht nicht weiterführen darf. Dieser Vorrang gilt nicht wegen einer Bestimmung, die wir jetzt einführen, sondern er gilt aufgrund des Harmonisierungsgebotes des Abkommens und aufgrund des allgemeinen Völkervertragsrechts - unabhängig von unseren Formulierungskünsten (oder Nicht-Künsten). - 3. Wir wollen das übrige Völkerrecht hier nicht berühren. Wir behandeln den EWR, und den Vorrang des Völkerrechtes wollen wir weder auf die eine noch auf die andere Seite hin neu präjudizieren. In dieser materiellen Haltung war sich unsere Kommission praktisch einig.

In einem weiteren Schritt haben wir uns überlegt: Sollen wir nun diese Haltung so, wie es der Bundesrat ursprünglich beantragt hatte, einfach ohne Formulierung in der Verfassung zum Ausdruck bringen, allein durch Erklärungen der Kommissionspräsidenten und des Bundesrats? Ist die Transparenz dadurch, dass wir in der Diskussion zwischen den Räten x-mal wiederholt haben, dass das nachträgliche Referendum diesen Vorrang nicht aufweichen dürfe, wirklich gegeben, oder sollen wir diesen Vorbehalt ausdrücklich in die Uebergangsbestimmungen BV aufnehmen? Die Kommission hat

unser Vorschlag liegt Ihnen jetzt vor. Ich wiederhole: Materiell war man sich in der Kommission einig über die Bedeutung des Vorranges; streitig war man sich darüber, in welcher Form man das sagen sollte.

Die heutige Debatte im Rat hat gezeigt (Anhang 1), dass die Zweifel nicht ganz beseitigt sind. Das hat damit zu tun, dass jede Formulierung gewisse Unsicherheiten in sich birgt - wie das bei Verfassungsrecht auch sonst der Fall ist. Man kann nicht mit Sicherheit sagen, wie ein Gericht in 10 Jahren diese Formulierung interpretiert.

Präsident: Sie haben einen Antrag von Frau Haller (Anhang 2) und einen Antrag von Frau Nabholz (Anhang 3) ausgeteilt erhalten. Den Antrag für eine Motion von Frau Nabholz (Anhang 4) werden wir später behandeln.

Frau Haller: Ich möchte festhalten, dass die Anträge von Frau Nabholz und mir identisch sind, obwohl sie anders lauten. Ich beantrage Ihnen, dass auf eine ausdrückliche Erwähnung eines Vorbehaltes zugunsten des Völkerrechtes oder des EWR-Rechtes im Bundesbeschluss verzichtet wird, das heisst, dass Absatz 4 von Artikel 20 gestrichen wird. Die Ueberlegungen, die zu meinem Antrag führen, gehen mit der ständerätlichen Kommission materiell völlig einig, bis auf diese letzte Abstimmung, in der man sich darüber ausgesprochen hat, ob diese materielle Einigkeit in der Verfassung Ausdruck finden soll oder nicht. Ich möchte darauf verzichten, dort, wo mein Antrag mit dem der ständerätlichen Kommission einig geht, die Begründung zu wiederholen. Ich möchte Ihnen lediglich erklären, warum ich überzeugt bin, dass wir jetzt - und zwar erst jetzt - auf die Aufnahme eines Vorrangs des Völkerrechtes oder des EWR-Rechtes verzichten dürfen. Wenn wir jetzt darauf verzichten, ist das nicht dasselbe, wie wenn wir schon von Anfang an darauf verzichtet hätten. Die Botschaft des Bundesrates enthält ganz klare Aussagen, einerseits zum Vorbehalt des Völkerrechtes, andererseits zur Problematik der Schubert-Praxis. Seither hat eine grosse Diskussion stattgefunden; in beiden Kommissionen, in beiden Räten ist ein intensiver Prozess abgelaufen. Wenn wir nach Einsicht in all die abgegebenen Voten die Botschaft nochmals durchlesen, können wir feststellen, ob die ursprüngliche Aussage des Bundesrates bestärkt oder ob sie desavouiert worden ist. Durch dieses - notwendige - Gespräch ist klargeworden: Das Primat des Völkerrechtes wurde nie in irgendeiner Art in Frage gestellt. Wenn wir also heute diesen Absatz 4 streichen sollten, hiesse das nicht, dass wir den Vorrang des Völkerrechtes ausser Kraft setzen, sondern im Gegenteil, dass dieser Grundsatz so klar ist, dass man ihn angesichts der Unklarheiten, die jede Formulierung mit sich bringt, nicht mehr ausdrücklich im Beschluss festhalten muss.

Immer wieder wird ja gesagt, das Problem mit der Schubert-Praxis müsse jetzt gelöst werden. Dazu möchte ich nur sehr wenig sagen. Es ist sehr deutlich geworden, dass die Räte den ganz klaren Willen haben, den Bundesrat in seiner Haltung zu unterstützen. Wir treten ja in einen weiteren Rechtsraum ein. Wir können jetzt festhalten, dass, wenn das Bundesgericht trotz dieser klaren Meinungsäusserung des Gesetzgebers nochmals nachgängiges Landesrecht als stärker ansieht, der Bundesrat immer noch die Beurteilungsmechanismen des EWR anrufen kann. Diese Möglichkeit wird neu geschaffen.

Zur Diskussion im Ständerat von heute morgen: Die Präsidentin hat mit ihrem Bonmot die Lage richtig geschildert. Man hat sich zwar auf eine Formulierung geeinigt, aber auch diese Formulierung hat zu verschiedenen Voten geführt, die diese ganz anders interpretieren. Am Schluss war die Verwirrung total, und ich komme immer mehr zur Ueberzeugung, dass jede Formulierung, die wir finden könnten, Missverständnisse auslösen würde. An der Formulierung des Ständerates finde ich vor allem problematisch, dass EWR-Gegner sagen könnten, dass EWR-Recht Landesrecht noch mehr brechen würde als anderes Völkerrecht.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass die Situation, wie sie der Bundesrat in der Botschaft äussert, jetzt klarer ist denn je. Der Völkerrechtsvorbehalt ist ganz klar untermauert, und darum können wir darauf verzichten, ihn im Bundesbeschluss ausdrücklich festzuhalten.

Frau Nabholz: Ich brauche die Diskussion über diesen Vorbehalt, die wir verschiedentlich geführt haben, nicht zu wiederholen. Was uns in unserer Kommission immer klar war, ist, dass wir nicht eine spezifische Erwähnung des EWR-Vorranges wollten; genau das, was jetzt der Ständerat eingeführt hat, haben wir mit fast penetranter Konsequenz immer abgelehnt. Ich verstehe die Ziele, die der Ständerat mit dieser Formulierung verfolgen wollte; aber ich glaube nicht, dass wir damit in nützlicher Frist zu einer Lösung kommen würden. Deshalb wähle ich nun den pragmatischen Ansatz: Ich stelle die Frage, wie man in kürzester Zeit, ohne das Kind mit dem Bade auszuschütten, zu einer Lösung gelangen kann, und beantrage Ihnen Streichung des Absatzes 4. Damit wird kein Spielraum für Ueberinterpretationen von dem, was man gewollt hat, gegeben. Wir haben immer klargestellt, dass wir die heute geltende Praxis als in der Verfassung verankert deklarieren wollten. Wie die Voten im Ständerat gezeigt haben, gibt das auch Anlass zu zahlreichen anderen Interpretationen. Darum ist es das klügste, wenn man jetzt diesen Absatz streicht. Ich bin aber der Meinung, dass wir das Problem des völkerrechtlichen Vorranges irgendeinmal lösen müssen, weil die Zielsetzungen von Absatz 4 natürlich bestehen bleiben, nämlich die Herstellung der Transparenz und die Lösung der Problematik mit dem Bundesgericht. Deshalb habe ich ihnen eine Motion unterbreitet, die den Bundesrat einlädt, uns einmal - abseits dieser Hetzerei rund um den EWR-Beschluss - eine ausgereifte Lösung zu dieser Thematik zu unterbreiten. - Herr Präsident, Sie haben gesagt, man könne die Motion ein andermal behandeln. Ich bin aber der Meinung, dass mein Streichungsantrag und die Motion eine Einheit bilden.

