

Vertraulich/Confidentiel

3003 Bern, 31. Juli 1992

NATIONALRAT  
Staatspolitische Kommission

---

**HAUPTPROTOKOLL** der Sitzung vom 9./10. Juli 1992,  
09.45 - 18.55 Uhr (9. Juli) und  
08.00 - 14.40 Uhr (10. Juli),  
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 87

**TAGESORDNUNG** siehe Seite 2  
**ORDRE DU JOUR** voir page 2

**TEILNEHMENDE** Präsidium: Frau Zölch

Anwesende Mitglieder: Aubry, Borel François,  
Borer Roland (vertritt Steinemann), Bühlmann,  
Caspar, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fank-  
hauser, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Gross  
Andreas, Guinand, Heberlein, Leu Josef, Meier  
Samuel, Nebiker, Ruckstuhl, Ruf, Segmüller  
(vertritt David), Seiler Hanspeter, Stamm  
Judith, Tschäppät Alexander, Tschopp.

Delegation APK-N (9.7. vormittags): Bär,  
Berger, Bircher Silvio, Eggly, Grendelmeier,  
Moser, Nabholz, Rychen, Steffen

Weitere Teilnehmende zu Traktandum 1 (zu Trak-  
tandum 2 siehe Teilprotokoll 1):

Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher EJPD  
Heinrich Koller, Direktor BJ  
Aldo Lombardi, Leiter BJ  
Luzius Mader, Abt.Chef BJ  
Olivier Jacot-Guillarmod, Stv.Direktor BJ

Experten (9.7. vormittags):  
Dr. Kurt Jenny, alt Regierungsrat  
Prof. Jean-François Aubert  
Dr. Hansjörg Seiler  
Dr. Silvano Möckli  
Prof. Walter Kälin  
Prof. Alfred Kölz

Kommissionssekretariat: Martin Graf,  
Maria Anna Hutter (Sekretariat APK, nur 9.7.  
vormittags), Cornelia Theler (zu Traktandum 2)

Protokoll: Samuel Bösch (d/f)

**ANHANG**: - Rednerliste (S. 57)  
- Referate der Experten (Verzeichnis  
auf S. 57)  
- Anträge



## HAUPTPROTOKOLL der Sitzung vom 9./10. Juli 1992

- TAGESORDNUNG
1. 92.052 ns EWR-Abkommen. Mitbericht zu Ziff.II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum
    - a) Anhörungen:
      - zu Art.21 Uebergangsbestimmung BV: Herrn alt Regierungsrat Kurt Jenny, Präsident der Koordinationskommission des Kontaktgremiums der Kantonne
      - zu Art.20 Uebergangsbestimmung BV: Herren Proff. Jean-François Aubert (Neuenburg), Walter Kälin (Bern), Alfred Kölz (Zürich), Dr. Silvano Möckli (Lehrbeauftragter HSG), Dr. Hansjörg Seiler
    - b) Beratung der Botschaft und des Beschlusentwurfes (9.7. nachmittags und 10.7. nachmittags)
  2. 92.057-20 sn Aufenthalt und Niederlassung der Staatsangehörigen des Europäischen Wirtschaftsraums (Siehe Teilprotokoll 1)
  3. 92.400 n Pa.Iv. Vorschriften über Unterschriftensammlungen für Volksabstimmungen (Rebeaud). Vertagt.
  4. 91.410 n Pa.Iv. Behandlung rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen (Zwingli). Vertagt.
- ORDRE DU JOUR
1. 92.052 né Accord sur l'EEE. Co-rapport concernant le chiffre II de l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen
    - a) Auditions
      - Art.21 Dispositions transitoires cst
      - Art.20 Dispositions transitoires cst.
    - b) Délibération du message et du projet d'arrêté (après-midis des 9 et 10 juillet)
  2. 92.057-20 én Séjour et établissement en Suisse des ressortissants des autres Etats membres de l'Espace économique européen. Arrêté. (Voir procès-verbal particulier 1)
  3. 92.400n Iv.pa. Règles applicables aux droits populaires (Rebeaud). Renvoyé
  4. 91.410n Iv.pa. Initiatives populaires. Dispositions rétroactives (Zwingli). Renvoyé



1. 92.052ns. EWR-Abkommen. Mitbericht zu Ziffer II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum.

---

a) Anhörung der Experten

zu Art.21 Uebergangsbestimmung BV:

Alt Regierungsrat Kurt Jenny (Basel), Präsident der Koordinationskommission des Kontaktgremiums der Kantone  
Exposé vom 30.06.92 (8 Seiten) im Anhang

Aussprache / Discussion

Frau Stamm Judith: Ist ein Schlichtungsverfahren vorgesehen für den Fall, dass die Kantone trotz Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung den Eindruck haben, zu wenig beachtet zu werden?

Jenny: Diese Frage beschäftigt auch die Koordinationskommission. Wir haben die Absicht, eine weitere Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Mitwirkung der Kantone konkretisiert. Uns schweben ähnliche Institutionen vor wie im noch nicht abgeschlossenen Vertrag zwischen den österreichischen Bundesländern und der Bundesregierung in Wien - eine Art Integrationskonferenz. Die Kantone können im europäischen Integrationsprozess nur dann bestehen, wenn sie auch eigene Initiativen entwickeln; mit rein verbalen Bekenntnissen ist es nicht getan.