Frey Walter: Ich möchte Sie daran erinnern, dass es hier um Verfassungsrecht geht und nicht um eine Public-Relation-Veranstaltung für den EWR. Sie alle zusammen sprechen von Transparenz, und es gehört zur Transparenz, dass man dem Bürger sagt, was für Rechte und was für Pflichten er hat. Wenn wir in Art. 20 Abs. 2 ausdrücklich sagen, "Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und wird dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er unverzüglich ausser Kraft", dann ist das ohne die Relativierung von Absatz 4 unehrlich und unaufrichtig, und man streut damit dem Bürger Sand in die Augen. Daher bin ich mit allen anderen Versionen eher einverstanden als mit der Streichung. Der Bundesrat ist korrekt, weil er sagt, dass das Referendum im bezug auf die EWR-Vorlage entfällt. Das ist korrekt, aufrichtig, sauber. Auch bei der Vorlage des Ständerates

weiss der Bürger, um was es geht, und mit unserer nationalrätlichen Vorlage machen wir den Bürger ebenfalls darauf aufmerksam, dass Völkerrecht vor Landesrecht kommt, und dass der Absatz 2 nicht absolut zu verstehen ist. - Was immer wir beschliessen, wir sind es dem Bürger schuldig, eine Lösung zu finden, die ihm nicht ein Recht vorgaukelt, das er gar nicht hat. Dies ist nicht gewährleistet, wenn der Vorbehalt des Völkerrechts nicht in der Verfassung, sondern nur in den Materialien zu finden ist. - Wenn Sie Streichung beschliessen sollten, behalte ich mir vor, im Plenum auf einen der erwähnten Anträge zurückzukommen.

Bundesrat Koller: Ich bedauere es sehr, dass diese Frage nun noch in einem derartigen Grabenkrieg ausmündet, und ich habe auch das Gefühl, dass Sie hier politisch wirklich nichts mehr herausholen. Das hat jetzt gerade auch das Votum von Herrn Frey Walter, eines Gegners des EWR-Vertrages, gezeigt. Die Frage des nachträglichen Referendums war tatsächlich etwas, was politisch noch etwas gebracht hat, und ich habe Ihnen auch gesagt, dass sie damit zur Recht die Wahrung der Volksrechte höher gewertet haben als die Vertragstreue, in dem Bereich, wo wir Spielraum haben. Deshalb hat der Bundesrat dieser Variante auch zugestimmt. Es kann uns niemand vorwerfen, wir hätten da mit gezinkten Karten gespielt. Es gibt überall diese Gestaltungsspielräume, auch wenn sie teilweise beschränkt sind. Aber nun diese Frage emotionell derart hochzuspielen und dann am Schluss als Gesetzgeber die ganze Sache an die Gerichte weiterzugeben, das scheint mir keine gute Politik zu sein. Ich möchte zunächst Herrn Frey Claude sagen: Offenbar hat er unsere Dokumentation nicht erhalten; aber wir geben diese gerne allen, die sie wünschen. Es stimmt natürlich nicht, dass wir da päpstlicher sind als der Papst. In allen EG-Staaten ist sichergestellt, dass der Vorrang des EG-Rechts durchgesetzt werden kann. Auch in den Efta-Staaten unternimmt man die nötigen Bemühungen, um den Vorrang des *Acquis communautaire* durchzusetzen. Norwegen z. B. nimmt jetzt folgende Bestimmung auf: "Die gesetzlichen Bestimmungen, welche dazu dienen, die norwegischen Verpflichtungen dem Abkommen gemäss zu erfüllen, sollen im Falle von Konflikten mit anderen Bestimmungen, welche dieselben Sachverhalte regeln, vorgehen." Eine ähnliche Formulierung hat auch Schweden. Das Protokoll 35 des EWR-Abkommens hält alle Staaten an, diesen Vorrang durch eine ausdrückliche Vorschrift sicherzustellen, dort, wo er nicht schon selbstverständlich sichergestellt ist.

Nun möchte ich zu den drei Punkten übergehen, über die man sich einigen sollte. Frau Haller, leider ist es keineswegs so, dass bezüglich der drei Punkte, die Ihnen Herr Rhinow vorgetragen hat, Einigkeit besteht. Noch heute morgen gab es im Ständerat Leute, die klar die Meinung verteten haben, die Schubert-Praxis müsse wieder aufleben. Wenn ich mich in die Haut eines Bundesrichters versetze und all das lese, was nun heute morgen von den einzelnen Ständeräten gesagt worden ist, würde es zwar dem, was der Präsident gesagt hat, grösseres Gewicht verleihen; aber es gab auch wieder andere Voten - von Herrn Danioth und von Herrn Cavelti - die genau in die entgegengesetzte Richtung gingen. Sie sagten, das letzte Wort müsse, wenn das erkennbar sei, das Volk haben, auch dann, wenn eine Vorlage im Konflikt mit dem EWR-Recht stehe. Wenn Sie wirklich Einfluss nehmen wollen, müsste man sich zumindest auf diese drei Punkte einigen, wie das gestern Abend in der SPK des Ständerates erfreulicherweise geschehen ist (bis auf zwei Ausnahmen). Dann stellt sich noch die Frage, ob dieser Grundsatz zu kodifizieren sei oder nicht. Auf die Botschaft

können Sie sich natürlich nur beschränkt berufen, weil darin das nachträgliche Referendum noch nicht vorgesehen war. Das war ja der Hauptgrund dafür, weshalb hier eine Kodifizierung unbedingt nötig schien. Wenn ich mich in die Haut der Gegner des EWR-Vertrages versetze, könnte ich natürlich in Berufung auf die Schubert-Praxis sagen: Dort, wo ein Referendum ergriffen wird, ist das der letzte klare Wille des Volkes, und dieser Wille - z. B. gegen die SVG-Revision im Eurolex-Paket - ist gegen den EWR-Vertrag gerichtet. Deshalb müssen wir, um der Transparenz und der politischen Glaubwürdigkeit willen, dem Volk offen sagen, dass dieses nachträgliche Referendum zwar legitim ist, aber dass es nur eine relative Tragweite haben kann. Wenn wir das nicht sagen, begreife ich, dass uns die Gegner vorwerfen, wir hätten mit gezinkten Karten gespielt. Man kann noch so sehr der Ueberzeugung sein, dass die Schubert-Praxis des Bundesgerichtes falsch ist, aber sie besteht nun einmal; angesichts der Gewaltentrennung können Sie sie nicht aus der Welt schaffen. Die einzige Möglichkeit, sie aus der Welt zu schaffen, ist die ausdrückliche Formulierung des Willens des Gesetzgebers in den Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung. Sonst überlassen Sie wirklich alles dem Zufall, und hier scheint mir ein solches Vorgehen ganz besonders bedenklich. Wenn wir eine derartige Rechtsmasse übernehmen, wie wir das mit dem Acquis communautaire tun, und noch dazu in einem neuen Verfahren, in dem wir nicht zuerst unser nationales Recht anpassen, wird die Konfliktmöglichkeit zwischen diesem übernommenen und unserem nationalen Recht viel, viel grösser sein als bisher. Wenn sie da Ihre Aufgabe als Gesetzgeber nicht erfüllen, überlassen Sie fast alles dem Zufall; sie danken damit - entschuldigen Sie die scharfen Worte - im Grunde genommen als Gesetzgeber ab und führen den Richterstaat ein. Wie oft haben Sie sich schon über einen solchen Richterstaat beklagt! Das dürfen wir bei einer derart wichtigen Frage nicht tun! Aber sie danken nicht nur als Gesetzgeber ab, sondern Sie tun noch etwas viel Schwerwiegenderes: Das Ganze geht auf Kosten der Rechtssicherheit, und dadurch sind unsere Bürgerinnen und Bürger betroffen. Es dient eben auch der Rechtssicherheit und der Wahrung der Rechtspositionen, die dieser EWR-Vertrag den Konsumenten, den Frauen, den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern usw. verleiht, wenn Sie hier klare Verhältnisse schaffen. Wenn Sie das alles offen lassen oder im besten Fall noch in den Räten eine Erklärung abgeben, dann haben Sie keinerlei Garantie. Wenn Sie aber so kodifizieren, wie dies heute morgen der Ständerat getan hat, dann haben Sie mit den drei Punkten, die Ihnen Herr Rhinow dargelegt hat, drei wichtige Leitplanken gesetzt und als Gesetzgeber entschieden. Ich gebe zu, dass es noch viele Detailprobleme geben wird; die können wir dann ruhig der dritten Gewalt, der Rechtsprechung, überlassen. - Aus diesem Grund, und damit wir endlich einmal zu einem Ende kommen, möchte ich Sie wirklich bitten, jetzt dem Ständerat zu folgen. Sie gewinnen nichts damit, dass Sie hier das Problem des Vorranges des Völkerrechts verschweigen. Damit gewinnen sie keine Stimmen, im Gegenteil, die Gegner werden Ihnen vorwerfen können, Sie hätten nicht mit offenen Karten gespielt.

Präsident: In der letzten Debatte im Nationalrat wurden die Ausdrücke "Sand in die Augen streuen" und "mit falschen Karten spielen" auf beiden Seiten immer wieder verwendet. Ich neige dazu anzunehmen, dass dieser Vorwurf bei jeder Lösung, die wir beschliessen werden, gemacht werden wird. Wir müssen jetzt eine irgendwie vertretbare und mehrheitsfähige Lösung finden.