Wir werden in der Koordinationskommission also über ein Instrumentarium beraten, das de facto den Integrationsprozess so begleitet, dass wir mit dem Bundesrat im ständigen Gespräch stehen können. Ein Schlichtungsverfahren ist nicht vorgesehen und meines Erachtens auch nicht nötig, denn bis jetzt sind die gegenseitigen Beziehungen nicht getrübt; dafür gebührt Herrn Bundesrat Koller als Präsident des Kontaktgremiums ein ausdrücklicher Dank.

zu Art.20 Uebergangsbestimmung BV:

Prof. Jean-François Aubert (Universität de Neuchâtel)  
Voir exposé écrit (8 pages) en annexe.

Prof. Walter Kälin (Universität Bern)  
Exposé vom 9.07.92 (7 Seiten) im Anhang

Prof. Alfred Kölz (Universität Zürich): Das Hauptproblem des Parlamentes wird in den nächsten Monaten vor allem der Zeitdruck sein. Zunächst eine kurze Stellungnahme zu einem Problem, das noch nicht zur Sprache gekommen ist. Ihre Kommissionspräsidentin hat mich gebeten, etwas zu sagen über die mögliche Aufnahme einer Verfassungsbestimmung betreffend den Vorrang des EWR-Rechts gegenüber schweizerischem Landesrecht. Ich bin der Meinung, dass es nicht sinnvoll und staatspolitisch bedenklich wäre, das im jetzigen Zeitpunkt zu tun. Ich verweise einmal auf die Gründe, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme dargelegt hat. Er ist ebenfalls zum Schluss ge-



kommen, es sei jetzt nicht opportun, einen Vorrang des EWR-Rechts gegenüber schweizerischem Recht in der Verfassung festzuschreiben. Eine solche Massnahme erschiene mir geradezu stossend, nachdem wir von der Staatsrechtslehre her seit Jahrzehnten versuchen, Art.113 Abs.3 aus der Bundesverfassung zu beseitigen, denn wir finden, es müsste möglich sein, dass verfassungswidrige Bundesgesetze vom Bundesgericht aufgehoben werden. Nun möchte man eine Vorrangnorm zugunsten des EWR-Rechts einführen, ohne dieses anstehende Problem zu lösen. Es geht nicht an, dass wir das EWR-Recht faktisch bedeutsamer ausgestalten als unsere eigene Verfassung.

Nun zu den bereits vorgetragenen Lösungsvorschlägen. Drei Vorschläge lagen schon vor dieser Sitzung vor, und inzwischen sind noch die Vorschläge Aubert, Guinand und Seiler Hanspeter dazugekommen, die ich natürlich nicht genau studieren konnte. Zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit fakultativem Gesetzesreferendum, wie wir es kennen: Diese Lösung müsste mir an sich sympathisch sein; es ist die demokratischste Lösung, denn sie erlaubt es einer Oppositionsgruppe, jeden Anpassungsbeschluss des Parlamentes nachträglich in Frage zu stellen. Doch selbst mir ist diese Lösung etwas zu demokratisch; man kann auch übertreiben, und ich glaube, es wäre nicht vernünftig, diesen Anpassungsbeschluss ohne Veränderung des Referendumsrechts zu fassen. Vor allem scheint mir das Gebot der Vollzugsloyalität der Schweiz gegenüber ihren europäischen Verhandlungspartnern nicht genügend gewahrt, wegen der verzögerten Inkraftsetzung der Gesetze. Die Referenden könnten im übrigen doch zahlreicher sein als erwartet; hier teile ich den Optimismus der Staatspolitischen Kommission des Ständerates nicht ganz. Die Stimmberechtigten kennen auch bei der Beibehaltung des bisherigen Rechts die Tragweite des EWR-Beitrittes zu wenig genau. Aus diesen Gründen würde ich den genannten Vorschlag ablehnen.

Der Vorschlag Zimmerli/Kälin scheint mir eine ehrliche und praktikable Lösung zu sein. Volk und Stände könnten in voller Kenntnis der Sachlage dem EWR-Beitritt zustimmen und gleichzeitig die Rechtsänderungen auf Bundesebene genehmigen. Sie würden nicht "die Katze im Sack kaufen". Volk und Stände würden zur Kenntnis nehmen, dass der EWR-Beitritt teilweise tiefgreifende Konsequenzen haben wird; man kann nicht Ja zum EWR-Beitritt und Nein zu den damit verbundenen Gesetzesänderungen sagen. Die Schwächen des Vorschlags hat Prof. Kälin vorhin selbst dargelegt; er geht von einem obligatorischen Gesetzesreferendum aus, das die Bundesverfassung bisher nicht kennt. Es wird also mit einem Schlag eine neue staatsrechtliche Institution eingeführt und gleich angewendet. Das ist in unserem Staatsrecht etwas durchaus Neues. Als formell denkender Staatsrechtler habe ich damit einige Mühe; aber die Hürde könnte allenfalls zu überwinden sein.

Der Vorschlag Kälin setzt aber voraus - und das betrachte ich als weitere Schwäche - , dass das Parlament sämtliche notwendigen Gesetzesänderungen einige Wochen vor der Volksabstimmung verabschieden kann. Persönlich glaube ich nicht an diese Möglichkeit, denn es gibt heikle Anpassungen mit erheblichen Ermessensspielräumen. Schliesslich scheint mir der Vorschlag Kälin/Zimmerli etwas schematisch; sämtliche Anpassungen müssten bis zum Abstimmungstermin fast maschinell behandelt werden; man könnte nicht besondere Problemfälle isolieren und ihnen etwas



mehr Zeit einräumen. Ich verweise diesbezüglich auf die Argumente im Papier des EJPD vom 18. Juni 1992 ("Auswirkungen des EWR auf die Institutionen der Schweiz").