Frau Grendelmeier: Bei mir sind jetzt erneut die Zweifel aufgekomen, die ich schon ganz am Anfang dieser Diskussion hatte. Es ist ja kein Geheimnis, dass ich ursprünglich der Meinung des Bundesrates zustimmte, dass man nicht einen EWR-Vertrag akzeptieren kann und meinen, man könne dann auch noch das Referendum ergreifen. Im Laufe der Diskussion hat sich aber gezeigt, dass da Spielraum vorhanden ist; das hat bei uns in der Kommission zu Absatz 2 geführt. Dieser Absatz 2 bedingte dann aber auch Absatz 4. Ich sehe nun zwei Schönheitsfehler: Beim Absatz 4, den unsere Kommission vorgeschlagen hat, steht "Völkerrecht", was mir zu generell war. Das könnte man so interpretieren, dass es auch für ausserhalb des EWR-Rechts liegende Rechtsansprüche gilt. Das schiene mir etwas gefährlich zu sein. Der ständerätliche Vorschlag ist da präziser. In der Kommission haben wir uns darüber unterhalten, was "unmittelbar anwendbar" heisst. Es war nicht ganz klar - wenn ich mich richtig erinnere, Herr Bundesrat, konnten auch Sie nicht jene Beispiele aus dem Hut zaubern, womit man den Leuten das erklären könnte. Wenn wir schon das Privileg haben, Herrn Ständerat Rhinow hier zu haben, möchte ich ihm als Staatsrechtler eine Frage stellen: Ist es so, dass man uns den Vorwurf machen könnte, dass wir den Leuten Sand in die Augen streuen und nicht präzise genug sind? Wir können m. E. nicht präzise genug sein. - Ein Zweites: Was war die Ueberlegung von Herrn Salvioni, der als einziger im Ständerat den Antrag der SPK abgelehnt hat?

M. Eggly: Je n'ai pas l'impression d'aborder ici le point capital. L'affaire me paraît être plutôt d'ordre juridique et tout à la fois d'ordre psychologique. M. Walter Frey demande de ne pas jeter du sable aux yeux des citoyens. Je voudrais lui répondre que je n'ai pas non plus l'intention de donner aux adversaires du traité sur l'EEE un drap rouge, les incitant ainsi à exciter les opposants - tel un torréador - en leur prouvant que le droit national serait alors totalement subordonné au droit international. Je suis attaché à l'idée de la continuité. Si l'arrêt Schubert a étonné tout un chacun, le Tribunal fédéral devra modifier son interprétation tout en respectant le bon sens, soit la primauté du droit international en tout domaine, y compris sur le traité sur l'EEE. De toute manière, les adversaires du traité ne cesseront de s'exclamer que nous sommes en train de devenir des esclaves. Nous continuerons à leur expliquer qu'il ne s'agit que de respecter un traité international qui est aussi dans leur intérêt. Il me semble qu'il vaut mieux en rester là que de mettre le doigt avec insistance sur le fait que, dans ce traité en particulier, c'est le droit international ou le droit européen qui l'emportera. A force de vouloir ajouter des singularités, on risque d'aller à fin contraire. Je soutiens les propositions de Mmes Haller et Nabholz, qui sembleraient aussi faire l'unanimité des conseils. Je crois qu'il ne faut pas "chercher la petite bête" au nom de la population qui elle ne la cherche pas!

Frau Segmüller: Nach all diesen Voten gegen eine Verankerung resp. für eine Streichung des Vorbehalts ist es an der Zeit, dass wieder einmal jemand dafür spricht. Ich werde dies tun und das sagen, was ich immer vertreten habe. Ich habe auch den Antrag auf Zustimmung zum Ständerat gestellt (Anhang 5). Neue Formulierungen zu suchen, das scheint mir daneben. Ich möchte kurz begründen, warum ich nach wie vor davon überzeugt bin, dass es eine solche Formulierung braucht. Für mich ist es immer noch das natürliche

warum ich nach wie vor davon überzeugt bin, dass es eine solche Formulierung braucht. Für mich ist es immer noch das natürliche Pendant zur Einführung des nachträglichen Referendums. Dazu kommt, dass Protokoll 35 ja alle Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihrem Landesrecht für die Durchsetzung des EWR-Rechts zu sorgen. Was ich heute morgen neu in die Hände gekriegt habe, ist die Dokumentation über die Art und Weise, wie das in den Efta-Ländern gemacht wird: es wird überall ausdrücklich geregelt. Es ist also nicht so, dass wir mit einer Regelung des Vorranges einen Sonderzug fahren oder den EWR besonders behandeln würden. Wir täten damit nichts anderes, als was sämtliche Efta-Staaten, inklusive Liechtenstein, auch tun. Da frage ich mich wirklich, warum gerade wir wieder einmal einen Sonderzug fahren müssen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Interpretationsschwierigkeiten dermassen gross sein sollen.

Noch ein anderer Grund ist für mich wichtig: Wenn wir es nicht regeln sollten, dann kämen die EWR-Mechanismen, die dafür vorgesehen sind, zum Zuge; aber das sind dann nicht mehr ausschliesslich Schweizer Instanzen. Von dort her ist es doch auch in unserem Interesse, dass wir einen Weg festlegen, wo klar entschieden wird - in unserem Land und nicht ausserhalb. Dermassen simpel und unjuristisch sind meine Gründe, und wenn nötig, werde ich im Rat einen Minderheitsantrag einreichen.

M. Tschopp: Nous n'assistons qu'à un demi désastre puisque d'aucuns se souviennent que ce n'est pas notre commission qui a commencé cette discussion. Les 9 et 10 juillet, notre président a assisté à la Commission des institutions politiques où le travail exécuté fut intelligent. Je regrette le fait que, plus on s'est mis à improviser, plus on a réinventé l'eau tiède. On peut mesurer aujourd'hui le résultat de cet exercice.

La formule qui nous est imposée faute de temps et sur demande du CE est la plus mauvaise de toutes les variantes étudiées et que j'ai en mémoire: Je suis économiste et pas juriste. Nous trouvons ici des termes tout à fait nouveaux; le CE nous annonce qu'il existe un "droit EEE"! Jusqu'ici, il s'agissait toujours de l'Acquis communautaire. Il y a là un problème d'ordre rédactionnel.

Ma conclusions est une question adressée à M. Koller: Vous liez ce problème au référendum rétroactif. Tel n'est pas le cas. Le problème existe par lui-même. Nous avons de toute manière un problème, avec ou sans référendum extraordinaire sous forme de référendum rétroactif. Je me demande si la seule chose raisonnable n'est pas de prendre les deux propositions Haller et Nabholz mais de les jumeler avec la proposition de motion de Mme Nabholz puisque le problème est indépendant le l'EEE et de notre situation actuelle, créée par le référendum rétroactif. Pourquoi le Conseil fédéral met-il en exergue cette nécessité de se prononcer sur la primauté du droit international public sur le droit national? Connaissant la sensibilité extrême du Tribunal fédéral et son sens de l'indépendance, il faudra de toute manière lui présenter un acte législatif pour le contraindre à modifier sa jurisprudence dite Schubert.

Vollmer: Ich habe drei Vorbemerkungen: 1. Es wäre nützlich, wenn derart wichtige Papiere, wie sie für die Debatte im Ständerat erstellt worden sind, auch allen von uns zugänglich gemacht würden. - 2. Ich war immer der Auffassung und bin es an sich noch

heute, dass ein solcher Absatz 4 unnötig ist. Was damit ausgedrückt wird, gilt auch ohne diesen Absatz. - 3. Ich stelle fest, dass wir hier eine Frage hochstilisieren und eine Prestigefrage daraus machen, die es eigentlich gar nicht verdient. Wenn es stimmt, was Frau Haller gesagt hat, dass wir uns im Laufe der Debatten in beiden Räten materiell völlig einig geworden sind bezüglich der Einschätzung der Schubert-Praxis und darüber, dass das unmittelbar anwendbare EWR-Recht überall Vorrang hat, scheint mir der Streit, den wir jetzt austragen, wirklich nicht mehr angemessen zu sein. Meine Beurteilung erfolgt unter einem ganz anderen Gesichtspunkt, nämlich unter dem Aspekt, wie wir in dieser Frage möglichst rasch zu einem gütlichen Ende kommen können, ohne dass wir nochmals eine sehr grosse Verwirrung stiften, eine Verwirrung, die m. E. vor allem den Gegnern des EWR-Vertrages in die Hände spielt. Herr Frey Walter hat mit einem gewissen Recht darauf aufmerksam gemacht, dass wir in der Vorlage dem Stimmbürger etwas unterschlagen. Herr Rhinow, was würde es bedeuten, wenn der Nationalrat diesen Absatz streicht? Ist es abzusehen, dass der Ständerat auf diese Streichung einschwenkt, oder werden wir weiterhin Differenzen haben, Differenzen, die keineswegs zu einer Klärung in der Sache führen? Ich wäre durchaus bereit, der Formulierung des Ständerates dann zuzustimmen, wenn absehbar ist, dass andere Verfahren zu keiner besseren Lösung führen.

Ich hätte noch eine Frage an Frau Haller: Sie haben in Ihrem Votum zum Ausdruck gebracht, dass die Sache klar geworden sei, dass aber die Formulierung des Ständerates noch Widerhaken habe. Es wäre interessant, wenn diese Aussage hier noch begründet würde.

Präsident: Kurz eine Erklärung zu diesem Papier: Unserem Sekretariat und auch mir war dieses Papier nicht bekannt.

Frau Bär: Ich werde die Anträge Haller und Nabholz weiterhin unterstützen, wie ich das von Anfang an gemacht habe - auch als Gegnerin des EWR. Herr Bundesrat Koller, es gibt eben verschiedene Gründe, gegen den EWR zu sein, und deshalb ist es auch schwierig, "in die Haut eines Gegners" zu schlüpfen, wie Sie gesagt haben. Die ganze Debatte hat mich in meiner Auffassung bestärkt, dass hier nur noch Streichung etwas klären kann. Den jetzt vorliegenden Antrag des Ständerates halte ich eigentlich für den schlechtesten Antrag, den wir bisher diskutiert haben. Eventual würde ich an unserem nationalrätlichen Antrag festhalten, aber sicher nicht an dem des Ständerates. Wie wollen Sie mir als Gegnerin das Argument widerlegen, dass man hier das EWR-Recht über alles andere Völkerrecht hervorhebt? Mindestens psychologisch gewinnt mit dem Antrag des Ständerates das EWR-Recht einen anderen Stellenwert als der Rest des Völkerrechtes.

Die zweite Frage: Herr Bundesrat Koller, Sie haben gesagt, dass man diesen Absatz 4 aufnehmen musste, weil man das nachträgliche Referendum aufgenommen habe. Darum sei hier die Aussage der Botschaft nicht mehr kohärent. Aber ich gehe doch recht in der Annahme, dass dieser Absatz 4 auch für das weitere Gesetzgebungsverfahren gilt und nicht nur für die Eurolex-Revisionen?

Frau Bäumlin: Frau Bär hat einiges vorweggenommen, auf das ich auch hinweisen wollte. Es geht ja in dieser Uebergangsbestimmung um das Verfahren bei den Eurolex-Revisionen. Das nachträgliche Referendum habe ich so aufgefasst, dass es sich auf die Eurolex

bezieht und sich darauf beschränkt; dann habe ich Bedenken gegenüber der Formulierung in Absatz 2 bekommen: "Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen...". Was für ein Erlass ist damit gemeint; geht es rein um die Eurolex-Erlasse oder sind damit alle Erlasse unseres Parlamentes gemeint? Geht es hier nur um den Spielraum, den wir innerhalb der Eurolex haben oder geht es generell um den Spielraum, den wir noch haben werden, wenn wir Mitglieder des EWR sind?

Absatz 4 gemäss Nationalrat war für mich immer eine zu generelle Bestimmung, die dann auch in einer unerwarteten Weise auf die Bundesverfassung ausstrahlen konnte. Darum war ich immer für Streichung. Anders als Frau Bär könnte ich mir vorstellen, dass wir dem Ständerat folgen, wenn sich diese Uebergangsbestimmung wirklich nur auf die Eurolex-Revisionen bezieht.

Vollmer: Aufgrund der Voten von Frau Bär und Frau Bäumlín stellt sich mir noch eine Frage. Herr Bundesrat, wäre es möglich, diesem Problem damit auszuweichen, dass wir die Fassung des Ständerates von Absatz 4 zum Absatz 3 machen und den bisherigen Absatz 3 zum Absatz 4? Damit würde diese Bestimmung nur gelten für das im Rahmen von Eurolex geänderte Recht, weil wir hier dieses nachträgliche Referendum einführen.

Frey Walter: Frau Segmüller hat jetzt im Sinne des Ständerates votiert. Wenn ihr Antrag vor meinem gekommen ist, dann kommt natürlich ihr Antrag als Minderheitsantrag Segmüller auf die Fahne. In diesem Moment möchte ich aber wieder zurückkehren zur nationalrätlichen Fassung.

Präsident: Es liegen jetzt drei Anträge vor: Ein Antrag Haller/Nabholz auf Streichen, ein Antrag Segmüller auf Zustimmung zum Ständerat und ein Antrag Frey Walter auf Beharren auf der jetzigen Fassung des Nationalrates. Am liebsten möchte ich Herrn Rhinow fragen, ob er nicht den Ständerat davon überzeugen könnte, die Differenz zurückzuziehen. Ich befürchte, dass in dieser Diskussion alle Seiten Verlierer sein werden. Es gibt keine Ideallösung.

Rhinow: Ich verstehe Ihren Präsidenten sehr gut und möchte es mir nicht billig machen, aber ich darf doch darauf hinweisen, dass unsere Kommission Ihren Antrag übernehmen wollte; wir wollten das Spiel mitspielen, sind aber eigentlich vom Plenum dazu verknurrt worden, einen anderen Vorschlag zu unterbreiten. Der neue Vorschlag, den wir heute früh gemacht haben, war ziemlich einhellig gutgeheissen worden. Aber ich persönlich habe darauf hingewiesen, dass es wahrscheinlich im Nationalrat Schwierigkeiten geben würde - Herr Frey Claude hat das auch gesagt -, und trotzdem hat die Kommission so entschieden. Ich möchte damit nur sagen, dass ich mein Möglichstes getan habe.

Zu den Fragen: Staats- und völkerrechtlich gesehen ist es wichtig, dass man klarlegt, welche Tragweite der Vorrang des Völkerrechts nun hat. Aber es ist eine rechtspolitische Frage, wie man das tut. Es ist nicht eine Frage, die man rechtlich nur so und nicht anders beantworten kann. Ich würde hier persönlich nicht ganz der Meinung von Herrn Bundesrat Koller folgen, dass man nur mit einer Formulierung klarstellen kann, welches die Bedeutung des Vorranges ist. Ich gebe zu - das war auch die Meinung des Ständerates -: Eine Formulierung in den Uebergangsbestimmungen BV ist nach aussen hin transparenter als Erklärun-

gen, die man in den Materialien nachschlagen muss. Aber rechtlich - nicht politisch - gesehen, ist es nur wichtig, dass Klarheit darüber besteht, was der Gesetzgeber mit diesem Vorrang will. - Das andere ist eine rechtspolitische Frage, die Sie beurteilen müssen und in die ich mich nicht einmischen möchte.

Noch etwas zur Schubert-Praxis: Man tut dem guten Herrn Schubert, der Anlass zu dieser Praxis gegeben hat, zuviel Ehre an. Wenn man sieht, wie diese Praxis entstanden ist, stellt man fest, dass die Verhältnisse damals ganz anders waren als jetzt mit dem EWR-Recht. Der erste Fall - der Fall Frigerio -, bei dem diese Schubert-Praxis eingeleitet worden ist, wurde 1968 entschieden, gestützt auf ein Gesetz von 1924, welches von einem Staatsvertrag von 1879 abgewichen ist. Man muss schon die Verhältnisse sehen: Das Bundesgericht hat das Gesetz vorgehen lassen, weil dieser uralte Vertrag nicht dem Gesetz übergeordnet werden sollte. Damals gab es auch noch kein Staatsvertragsreferendum - der Vertrag war gar nie vom Volk angenommen worden; aber das Gesetz war natürlich dem Referendum unterstellt gewesen. Dies war eine ganz andere Situation, als wenn jetzt Volk und Stände dem EWR-Vertrag zustimmen. M. E. kann es sich das Bundesgericht nicht mehr leisten, ein jüngeres Bundesgesetz einfach vorgehen zu lassen, obwohl Volk und Stände dem Vertrag zugestimmt haben. - Das ist meine persönliche Meinung; für mich wird diese Schubert-Praxis etwas zu stark dramatisiert. Der EWR-Vertrag sieht auch wie kein anderer Staatsvertrag diesen Vorrang ausdrücklich vor, er enthält das Harmonisierungsgebot. Er legt klar, dass die Mitgliedstaaten das Recht anzuwenden haben. Es sind hier Unterschiede, die die Weiterführung der Schubert-Praxis ohnehin in Frage stellen.

Zum nachträglichen Referendum: Der Fall des nachträglichen Referendums ist nach dieser Eurolex-Uebung erschöpft. Wenn es auch ein, zwei oder drei Referenden geben mag, so kann diese Problematik des Vorrangs doch nur jetzt eintreten. Wenn nachher das normale Referendum spielt, dann spielt die Problematik der Nachträglichkeit keine Rolle mehr. Auch dies ist nicht so dramatisch, wie es dargestellt wird.