Zum Vorschlag des Bundesrates, der einen Ausschluss des Referendums für die Anpassung an das EWR-Abkommen vorsieht. Diese Lösung ist nicht so weit vom Vorschlag Kälin/Zimmerli entfernt, wenn es gelingen würde, die Anpassungen kurzfristig vorzunehmen; dann hätten die Stimmberechtigten durchaus Kenntnis von den Konsequenzen des EWR-Beitritts. Die demokratische Legitimation wäre gegeben, auch wenn nicht über alle Details abgestimmt worden ist.

Der Vorschlag des Bundesrates ist verfassungsrechtlich klarer und formell eher besser als die Variante Kälin/Zimmerli. Auf Verfassungsstufe kann man zweifellos mit Hilfe einer Uebergangsbestimmung das Gesetzesreferendum ausschalten. Ich habe aber doch Bedenken gegenüber diesem Vorschlag, denn er äussert sich nicht klar darüber, wann die Anpassungen abgeschlossen sein sollen ("Es besteht keine rechtliche Notwendigkeit, über diese Rechtsänderungen formell vor der EWR-Abstimmung zu beschliessen"); es seien - so fährt der Bericht weiter - Schlussabstimmungen nach der EWR-Abstimmung noch in der Dezembersession 1992 möglich. Ich vermute, dass man in einer Sondersession im Januar 1993 noch weiterberaten müsste.

Weiter steht in diesem Papier, die Verknüpfung dieses Entscheides über die notwendigen Rechtsänderungen sei locker. Was heisst "locker"? Verantwortlich für die politisch konsequente Handhabung des EWR-Abkommens sei das Parlament, und in Grenzfällen bestehe eine gewisse Flexibilität. Diese Unbestimmtheit gefällt mir in meiner Eigenschaft als Radikaldemokrat - so radikal-demokratisch habe ich zwar bisher nicht gesprochen - nicht; es steht nämlich vor einer Schlussabstimmung über eine Anpassung des Bundesrechts doch nichts fest, und ich bin ganz sicher, dass es Verzögerungen geben wird. Das weckt Misstrauen; wenn die EWR-Abstimmung mitten in parlamentarische Beratungen fällt, bekommt der Stimmbürger doch den Eindruck, er müsse die Katze im Sack kaufen.

Ich habe mir überlegt, ob es einen demokratisch verantwortbaren Weg gibt, der gleichzeitig die Vollzugsloyalität der Schweiz garantiert. Das Resultat ist der Entwurf eines Artikels 20 BV (Uebergangsbestimmung); dieser hat sicher auch Mängel, und man müsste über Einzelfragen noch beraten. Mein Vorschlag - es ist inzwischen der fünfte oder sechste - knüpft einerseits beim Vorschlag des Bundesrates an: Die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR notwendigen Änderungen des Bundesrechts werden unter Ausschluss des fakultativen Referendums beschlossen, soweit darüber vor der Abstimmung definitiv beraten worden ist - das heisst für mich etwa einen Monat vor der EWR-Abstimmung. So hätte man Zeit, in der Abstimmungsbroschüre oder einer Zusatz-Informationsschrift den Stimmberechtigten klarzumachen, was geändert wird. Die übrigen Änderungen, die auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens nötig werden, ergehen in der Form von referendumpflichtigen, unbefristeten, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die von der Bundesversammlung mit einfachem Mehr sofort in Kraft gesetzt werden können. Dies ist eine Anlehnung an den Dringlichkeitsbeschluss gemäss Art.89bis BV. Ich habe diesen etwas geändert; man kann ihn nicht einfach so übernehmen, wie er heute in der Bundesverfassung steht. Nach meinem Vorschlag genügt eine einfache Mehrheit; eine qualifi-



zierte Mehrheit ist nicht erforderlich. Der Beschluss ist nicht befristet, wie es die übrigen, vom Bundesrat vorgesehenen Anpassungsbeschlüsse auch nicht sind, denn es soll ja um die Integration von neuem Recht gehen. Anders als nach Absatz 2 von Art.89bis BV muss ein neuer Vorschlag möglich sein, falls das Volk einen solchen Bundesbeschluss ablehnt.

Nach meinem Vorschlag müsste wie gesagt rund einen Monat vor der EWR-Abstimmung ein erstes Paket von Bundesgesetzen geschnürt und verabschiedet sein, und das anschliessende Beschlussverfahren würde es dem Parlament erlauben, die Anpassungen sofort in Kraft zu setzen, mit nachträglichem, abrogatorischem Referendum. Das würde es ermöglichen, einen Kompromiss zu finden und gewisse schwierige Anpassungen noch zu verschieben; es gäbe kein Leerlauf-Referendum, sondern ein indirektes Referendum wäre auch über geänderte Gesetze möglich. Zudem würde den Stimmberechtigten die Tragweite des EWR-Beitrittes klar. Das ganze Verfahren wäre natürlich wesentlich einfacher, wenn wir im schweizerischen Verfassungsrecht auf Bundesebene das Instrument der Gesetzesinitiative hätten. Wir haben uns dafür schon vor Jahren eingesetzt; aber wir können sie jetzt nicht in kürzester Zeit neu einführen.

Mein Vorschlag ist in diesem Sinne durch die Dringlichkeit der Situation bedingt; ich glaube aber, dass er eine Kompromisslösung darstellen könnte, welche sowohl die Vollzugsloyalität der Schweiz als auch die Wahrung der demokratischen Institutionen gewährleistet (vgl.den Entwurf für einen Artikel 20 im Anhang).