Was tut der Ständerat? Ich kann schwerlich für den ganzen Rat sprechen. Entweder übernimmt nun Ihre Kommission den Vorschlag des Ständerates - das wäre jetzt rein vom Verfahren her das Einfachste - oder sie streicht den Absatz 4. Aber ich bitte Sie: Suchen Sie jetzt nicht noch eine neue Formulierung! Diese würde nochmals zu neuen Diskussionen Anlass geben und damit die Verwirrung nochmals vergrössern. Ich kann mir sehr wohl vorstellen, dass der Verzicht auf Absatz 4 im Ständerat akzeptiert würde.

Zur letzten Frage: Was Herr Salvioni gedacht hat, weiss ich nicht.

Bundesrat Koller: Zur Frage des Nachgebens des Ständerates darf ich bemerken, dass der Ständerat heute morgen dem Antrag seiner Kommission mit 34 zu 1 Stimme gefolgt ist. - Frau Grendelmeier hat die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit des Völkerrechts gestellt: Hier haben wir heute eine gefestigte Praxis. Unmittelbar anwendbar sind all jene Bestimmungen des EWR-Rechts, die genügend bestimmt sind, um Entscheidungsgrundlagen für die rechtsanwendenden Behörden bilden zu können. Nicht unmittelbar anwendbar sind jene Bestimmungen, die nur Gesetzgebungsaufträge

erhalten, Programmartikel, die noch der Konkretisierung durch den nationalen Gesetzgeber bedürfen. Es ist heute auch geklärt, dass unmittelbar anwendbares Recht sich nicht nur im Abkommen selbst und in Verordnungen, sondern auch in Richtlinien der EG finden kann, obwohl das ursprünglich im EG-Vertrag nicht so vorgesehen war.

Bevor ich diese Vorlage bearbeitet habe, habe ich natürlich mehrere Staats- und Völkerrechtler versammelt. Alle haben mir unisono gesagt: Wenn Sie Rechtsklarheit schaffen wollen, dann brauchen Sie eine ausdrückliche Anordnung des Gesetzgebers. Sonst haben wir einfach keine Garantie; Sie können natürlich hoffen, dass die Gerichte unsere Erklärungen ernst nehmen. Ich halte dieses Vorgehen für ein Ausweichen des Gesetzgebers vor seiner Verantwortung. Dazu kommt, Herr Vollmer, dass die Klärung, von der Frau Haller sprach, in keiner Weise gegeben ist. Gerade das Problem, das Sie jetzt wieder aufgeworfen haben, ob das auch für die künftige Gesetzgebung gelte: Meiner Meinung nach ganz sicher. Das ergibt sich aus der systematischen Stellung, und es wäre ja auch aus staatspolitischen Gründen nicht einzusehen, warum das Volk in Form eines nachträglichen Referendums EWR-Recht nicht ausser Kraft setzen können soll, der künftige Gesetzgeber aber schon. Das wäre staatspolitisch ein Unding. Aber bei verschiedenen Gelegenheiten haben Ständeräte genau das Gegenteil vertreten und gesagt, man müsse diesen Vorbehalt auf die Eurolex-Vorlagen beschränken. Das ist es, was mir Sorge macht. Es ist keine Klärung all dieser sehr wichtigen Fragen gegeben. Klären können Sie dies nur, wenn Sie als Gesetzgeber entscheiden; sonst überlassen sie es einfach dem Schicksal. Das möchte ich als Justizminister nicht. Sie sind frei, das zu tun, aber dann kommen Sie mir bitte nie damit - wenn wir wieder Probleme haben wie diesen Sommer mit Graubünden -, ich hätte sie auf diese Probleme nicht aufmerksam gemacht.

M. Tschopp demande à obtenir une réponse à sa question. Je constate que tous les pays civilisés règlent la question de la préséance du droit international public dans leur constitution. Il n'est jamais trop tard pour bien faire! Le problème devra être réglé, au plus tard au mois de mars dans les accords du GATT.

Bundesrat Koller: Herr Tschopp, wir haben natürlich bisher noch nie eine derartige Masse von unmittelbar anwendbarem Völkervertragsrecht übernommen wie jetzt - es sind ja zwei Drittel allen EG-Rechts. Darum sage ich: *hic Rodus hic salta*. Nicht einmal wenn wir EG-Mitglied würden, würden wir auf einen Schlag soviel unmittelbar anwendbares Recht übernehmen. Im Gatt dagegen gibt es sehr wenige unmittelbar anwendbare Bestimmungen. - Das ist der Grund, weshalb ich finde, dass wir jetzt diese leidige Frage endlich entscheiden müssen.

Abstimmung - Vote

Für Streichung (Anträge Haller/Nabholz)	12 Stimmen
Dagegen	8
Enthaltungen	3

Frau Nabholz: Herr Präsident, gedenken Sie über meine Motion abzustimmen?

Präsident: Ja, aber ich möchte in erster Priorität die Differenzen bereinigen.

Frau Nabholz: Es tut mir leid, aber die Motion gehört zu den jetzt gefassten Beschlüssen.

Präsident: Gut, aber nur, wenn Sie das ohne Diskussion machen können; sonst müsste ich darauf beharren, dass zuerst die Differenzen bereinigt werden. Die Motion läuft uns nicht davon.

Frau Nabholz: Ich brauche gar keine Worte zu verlieren. Die Motion gehört inhaltlich zu der eben gewalteten Diskussion. Sie haben jetzt dieses Papier mit all den verfassungsmässigen Erfassungen dieses Themas ausgeteilt erhalten (Anhang 6). Es ist jetzt der Moment, eine solche Kommissionsmotion zu beschliessen.

Präsident: Es stellt sich eine rein rechtliche Frage: Wenn wir jetzt eine Motion auf die Fahne nehmen - das wäre die Konsequenz -, müsste der Bundesrat vorher dazu Stellung nehmen. Das ist aber aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Meine Meinung ist deshalb, dass diese Motion losgelöst von dieser Fahne eingegeben wird und den ordentlichen Weg geht.

Fischer-Hägglings: Wir dürfen nicht vergessen, dass wir im Diffenzbereinigungsverfahren sind, und ich frage mich, ob man in diesem Zeitpunkt eine Kommissionsmotion eingeben kann. Wir sollten dieses grundsätzliche Thema für die nächste Sitzung traktandieren.

M. Rebeaud: Je suis prêt à soutenir la motion s'il s'agit d'un postulat. Le problème est réel. Il faudrait pourtant prendre du temps pour étudier la situation dans les pays voisins et pour savoir comment eux procèdent pour échapper au droit communautaire.

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, dass die Motion Nabholz, die zu einer Kommissionsmotion werden soll, für eine der nächsten Sitzungen traktandiert wird. - Frau Nabholz ist einverstanden.

Art. 21 (neu)

Rhinow: Es sind eigentlich zwei Aenderungen, die beschlossen worden sind - auch hier gegen den Antrag der SPK -, nämlich erstens, dass bei den Fragen der europäischen Integration nicht nur die Interessen der Kantone zu wahren, sondern auch deren Kompetenzen zu respektieren sind, und zweitens, dass die Kantone nicht nur mitwirken sollen, wenn sie betroffen sind, sondern generell. Warum ist es dazu gekommen? Der Minderheitsantrag, der ja durchgekommen ist, basiert auf einem gewissen Unwillen gewissen Praktiken des Bundes gegenüber, welche die Anliegen der Kantone zuwenig ernst nähmen. Es war offensichtlich der Wunsch einzelner Ständeräte, hier ein Zeichen zu setzen und der kantonale Autonomie auch im Integrationsprozess ein grösseres Gewicht zu geben. Die Kommission - übrigens auch der Bundesrat - hat sich dagegen gewehrt, mit zwei Argumenten: 1. Der Begriff der "Kompetenz" der Kantone gibt zu Unklarheiten Anlass. Soll das heissen, dass der Bund jetzt nicht mehr zuständig sein soll, staatsrechtliche Verträge auch in Bereichen zu schliessen, die nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung in der Hoheit der Kantone liegen? Soll da etwas geändert werden? Wenn ja, wäre das eine kleine Revolution, wenn nein, kommt es auf das gleiche heraus wie die Fassung der Mehrheit, die dann unterlegen ist. - 2. Wenn wir die Voraussetzung der Betroffenheit streichen, führen

wir ein allgemeines Mitwirkungsrecht der Kantone in der Aussenpolitik ein.

Nach meiner Beurteilung der Stimmung wurde dieser Antrag angenommen, weil ein gewisses Missbehagen da war, weil man ein Zeichen setzen wollte, dass die Kantone in Zukunft bei der Vorbereitung und der Durchführung von Entscheidungen des Bundes vermehrt mitwirken sollten.

Präsident: Das ist jetzt echte Ständeratspolitik.