**Dr. Silvano Möckli**, Lehrbeauftragter für Politikwissenschaften, Hochschule St. Gallen:  
Exposé vom 9.07.92 (6 Seiten) im Anhang.

**Dr. Hansjörg Seiler**, Münsingen:  
Exposé vom 1.07.92 (8 Seiten) im Anhang.

#### Aussprache / discussion zu Art.20 Uebergangsbst.BV

**M. Tschopp**: Question au prof. Aubert. Il faut trouver un chemin entre la rigueur scientifique du Conseil fédéral ("Qui dit A, doit dire B") et la nécessité politique d'un compromis quelconque qui soit honnête.

Nos experts nous ont présenté leurs préférences dans toute la gamme de compromis. Ce que je n'ai pas entendu, c'est une appréciation de l'ensemble. Le Conseil fédéral et l'Administration nous disent que c'est le strict minimum absolument nécessaire pour pouvoir appliquer convenablement l'EEE.

Ma question est très simple: Considérez-vous, M. Aubert, que ces quelque 60 lois plus un certain nombre d'autres dispositions représentent le minimum vital, juridiquement parlant?

**Frau Heberlein** an Prof. Kölz: Welche Instanz müsste entscheiden, bei welchen Gesetzen ein Gestaltungsspielraum vorhanden ist? Wie wäre der Entscheid, wenn eine Richtlinie zum Beispiel zwei Varianten ermöglicht? Wer würde allenfalls darüber entscheiden, welche Gesetze - um einen Begriff aus dem Antrag Seiler Hanspeter zu verwenden - politisch brisant sind? Führt das nicht zu zweierlei Gesetzen, solchen, die dem Referendum unterstehen würden und anderen, die sogenannten minderwertig sind und weder Spielraum noch politische Brisanz enthalten?



**Fischer-Seengen** an Prof. Kölz: Wie kommt er bei seiner Unterscheidung der verschiedenen Beschlüsse zum Kriterium von einem Monat vor der EWR-Abstimmung? Ein Monat reicht ja für die Vorbereitungen zur Volksabstimmung ohnehin nicht aus.

Prof. Kölz möchte bei den sogenannten übrigen notwendigen Änderungen Leerlauf-Referenden ausschliessen; darunter gibt es auch zwingende, die keinen Spielraum übriglassen. Ist hier seines Erachtens nicht auch die Gefahr von Leerläufen gegeben?

An Prof. Kälin: Ich gehe davon aus, dass der Antrag Seiler Hanspeter weitgehend auf seinen Überlegungen basiert. Wenn die politische Brisanz das Kriterium sein soll, so meine ich, dass beispielsweise gerade die Revision des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) brisant ist, aber keinen Spielraum lässt.

Schliesslich: Warum die Paket-Lösung? Warum macht man nicht eine Unterscheidung und schliesst im Sinne des Bundesrates das Referendum bei jenen Fragen aus, wo kein Spielraum vorhanden ist und welche auf das strikt notwendige Minimum beschränkt sind? In allen übrigen Fragen könnte man das reguläre Referendum beibehalten.

**M. Darbellay** au prof. Kälin: Vous avez dit que vous n'étiez pas persuadé de la nécessité du référendum obligatoire selon l'article 89 alinéa 5 cst., mais que vous l'admettez. Il me semble que normalement le référendum devrait être admis aussi pour les lois qui sont modifiées. On a souvent mentionné ici que qui dit A, doit dire B; il me semble que dans ce cas-ci, il ne s'agit pas de A et B, mais de deux fois A. D'abord on dit A parce que c'est contenu dans l'Accord EEE, et ces mêmes choses ont pour conséquence la modification de notre ordre législatif dans le cadre de ce qui est strictement nécessaire. Si on admet le référendum pour l'Accord EEE, il faut à mon avis l'admettre également pour les lois qui doivent être modifiées.

Je me demande d'ailleurs si il est nécessaire de modifier la Constitution. Dans un article 2, on pourrait dire simplement que le peuple approuve également les modifications contenues dans une loi particulière comme proposé par M. Guinand.

**Gross Andreas** an Prof. Aubert: Stört Sie die Legitimationslücke, die Sie durch die Ausschaltung des Referendums schaffen, nicht in dem Sinne, dass Sie bei Ihrer Lösung mit der Initiative versuchen müssen, sich diese Legitimation mit Fristen zu beschaffen?

An alle Experten: Eine der grossen Schwierigkeiten der politischen Beurteilung unseres Problems ist das inhaltliche Wissen um den Handlungs- und Interpretationsspielraum. Das kann man wahrscheinlich erst wissen, wenn man alles in den Kommissionen durchdiskutiert hat. Meine Frage: Haben Sie sich aufgrund Ihrer Kenntnisse einen Überblick verschafft und den Handlungsspielraum inhaltlich beurteilt und unter dem Kriterium der Demokratie Konsequenzen daraus gezogen?

**M. Borel François** à tous les experts, mais en particulier au prof. Aubert: Pourriez-vous donner un exemple pour illustrer ce qui se passerait s'il y avait une ou plusieurs lacunes causées par de mauvaises décisions d'application de cet Accord EEE? On a souvent dit que le peuple pourrait mal voter, c'est-à-dire ne pas dire B alors qu'il avait dit A. Comme nous sommes au tout début des discussions parlementaires, personne ne peut exclure encore que le Parlement lui-même n'arrive pas à dire B. Jusqu'à



présent, on n'a fait qu'une vague allusion à un report à janvier 1993 de certaines décisions parlementaires, mais il peut aussi arriver que le Parlement ne réussisse pas à se mettre d'accord sur un point particulier. Il ne faut pas toujours reporter la faute d'un éventuel refus de telle et telle disposition au peuple; des fois, le Parlement n'est pas beaucoup plus souple que le peuple.