M. Eggly: Je vous propose de nous rallier à la version du Conseil des Etats. Le terme "compétence des cantons" me paraît bien plus clair que le terme de "sauvegarde les intérêts". Il s'agit - avec M. Raymond - de souligner que cette version ne crée pas de confusion puisqu'elle n'implique pas la participation des cantons à la négociation. Lorsqu'il s'agit d'un transfert de compétences de la Suisse au droit de l'EEE - dans la mesure où les cantons sont concernés -, il est normal qu'ils soient associés au mandat de négociation de la Confédération. La chose va de soi, le Conseil fédéral agirait automatiquement ainsi. Le préciser est une garantie supplémentaire qui n'enfreindra aucunement la Confédération dans sa négociation.

Frau Grendelmeier: Herr Rychen hat es gesagt: Es ist wirklich ein Ständeratsvorschlag. Ich habe ja alles Verständnis für die empfindlich getroffenen Seelen; aber irgendwo müssen wir eine Grenze ziehen. Nach wie vor halte ich dafür, dass es Sache des Bundes ist, nationale und internationale Politik zu machen. Sonst kommen wir dann so weit, dass die Gemeinden auch noch mitwirken wollen. Vor allem stört mich, dass auch nicht betroffene Kantone beigezogen werden sollen. Das Wort "Kompetenz", Herr Eggly, ist für mich keineswegs klarer als die "Interessen" der Kantone, wie es in der bundesrätlichen Fassung steht.

Frey Walter: Ich möchte gerne vom Bundesrat eine verbindliche Auskunft. Der Ständerat hat hier ganz eindeutig den Bund aufgefordert, die "Kompetenzen" zu wahren. Ist das dem Bund überhaupt möglich, wenn wir eine europäische Regelung zu übernehmen haben, die nun in die Kompetenzen der Kantone einfach eingreift? Versprechen wir da den Kantonen nicht etwas, das der Bund wegen seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen gar nicht erfüllen kann? Meiner persönlichen Meinung nach ist dies Wunschenken der Kantone; aber ich verlasse mich auf Ihr Urteil, Herr Justizminister.

M. Eggly: La proposition du Conseil des Etats ne garantit pas que les cantons maintiendront intégralement les compétences qu'ils ont aujourd'hui. Dire que la Confédération veille aux compétences des cantons est parfaitement en harmonie avec le droit européen et avec le traité sur l'EEE. Je voterai cette proposition aussi dans le but d'éviter des divergences inutiles avec le Conseil des Etats.

Bundesrat Koller: Weil wir jetzt im Zeitdruck sind, möchte ich Ihnen eher Zustimmung zum Ständerat empfehlen. Wie beim Vorrang in Absatz 4 scheint mir auch hier eine auslegende Erklärung nötig. Der französische Text bringt das ja noch besser zum Ausdruck als der wirklich sehr auslegungsbedürftige deutsche Text, der von "respektieren" spricht. Dieser Antrag kam ja ursprünglich von

einem Romand, und so ist auch historisch der französische Text wohl der Texte juste. Ich würde im Nationalrat natürlich die Erklärung abgeben, dass dadurch an der bestehenden Kompetenzverteilung nichts geändert wird. Dieser Artikel greift in keiner Weise in die Kompetenz des Bundes ein, sondern der Sinn kann allein sein, dass der Bund bei der Ausübung seiner auswärtigen Kompetenz die Kompetenzen der Kantone besonders ins Auge fasst. Ich glaube, wenn wir eine solche interpretierende Erklärung abgeben, dass Art. 8 BV überhaupt nicht tangiert ist, dann können Sie hier dem Ständerat zustimmen. Dies scheint mir für die Vorlage von Vorteil zu sein, weil hinter dieser Bestimmung ursprünglich Eurodelegierte der Kantone standen, die sich damit profiliert haben, und bei Ablehnung bestünde die Gefahr, dass wir auch mit den Kantonsregierungen wieder zusätzliche Probleme hätten.

Frey Walter: Es tut mir leid, Herr Bundesrat, ich bin mit Ihrer Antwort nicht einverstanden. Ich wollte eine ganz klare Antwort, ob Sie die Kompetenzen der Kantone respektieren können, so wie dies dieser Text hier verlangt. Ich glaube, da müssen Sie klar sagen: Nein, das können wir nicht, wenn eine EWR-Regelung in die Kompetenzen der Kantone hineinspielt. Das muss zu Protokoll gebracht werden, sonst schwimmen wir dann auch in den Materialien. - Ich bin also nicht einverstanden mit dieser Erklärung, und ich werde einen Antrag einreichen.

Bundesrat Koller: Herr Walter Frey, hier liegt wirklich ein Missverständnis vor. Man kann es natürlich auch anders erklären: Es ist ganz klar, dass der Sinn dieser Bestimmung nicht der sein kann, dass der Bund bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechtes und bei Fragen der europäischen Integration in seiner auswärtigen Gewalt an die Kompetenzen der Kantone gebunden wäre. Das ist eindeutig nicht der Sinn dieses Artikels - wenn Sie eine Erklärung von der negativen Seite her wollen.

Frey Walter: Das Wort "respektiert" ist meiner Meinung nach nun einmal irreführend.

Frau Nabholz: Ich schlage vor, dies der Redaktionskommission zu überlassen, damit wir nicht noch eine künstliche Differenz schaffen.

Präsident: Man muss dabei sagen, dass die Mehrheit der Kommission ausdrücklich wünscht, dass das Wort "respektiert" nicht drin gelassen wird, dass es dem ursprünglichen Antrag nicht entspricht.

Bundesrat Koller: Sie können schon sagen, dass hier der Texte juste der französische Text ist.

Präsident: Es hat zwar niemand einen Antrag auf Nichtzustimmung zum Ständerat gestellt. Trotzdem möchte ich Sie formell abstimmen lassen.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag des Ständerates
Dagegen
Enthaltungen

16 Stimmen
3
5

Präsident: Ich habe noch eine Erklärung, die für mich sehr wichtig ist, und ich möchte diese auch im Namen der Kommission

Präsident: Ich habe noch eine Erklärung, die für mich sehr wichtig ist, und ich möchte diese auch im Namen der Kommission machen können. Beim heutigen Entscheid, Absatz 4 von Art. 20 zu streichen, habe ich herausgespürt, dass wir uns einig sind, dass wir nichts verheimlichen wollen, und dass die ganze Diskussion eine Suche nach dem besten Weg ist. Deshalb finde ich es wichtig, dass in der Abstimmungsbotschaft auf den Vorrang des Völkerrechtes ausdrücklich hingewiesen wird. Der Bürger soll diesen Vorrang kennen, und die Streubüchse mit dem Sand stellen wir in den Schrank.

2. Verschiedenes

Dieses Traktandum entfällt.

Schluss der Sitzung 14.45 Uhr

Ständerat 29.9.92

92.052 ne EWR-Abkommen

Bundesbeschluss über den EWR

Dem Antrag der Staatspolitischen Kommission des SR vom 28.9. zu Art. 20 Abs. 4 wurde mit 34 zu 1 Stimme zugestimmt. (Gesamtabstimmung EWR-Abkommen: 38 - 2)

Art. 20, Abs. 4

"Das unmittelbar anwendbare Recht des EWR geht vor."

("Le droit de l'EEE directement applicable l'emporte.")

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

92.052 n EWR-Abkommen

Antrag Haller
vom 29.9.92

Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Art. 20, Abs. 4

Auf die ausdrückliche Erwähnung eines Vorbehaltes zugunsten des Völkerrechtes (oder EWR-Rechtes) im Bundesbeschluss wird verzichtet.

CONSEIL NATIONAL
Commission de politique extérieure

92.052 né Accord sur l'Espace économique européen

Proposition Haller
du 29 septembre 1992

Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Art. 20, al. 4

Il y lieu de renoncer à une mention expresse d'une réserve en faveur du droit international public (ou du droit de l'EEE) dans l'arrêté fédéral.

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

92.052 ne EWB-Abkommen

Antrag Nabholz
vom 29.9.92

Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Art. 20, Abs. 4

Streichen

CONSEIL NATIONAL
Commission de politique extérieure

92.052 né Accord sur l'Espace économique européen

Proposition Nabholz
du 29 septembre 1992

Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Art. 20, al. 4

Biffer

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

Antrag Nabholz
vom 29.9.92

Motion der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

Der Bundesrat wird eingeladen, den Eidg. Räten eine Vorlage zu unterbreiten, die den Vorrang des Völkerrechtes auf Verfassungsstufe regelt.

CONSEIL NATIONAL
Commission de politique extérieure

Proposition Nabholz
du 29 septembre 1992

Motion de la commission de politique extérieure

Le Conseil fédéral est prié de présenter aux Chambres fédérales un projet de loi réglant la primauté du droit international public au rang constitutionnel.