On a mentionné l'exemple des camions frigorifiques des pays de la CE avec une largeur maximum de 2m60. Même si cela ne figure pas dans notre législation fédérale, ces camions pourront traverser la Suisse sans problèmes. Il pourrait y avoir d'autres cas qui présentent des difficultés. Comment interpréter cette "Vertragstreue" - oui ou non - et quelles sont les conséquences pour la Suisse dans quelques cas concrets?

**Frau Bühlmann** an Prof. Kölz: Sie haben gesagt, Ihnen gefalle am Vorschlag von Prof. Kälin nicht, dass mit dem Zeitpunkt der Annahme des EWR-Abkommens auch eine Verfassungsänderung in Kraft treten müsse. Wie ich aber Ihren Vorschlag verstehe, stehen Sie vor dem gleichen Problem.

**Ruf**, an Dr. Seiler und Prof. Kölz: Am Ende seines Referats tendiert Dr. Seiler auf eine Lösung, die jener gleicht, für welche sich die ständerätliche Kommission ausgesprochen hat, mit einem dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Eine solche Lösung sieht ein nachträgliches Referendum gegen sämtliche betroffenen Erlasse vor. Wie würden Sie dem Einwand begegnen, auch hier handle es sich weitgehend um ein Scheinreferendum, und dem Volk werde auch hier ein Entscheidungsspielraum vorgegaukelt, der gar nicht existiert?

**Aubert**: D'abord à M. Tschopp: Est-ce que Eurolex doit être composé de 60 lois, ou plutôt de 45 ou de 75 lois? C'est l'Administration fédérale qui - selon des directives assez uniformes - a cherché à voir ce qu'imposait l'adhésion à l'EEE, d'une part là où il y avait une application directe, des adaptations nécessaires, et là où il y avait des directives dont l'exécution n'était pas différée par un délai qui aurait pu être accordé à la Suisse pour obéir à ces directives.

J'ai toujours dit et je le répète: On ne sera jamais sûr que les 61 lois soient l'essentiel d'Eurolex; c'est peut-être un peu plus ou un peu moins. Je crois que même les experts présents ne pourront pas répondre à votre question.

Excusez-moi, M. Tschopp, mais vous êtes 246 parlementaires pour refaire ce travail, qui est un travail énorme, et vous pouvez le répartir entre de nombreuses commissions. Vous ne pouvez pas prétendre d'un professeur tout seul à sa table de travail qu'il puisse vous dire: "Voici exactement les conséquences de l'Accord EEE". Je ne peux pas le dire, et je suppose que les autres experts ne vous le diront pas non plus.

Dans mon exposé liminaire, j'ai essayé d'attirer votre attention sur la différence entre ce qui est juridiquement nécessaire et politiquement utile. C'est une difficulté que vous rencontrerez souvent, et vous serez nombreux pour la surmonter. J'ai qualifié mon travail de premier débroussaillage pour l'essentiel, à l'adresse surtout des opérateurs économiques, pour qu'ils sachent à quoi s'en tenir à partir de janvier 1993. J'avouerai ne pas avoir lu entièrement les trois rapports - j'espère que vous m'en pardonnerez. J'ai pris une dizaine de



lois et j'ai essayé de juger si j'en étais convaincu. Après tout, nous pouvons avoir confiance en les talents des représentants de l'Administration fédérale, qui ont fait ce travail au plus près de leur conscience et de leur science, qui est grande.

A M. Gross Andreas: L'idée que j'ai développée dans mon aide-mémoire sous la lettre E ("Pour l'introduction d'une initiative populaire de substitution") c'était qu'il fallait rattraper par la voie d'une initiative populaire un déficit démocratique qui serait conditionné par un certain manque de temps dans l'année 1992 par la possibilité, après coup, de viser n'importe quelle disposition votée par l'Assemblée fédérale au bénéfice d'une délégation. A mon avis, une initiative populaire vaut bien un référendum, même si pendant une année ou deux vous aurez des textes qui n'ont pas la légitimation populaire et que cette légitimation vient après coup, soit parce que les citoyens acceptent tacitement ce qui a été décidé par l'Assemblée fédérale, soit parce qu'ils lancent une initiative et confirmeront la règle. Si par contre ils ne la confirment pas, la règle aura produit pendant deux ans ses effets, et ensuite elle cessera d'être en vigueur.

Je vous dirai franchement qu'à mon avis, l'initiative populaire est un instrument plus démocratique que le référendum. En général, lorsqu'on se prononce sur une initiative qui change le droit actuel, on a pu le mesurer et en juger les effets dans la pratique. La technique du référendum ordinaire selon l'article 89 alinéa 2 cst., c'est de se faire peur avant l'entrée en vigueur d'une loi; on présente les calamités qui s'abattront sur la Suisse si... On fait donc des prophéties, soit optimistes, soit pessimistes. Par contre, l'initiative populaire permet de voter en une meilleure connaissance de cause.

A M. Borel François: Il est vrai qu'on ne sait pas exactement quelles seront les conséquences de l'Accord de Porto pour la Suisse. On a cerné cela avec un certain degré de précision, mais il y a peut-être des erreurs et une certaine approximation. Par contre, je suis très intéressé par l'exemple que vous avez lancé dans la discussion. Si c'est l'Assemblée fédérale qui ne veut pas faire les modifications qu'elle devrait faire, qu'elle n'arrive pas à s'entendre et qu'une disposition Eurolex n'est pas adoptée en temps utile. Eh bien, dans mon esquisse d'initiative populaire, je l'ai qualifiée d'initiative de substitution, parce que je visais le cas ordinaire où l'Assemblée aurait décidé quelque chose qui déplaît et que le peuple veut corriger. Mais en allant au fond des choses, l'initiative pourrait aussi tendre à l'adoption d'une règle rendue nécessaire par le droit européen, mais que l'Assemblée fédérale n'aurait pas su adopter par elle-même. Je dois dire que c'est un scénario assez peu probable.