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

92.052 ne EWR-Abkommen

Antrag Segmüller
vom 29.9.92

Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Art. 20, Abs. 4

Zustimmung Ständerat

CONSEIL NATIONAL
Commission de politique extérieure

92.052 né Accord sur l'Espace économique européen

Proposition Segmüller
du 29 septembre 1992

Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Art. 20, al. 4

Vote selon le Conseil des Etats



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia

28. September 1992

An die Staatspolitische Kommission
des Ständerats

Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum, Ziffer II

Die Regelung des Vorrangs in den EG-Mitgliedstaaten und in den EFTA-Staaten

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Dame, sehr geehrte Herren,

im Auftrag von Herrn Bundesrat Arnold Koller unterbreite ich Ihnen das von Ihnen gewünschte Arbeitspapier. Es bietet eine Zusammenstellung über den Vorrang des EG-Rechts in der EG und in den EG-Mitgliedstaaten sowie über den Vorrang des EWR-Rechts im EWR-Abkommen und in den EFTA-Staaten.

Während die Rechtslage in den EG-Mitgliedstaaten gefestigt und wissenschaftlich aufgearbeitet ist, befinden sich die EFTA-Staaten erst im Vorverfahren der Genehmigung oder der Transformation und der Einführung des EWR-Rechts in die nationalen Rechte. Die Darstellung stützt sich auf die zur Zeit vorhandenen Angaben; sie muss notgedrungen provisorisch bleiben.

Mit freundlichen Grüssen

Der Direktor:

Heinrich Koller



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES STÄNDERATS

**Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum,
Ziffer II**

**Die Regelung des Vorrangs in den EG-Mitgliedstaaten und in
den EFTA-Staaten**

1 Vorrang des EG-Rechts bzw. des Völkerrechts in den EG-Mitgliedstaaten

Der Vorrang des EG-Rechts ergibt sich aus dem EG-Recht und kann von EG-Organen durchgesetzt werden (Ziff. 11); alle Mitgliedstaaten haben dafür gesorgt, dass der Vorrang in ihrem Landesrecht sichergestellt ist (Ziff. 12).

11 Vorrang im EG-Recht

- Der Vorrang des EG-Rechts ist im EWG-Vertrag (EWG-V) nicht ausdrücklich festgelegt.
- Doch hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen umfassenden Vorrang des EG-Rechts abgeleitet:
 - . aus dem Vertragszweck;
 - . aus dem Gebot, alles zu unternehmen, um die Verpflichtungen aus dem EWG-V zu erfüllen und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnte (Art. 5 EWG-V);
 - . aus dem Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 7 Abs. 1 EWG-V);
 - . aus der allgemeinen und unmittelbaren Geltung von EG-Verordnungen im Landesrecht (Art. 189 Abs. 2 EWG-V).
- Nach der Rechtsprechung des EuGH hat das EG-Recht nationalem Recht aller Stufen vorzugehen, auch späterem Landesrecht und uneingeschränkt auch nationalem Verfassungsrecht.
- Die Verwirklichung des Vorrangs wird durch EG-Organen überwacht und kann vor den nationalen Gerichten und dem EuGH durchgesetzt werden.

12 Vorrang im Landesrecht der EG-Mitgliedstaaten

Alle EG-Mitgliedstaaten haben dafür gesorgt, dass der Vorrang des EG-Rechts auch landesrechtlich sichergestellt ist. Alle anerkennen den Vorrang des EG-Rechts gegenüber früheren und späteren nationalen Gesetzen und auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht.

Deutschland

- Verfassung
 - . "Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen" (Art. 24 Abs. 1)
 - . "Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes" (Art. 25).

- Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht anerkennt den Vorrang des EG-Rechts vor früherem und späterem Gesetzesrecht und auch vor Verfassungsrecht, indem es EG-Akte nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft.

Frankreich

- Verfassung

"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie" (Art. 55).

- Rechtsprechung

Der Cour de Cassation hat seit 1975 und der Conseil d'Etat seit 1989 den Vorrang des EG-Rechts vor früherem und späterem Gesetzesrecht anerkannt.

Italien

- Verfassung

- "Die italienische Rechtsordnung passt sich den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts an" (Art. 10 Abs. 1)
- "Unter der Bedingung der Gleichstellung mit den anderen Staaten stimmt es (Italien) Souveränitätsbeschränkungen zu, die für eine Ordnung notwendig sind, welche den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Nationen gewährleistet" (Art. 11 Satz 2).

- Rechtsprechung

Von allen EG-Mitgliedstaaten ist Italien am häufigsten wegen Vertragsverletzung verurteilt worden; der Verfassungsgerichtshof hat 1984 - durch den EuGH veranlasst - den unbedingten Vorrang vor früherem und späterem Gesetzesrecht anerkannt; bisher ist noch nie ein EG-Akt für verfassungswidrig erklärt worden.

Belgien

- Verfassung

"Die Ausübung bestimmter Gewalten kann Institutionen des internationalen Rechts durch einen Vertrag oder ein Gesetz übertragen werden" (Art. 25bis)

- Rechtsprechung

Seit 1971 anerkennt der Cour de cassation den Vorrang auch gegenüber späterem nationalen Gesetzesrecht (keine Verfassungsgerichtsbarkeit).

Niederlande

- Verfassung

- "Durch Vertrag oder kraft eines Vertrages können völkerrechtlichen Organisationen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Rechtsprechungsbefugnisse übertragen werden." (Art. 92)

- "Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen, die ihrem Inhalt nach allgemeinverbindlich sein können, haben Verbindlichkeit nach ihrer Veröffentlichung."
- "Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist" (Art. 94)

- Rechtsprechung

Der Vorrang gilt - von Verfassungs wegen - gegenüber früherem und späterem Gesetzesrecht, aber auch gegenüber Verfassungsrecht. Die Gerichte wenden ein dem Völkerrecht widersprechendes Gesetz im Einzelfall nicht an.

Luxemburg

- Verfassung

"Die Ausübung von Befugnissen, die von der Verfassung der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten sind, kann durch Vertrag vorübergehend Institutionen des internationalen Rechts übertragen werden" (Art. 49bis)

- Rechtsprechung

Seit je haben die Gerichte den Vorrang des internationalen Rechts gegenüber früherem und späterem ^{Gesetzes-} sowie gegenüber Verfassungsrecht anerkannt.

Grossbritannien

- Verfassung

Der EG-Beitritt wird durch den "European Communities Act" von 1972 transformiert, der z.T. als Verfassungsrecht betrachtet wird. Er verankert die unmittelbare Wirkung und den Vorrang des EG-Rechts (im Unterschied zum traditionell dualistischen britischen Rechtssystem).

- Rechtsprechung

In einem neueren Gerichtsentscheid wird der Vorrang auch vor späterem Gesetzesrecht anerkannt.

Irland

- Verfassung

"Keine Vorschrift dieser Verfassung macht staatliche Gesetze, Handlungen oder Massnahmen ungültig, die in Erfüllung der Mitgliedschaftspflichten in den Gemeinschaften erlassen oder vorgenommen wurden, oder hindert derartige von den Gemeinschaften oder ihren Institutionen erlassenen Gesetze, Handlungen oder Massnahmen daran, Rechtskraft zu erlangen." (Art. 29 Abs. 4 Ziff. 3 Satz 2)

- Rechtsprechung

Die Gerichte haben den Vorrang gegenüber früherem und späterem Gesetzesrecht und auch gegenüber Verfassungsrecht anerkannt.

Dänemark

- Verfassung

"Befugnisse, die aufgrund dieser Verfassung den Behörden des Königreichs zustehen, können durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang solchen zwischenstaatlichen Behörden übertragen werden, die durch gegenseitige Uebereinkunft zwecks Förderung zwischenstaatlicher Rechtsordnung und Zusammenarbeit errichtet worden sind" (§ 20 Abs. 1)

- Rechtsprechung

Die Gerichte haben ständig den Vorrang des EG-Rechts - auch gegenüber einem späteren Gesetz - anerkannt und noch nie einen EG-Akt für verfassungswidrig erklärt.

Griechenland

- Verfassung

"Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sowie die internationalen Verträge nach ihrer gesetzlichen Ratifizierung und ihrer in ihnen geregelten Inkraftsetzung sind Bestandteil des inneren griechischen Rechts und gehen jeder entgegenstehenden Gesetzesbestimmung vor." (Art. 28 Abs. 1 Satz 1)

"Um wichtigen nationalen Interessen zu dienen und um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern, ist durch Verträge oder Abkommen die Zuerkennung von verfassungsmässigen Zuständigkeiten an Organe internationaler Organisationen zulässig." (Art. 28 Abs. 2)

- Rechtsprechung

Nach anfänglicher Konfusion anerkennen auch die Gerichte den Vorrang.