Kälin an Darbellay: Sie haben das Problem des Staatsvertragsreferendums angesprochen; handelt es sich hier um ein ordentliches oder um ein politisches Referendum, ist es demnach obligatorisch oder nicht? Ich bin überzeugt, dass es sich um ein ausserordentliches Verfahren handelt. Würde man die Theorie von Herrn Seiler übernehmen, wäre überall dort, wo ein internationales Organ verbindliche Entscheide gegen die Schweiz treffen kann, die Supranationalität gegeben, und das hätte weitreichende Konsequenzen. Wir müssten beispielsweise bei jeder Verlängerung der Anerkennung der Individualbeschwerde bei der EMRK



sowie bei weiteren Verträgen im Menschenrechtsbereich vor Volk und Stände gehen. Die Argumentation des Bundesrates überzeugt mich in diesem Punkt.

Wenn wir davon ausgehen, so ist es eine Konsequenz des politischen Referendums zur Ratifikationsfrage, dass wir für die Gesetzgebung ebenfalls vom Schema abweichen können, sofern sie in unmittelbarem Zusammenhang damit steht. In meinem Referat schlage ich deshalb beim Bundesbeschluss einen Artikel 3 vor, der lautet: "Die Aenderungen der Bundesgesetzgebung gemäss Anhang zu diesem Beschluss werden genehmigt." In diesem Sinn bin ich mit Ihnen einverstanden.

Ich bin auch einverstanden mit Herrn Fischer-Seengen, wenn er von Fällen spricht, wo wir einen Gestaltungsspielraum haben. In solchen Fällen sollten wir separat abstimmen können. Im Moment stehen wir jedoch unter Zeitdruck; wenn wir das tun, werden wir eine Anzahl Gesetze nachträglich dem ordentlichen Referendum unterstellen müssen, und das ergibt Probleme mit der Vertragstreue und der Rechtssicherheit. Deshalb der Versuch, einen Kompromiss zu machen. Grundsätzlich müssen wir gemäss dem Vorschlag von Herrn Zimmerli und mir das Paket global genehmigen, aber dann eine kleine Modifikation vornehmen und einige wenige, wirklich wichtige Gesetze herausnehmen.

Nun besagt der Antrag Seiler Hanspeter - der Wortlaut stammt nicht von mir - diese Massnahme sei vorzusehen für politisch besonders brisante Erlasse. Ich würde formulieren: "...für Erlasse, wo ein erheblicher politischer Gestaltungsspielraum besteht". Allerdings - und da sind wir wieder beim Problem, das Herr Gross Andreas aufgeworfen hat -: Wie gross sind die Spielräume? Ich muss zugeben: Ich weiss es auch nicht, und gefühlsmässig tendiere ich zum Eindruck, sie seien eher klein. Da liegt politisch gesehen das Dilemma. Viele spüren, dass wir das Referendum nicht ganz ausschliessen, dass wir aber gleichzeitig nicht alles dem ordentlichen Referendum unterstellen können. Wir müssen einen Mechanismus finden, um die bestehenden Spielräume auszuschöpfen. Unter diesem Gesichtspunkt überzeugt mich einmal mehr der Vorschlag von Herrn Aubert noch stärker. Er hat ganz spezifische Vorteile:

1. Die Idee des Gesamtpaketes für die Abstimmung bleibt erhalten; damit sind Vertragstreue und Rechtssicherheit gewährleistet.

2. Mit der nachträglichen Initiativmöglichkeit haben wir auf elegante Weise das Problem vom Tisch, generell und im voraus herausfinden zu müssen, wo Spielräume bestehen. Wir überlassen es dem Volk, dies zu beurteilen; dort, wo eine Initiative ergriffen wird, müssen wir uns ernsthaft mit der Frage auseinandersetzen, ob die Initiative für ungültig erklärt werden muss oder nicht. Das betrachte ich als ein entlastendes Verfahren, welches das echte Problem des Spielraums ernst nimmt.

Kölz zu Frau Heberlein: In erster Linie ist die Bundesversammlung die Instanz, die darüber zu entscheiden hat, wo Spielräume bestehen. Sie muss das Ermessen ausüben, natürlich mit Interventionen des Bundesrates. Wir sehen im Moment alle zu wenig durch und werden erst im Verlauf der kommenden Monate erfahren, wie die betroffenen Bevölkerungsteile reagieren. Es wird überall kleinere Aufstände geben, und dann sehen Sie, wo die Betroffenheit und die Ermessensspielräume liegen.

An Herrn Fischer-Seengen: die Frist von einem Monat ist zwar kurz, aber doch so bemessen, dass eine Meinungsbildung zur Ab-



stimmung noch stattfinden kann. Das Parlament steht ja unter einem grossen Zeitdruck, den ich selber nicht verantworten möchte.

An Herrn Gross Andreas, betreffend den Handlungsspielraum: Obwohl ich die zwei Kilogramm Botschaften durchgesehen habe, muss ich wie Herr Aubert zugeben, dass ich ihn nicht ermessen kann. Deshalb habe ich den Vorschlag der Teilung gemacht: ein Abstimmungspaket, das früh genug verabschiedet werden kann, und anschliessend hat das Volk ein Kontrollmittel; man weiss dann, was beschlossen worden ist, und das ist mit einem globalen Referendum vergleichbar.