Spanien

- Verfassung

"Durch ein Organgesetz kann der Abschluss von Verträgen autorisiert werden, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen übertragen wird. Die Gewährleistung für die Erfüllung dieser Verträge und der Beschlüsse, die die internationalen oder supranationalen Organismen, denen die Kompetenzen übertragen werden, fassen, obliegt je nach Fall den Cortes Generales oder der Regierung." (Art. 93)

"Gültig abgeschlossene Verträge werden nach ihrer offiziellen Veröffentlichung in Spanien Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung. Ihre Bestimmungen können nur in der von den Verträgen selbst vorgesehenen Form oder gemäss den allgemeinen Regeln des Völkerrechts aufgehoben, abgeändert oder suspendiert werden". (Art. 96 Abs. 1)

Nach der Verfassung darf ein internationaler Vertrag nur durch das im Vertrag oder im allgemeinen Völkerrecht vorgesehenen Verfahren geändert werden, also nicht durch eine nationale Rechtsnorm.

- Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat mehrfach den Vorrang des internationalen Vertrages und auch des sekundären EG-Rechts vor früheren und späteren nationalen Rechtsnormen anerkannt.

Portugal

- Verfassung

- "Die Normen und Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts sind uneingeschränkt Bestandteil des portugiesischen Rechts.

Die in international und regulär ratifizierten oder verabschiedeten Konventionen enthaltenen Normen haben nach ihrer offiziellen Verkündung auch in der innerstaatlichen Rechtsordnung Geltung, solange sie den portugiesischen Staat völkerrechtlich verpflichten.

Die von den zuständigen Organen internationaler Organisationen, denen Portugal angehört, erlassenen Rechtsnormen haben innerstaatlich unmittelbare Rechtswirkung, sofern dies ausdrücklich in den entsprechenden Gründungsverträgen niedergelegt ist." (Art. 8)

- "Die organische oder formelle Verfassungswidrigkeit der ordnungsgemäss ratifizierten internationalen Vereinbarungen schliessen die Anwendung der in ihnen enthaltenen Normen im innerstaatlichen Recht Portugals dann nicht aus, wenn diese Normen auch in der innerstaatlichen Rechtsordnung des anderen Vertragsteils angewendet werden, es sei denn, dass die fragliche Verfassungswidrigkeit auf der Verletzung einer grundlegenden Bestimmung beruht". (Art. 277 Abs. 2)

- Rechtsprechung

Seit 1984 anerkennt das Verfassungsgericht den Vorrang von internationalem Recht gegenüber früherem und späterem Gesetzesrecht; es hat noch nie einen EG-Akt für verfassungswidrig erklärt.

2 Vorrang des EWR-Rechts in den EFTA-Staaten

Das EWR-Abkommen (EWR-A) verpflichtet die Vertragsparteien - konkret: die EFTA-Staaten, das EWR-Recht zu verwirklichen (Ziff. 21) und den Vorrang des EWR-Rechts in ihrem Landesrecht sicherzustellen (Ziff. 22).

21 Vorrang im EWR-Recht

- Der Vorrang des EWR-Rechts ist im EWR-A nicht ausdrücklich festgelegt.
- Das EWR-A übernimmt Elemente des EWG-V, auf denen auch der Vorrang des EWG-Rechts beruht (vgl. Ziff. 11):
 - das Gebot, alles zu unternehmen, um die Verpflichtungen aus dem EWR-A zu erfüllen und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Ziele des EWR-A gefährden könnte (Art. 3 EWR-A);
 - das Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 4 EWR-A);
 - das Gebot, EWR-Recht, das dem EG-Recht entspricht, nach der bisherigen Praxis des EuGH ausulegen, durchzuführen und anzuwenden (Art. 6 EWR-A).

- Doch verpflichtet das EWR-A - im Unterschied zum EWG-V - die EFTA-Staaten ausdrücklich, den Vorrang durch ihr Landesrecht sicherzustellen (Protokoll 35) und dafür zu sorgen, dass direkt-anwendbares EWR-Recht Teil ihrer Rechtsordnungen wird und dass sie nicht direkt-anwendbares EWR-Recht fristgerecht in ihr Landesrecht umsetzen (Art. 3 und 7 EWR-A).
- Das EWR-Recht sieht mehrere Instrumente vor, um die Verwirklichung des Vorrangs durch die Vertragsstaaten zu überwachen und gerichtlich durchzusetzen.

22 Sicherstellung des Vorrangs im Landesrecht der EFTA-Staaten

Oesterreich

- Ausgangslage

- . Art. 9 Abs. 1 der Verfassung sieht vor: "Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als Bestandteile des Bundesrechtes".
- . Gesetzesändernde Staatsverträge müssen vom Nationalrat genehmigt werden (Art. 50 Abs. 1). Dabei kann der Nationalrat beschliessen, dass auch direkt-anwendbare völkerrechtliche Verpflichtungen durch ein nationales Gesetz erfüllt werden müssen (Art. 50 Abs. 2, sog. "Erfüllungsvorbehalt"). Ohne nationales Erfüllungsgesetz haben sie innerstaatlich keine Rechtswirkung.

- Vorgesehene Sicherstellung des Vorrangs

- . Weil Art. 50 Abs. 2 der Verfassung den Vorrang und die direkte Anwendung von EWR-Recht nicht sicherstellt, wird Art. 7 Bst. a EWR-A als verfassungsändernd genehmigt (Art. 7 Bst. a verpflichtet die Vertragsstaaten, eine EG-Verordnung als direkt-anwendbares Recht zu übernehmen). Der Vorrang wird dadurch insofern verfassungsrechtlich sichergestellt, als Einschränkungen im Rahmen von Art. 50 Abs. 2 der Verfassung nicht mehr möglich sein werden. Der verfassungsrechtliche Spielraum des Gesetzgebers wird dadurch beschränkt.
- . Es werden noch weitere 12 Bestimmungen des EWR-A als verfassungsändernd genehmigt.
- . Ausserdem sollen mehrere Verfassungsbestimmungen formell geändert werden, so auch Art. 18 der Verfassung:
"Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze oder unmittelbar anwendbarer Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration ausgeübt werden. Unmittelbar anwendbare Rechtsakte der europäischen Integration dürfen durch Gesetze oder Verordnungen in inhaltlicher Hinsicht nicht näher durchgeführt werden." (Art. 18 Abs. 1 Sätze 1 und 2; Ergänzungen unterstrichen).
 Damit würde der Vorrang zusätzlich verfassungsrechtlich sichergestellt.

Liechtenstein

Nach dem Bericht und Antrag der Regierung vom 2. Mai 1992 an den Landtag ist der Vorrang im liechtensteinischen Landesrecht sichergestellt: "Die Rechtsprechung des Staatsge-

richtshöfes lässt den Rückschluss zu, dass Liechtenstein zu jenen monistischen Staaten gehört, in denen ein völkerrechtlicher Vertrag mit seinem internationalrechtlichen Inkrafttreten ipso iure auch innerstaatliche Verbindlichkeit entfaltet und Landesrecht jeder Stufe vorgehen kann."

Norwegen

Die Vorlage zur Verwirklichung des EWR-A sieht folgende Regelung für die Sicherstellung des Vorrangs vor:

"Die Bestimmungen im Hauptteil des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sollen als norwegisches Recht gelten.

Die gesetzlichen Bestimmungen, welche dazu dienen, die norwegischen Verpflichtungen dem Abkommen gemäss zu erfüllen, sollen im Falle von Konflikten mit anderen Bestimmungen, welche dieselben Sachverhalte regeln, vorgehen.

Dasselbe gilt auch, wenn eine Verordnung, die dazu dient, die norwegischen Verpflichtungen aus dem Abkommen zu erfüllen, mit einer anderen Verordnung oder mit einem späteren Gesetz in Konflikt steht."

Schweden

Die Vorlage zur Verabschiedung des EWR-A stellt den Vorrang wie folgt sicher:

"Die Bestimmungen in diesem und in jedem anderen Gesetz, welche zur Erfüllung der schwedischen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen erlassen worden sind, sollen in ihrer Anwendung nicht durch Bestimmungen in anderen Gesetzen beeinträchtigt werden".

Weiter wird bei jeder Uebernahme von EWR-Recht ausdrücklich festgehalten: "... soll als schwedisches Recht gelten".

Damit wird zweifelsfrei der Vorrang des EWR-Rechts gegenüber früherem und späterem schwedischem Recht sichergestellt.

Island

Die Regierungsvorlage zur Uebernahme des EWR-Rechts beantragt, mit inhaltlich identischen Bestimmungen wie in Norwegen und Schweden den Vorrang und die direkte Anwendbarkeit des EWR-Rechts sicherzustellen.

Finnland

Um den Vorrang und die direkte Anwendbarkeit des EWR-Rechts sicherzustellen soll grundsätzlich eine Blankovorschrift die Transformation in finnisches Recht vorsehen: "Die beige-fügte EWR-Regelung ist innerstaatlich als solche anzuwenden".