Zu Frau Bühlmann: Zum Vorschlag Kälin habe ich zwar Bedenken angemeldet, aber auch gesagt, ich könnte trotzdem über diese Hürde springen. Bei meinem Vorschlag zu Artikel 20 wird ein künftiges fakultatives Referendum geschaffen, aber noch nicht gleich angewendet.

**Möckli:** Herr Aubert hat richtig vorausgesehen, dass auch der Politologe nichts zur Beantwortung der Frage nach dem Handlungsspielraum beitragen kann. Wie Herr Kölz sagte, werden wir dazu die gesellschaftlich Betroffenen fragen müssen. Zufällig habe ich heute im Zug einen solchen getroffen, nämlich den Chef des Strassenverkehrsamtes des Kantons St. Gallen. Er sagte, er habe Mühe, sich im Dschungel des EWR-Rechts zurechtzufinden - es gibt ja keine Rechtssammlung, die auf dem aktuellen Stand ist -; es bestünde in seinem Bereich kaum ein Handlungsspielraum, und der EWR werde sicher nicht zur Deregulierung, sondern zu mehr Regulierung führen.

Zu Herrn Seiler Hansjörg, der sagt, man dürfe die Vorlage nicht so gestalten, dass man dem Stimmbürger damit ein Ja entlockt. Das machen wir bei der Gestaltung von Vorlagen natürlich dauernd; wir versuchen abzuschätzen, ob eine Vorlage "referendumsfest" ist; unsere Volksrechte haben auch eine beträchtliche Vorwirkung auf den gesamten politischen Entscheidungsprozess.

Meine Argumentation war folgende: Der EWR bedeutet einen Abbau an direkter Demokratie; in diesem Punkt sind wir uns einig. Wenn wir das Referendum ausschalten, ist das noch eine zusätzliche Belastung, folglich scheint es uns legitim, dieses Kriterium mit einzubeziehen.

**Seiler Hansjörg** zu Herrn Gross Andreas: Den Handlungsspielraum kann man zwar nicht messen, aber generell einige Angaben dazu machen. Relativ gross ist der Spielraum in Verfahrensfragen und Fragen der Behördenstruktur. Das EWR-Recht greift grundsätzlich wenig in die interne Organisationsstruktur der Mitgliedstaaten ein. Relativ klein ist der Spielraum dagegen in der Substanz. Wenn die EG ein Anliegen hat, das sie wirklich durchsetzen will (wie zum Beispiel die Lastwagenbreite), dann schreibt sie das in ihren Richtlinien konkret fest, und damit verbleibt kein Spielraum mehr. In anderen Fällen - zum Beispiel der fiskalischen Belastung von Alkohol - wird zwar keine Höhe festgelegt, aber die Belastung darf für in- und (EG-)ausländischen Alkohol nicht unterschiedlich sein.

Zu Herrn Ruf: Natürlich bringt auch ein nachträgliches Referendum gegen allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse einen Substanzverlust; ich habe einfach versucht, ein Maximum an direkter Demokratie zu retten, so dass es mit unserer Vertragstreue vereinbar ist.



Frau **Stamm** Judith: -Ich bringe einen Fragenkomplex zur Sprache, von dem ich nicht weiss, ob er hier richtig plaziert ist. Wir sprechen immer von der Revision von Bundesgesetzen. Aber das EWR-Abkommen wirkt sich doch auch auf die Verfassung selbst aus. Wie gehen wir damit um? Akzeptieren wir, dass das EWR-Recht vorgeht, und passen irgendwann wo nötig unsere Verfassung an? Ich denke zum Beispiel an Art.69ter BV betreffend die Ausländergesetzgebung, die durch den EWR bestimmt beeinflusst wird.

**Gross** Andreas: Ich komme nochmals auf das Thema zurück, das ich in allgemeiner Form schon angesprochen habe. Ich mache jetzt einen konkreten Vorschlag. Wenn Sie, Herr Aubert, einfach "Initiative" sagen, dann ist es möglich, dass Sie dem Bundesrat und der Bundesversammlung zwischen drei und acht Jahren Zeit geben, sich damit zu befassen. Wenn Sie also nicht trödeln wollen, müssen Sie bestimmte Pflöcke einschlagen, also zum Beispiel vorschreiben, dass eine Initiative im Bereich des nationalen Rechts, das infolge einer Anpassung an EWR-Recht geändert worden ist, innerhalb von sechs Monaten 50 000 gültige Unterschriften auf sich vereinigen muss, um gültig zu sein, und dass innert der darauffolgenden zwölf Monate darüber abgestimmt werden muss. Damit wäre eine Bestimmung, die einer erheblichen Anzahl Bürgerinnen und Bürger nicht passt, während höchstens einhalb Jahren in Kraft. Damit reduzieren Sie den Preis der Legitimitätseinbusse und kommen jenen Bürgerinnen und Bürgern entgegen, die nicht einverstanden sind.

Dazu hätte ich auch gern die Meinung von Herrn Kälin, denn er hat zweimal etwas Aehnliches angetönt. Hier müsste man dann festlegen - weil es ja keine liberale Praxis gäbe, auf die man sich berufen könnte - wer über Gültigkeit oder Ungültigkeit von Initiativen entscheidet; solche Entscheide möchte ich nicht der Bundesversammlung überlassen.

Frau **Bär**: Mir ist aufgefallen, dass keiner der Experten zum Zeitfaktor im positiven Sinn Stellung genommen hat. Sie haben das Eiltempo zur Politik erklärt, und ich möchte von den Experten wissen, wie sie das Datum vom 30. Juni 1993 beurteilen, das im EWR-Abkommen in Artikel 129 Absatz 3 steht. Wir haben also mit der Ratifizierung bis zu diesem Datum Zeit und begehen keinen Vertragsbruch, wenn wir vorher abstimmen. Im Zusammenhang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist immer wieder von der Vertragstreue die Rede gewesen; diese verliert an Aussagekraft, wenn sie andernorts nicht zum Tragen kommt. Wenn die Experten einhellig sagen, sie könnten den Handlungsspielraum in dieser Materie nicht ermessen, so ist doch auch die Seriosität unserer Arbeit in Frage gestellt.

Frau **Caspar** an die Herren Aubert und Kälin: Die vorgesehene Initiative soll ja ein Kontrollinstrument gegenüber dem Parlament und neu auch ein Mittel sein, mit dem wir herausfinden wollen, wie gross unser Handlungsspielraum tatsächlich ist. Bei der Rechtmässigkeitserklärung wird aber gerade der Gestaltungsspielraum ein Kriterium sein, um zu entscheiden, ob eine solche Initiative zulässig ist.

Wenn ich an die Diskussionen denke, die in dieser Kommission über die Rückwirkungsklausel bei politisch nicht sehr genehmen Initiativen stattgefunden haben, und nun feststelle, wie Juri-



sten Ausdrücke wählen, die ins Reich der Emotionen gehören, dann können wir nun noch sagen: Wir wollen das politisch, oder wir wollen es nicht. Da besteht für mich ein zu grosser Willkür-Spielraum für das Parlament und für den Bundesrat. Ich möchte konkrete Vorschläge hören, wie wir dieses neue politische Instrument einführen und die Rechtsgrundlagen schaffen, damit eine dazugehörige Kultur entstehen kann.

**Nebiker:** Wir suchen doch nach der Möglichkeit, die Zahl der Referenden einzugrenzen, indem wir sagen, was zwingend bzw. nicht zwingend ist. In den praktischen Gesetzen lässt sich das aber gar nicht unterscheiden. Selbst dort, wo wir nur Zahlen haben, besteht noch ein Handlungsspielraum oder eine Kompensationsmöglichkeit. Wenn unser Spielraum mit gewissen Gesetzen eingeschränkt wird, kann man im gleichen Gesetz eine Kompensation einführen, die die Einschränkung für uns mildert, also politisch gesehen "die Kröte besser verdaulich macht". Die Frage nach der politischen Verträglichkeit scheint mir legitim. Es gibt also meines Erachtens gar keine Scheinreferenden, sondern man kann ein solches Gesetz in eine Form bringen, die sowohl EWR-verträglich als auch Schweiz-verträglich ist. Deshalb scheint mir ein Verfahren besser, das grundsätzlich alle Bestimmungen dem Referendum unterstellt, und ich möchte Herrn Kölz nochmals bitten, zu diesem Einwand Stellung zu nehmen.

**Frau Heberlein:** Meine Frage richtet sich an Herrn Bundesrat Koller und an alle Experten, insbesondere an Herrn Aubert, der sagt, es könnten ebensogut 20 wie 80 Gesetze geändert werden müssen. Diese Aussage hat mich, nachdem mir in den Kommissionen immer wieder beteuert wurde, wir nähmen nur die wirklich notwendigen Änderungen vor, doch recht verunsichert. Es scheint mir, dass die Professoren, die dann diese Ansichten in der Öffentlichkeit vertreten, auch mit den direkten Aussagen konfrontiert sein müssen.

**M. Aubert** à Mme Stamm, qui demande si l'approbation de l'Accord de Porto implique des révisions constitutionnelles. Nous savons que quelques textes ne sont pas compatibles avec le droit de l'EEE, mais ils sont assez bien connus; on en a fait l'inventaire. Il est apparu qu'on pouvait ne pas toucher à ces articles constitutionnels, parce que l'accord lui-même était suffisamment explicite. Par contre, on savait que d'autres articles ne pouvaient pas tenir; je pense à l'article 24quater *cst.* sur l'exportation d'énergie électrique. L'exercice auquel vous vous livrez est destiné à rendre aussi claires que possible les conséquences de l'Accord de Porto pour les opérateurs économiques. Au niveau des lois, la situation est beaucoup plus obscure. En revanche, j'aimerais dire à Mme Stamm que nous aurons des conséquences sur la Constitution plus tard - pas seulement ces quelques dispositions qui ne sont pas compatibles avec le droit européen. Par exemple - et il faut en être conscient - le droit sur la démocratie directe ne pourra pas être maintenu sous sa forme actuelle; nous devons y apporter des accommodements assez tôt, après les premières expériences avec le droit de l'EEE.

Ensuite, vous avez tout le problème de la juridiction constitutionnelle, auquel il faudra certainement faire face. Car lorsque des tribunaux diront qu'une loi fédérale n'est pas applicable parce qu'elle est contraire à un règlement européen, on



se posera la question de la légitimité du maintien de l'art.113 al.3 cst. J'ai souvent dit que cela ne me plaisait pas, mais si on est pour le rapprochement à l'Europe, il faut en subir les conséquences.

A M. Gross Andreas: En ce qui concerne les initiatives populaires, je suis bien d'accord que la procédure actuelle est beaucoup trop longue. Je ne soutiens pas qu'il faut voter sous l'effet des émotions après qu'on a recueilli 300 000 ou 500 000 signatures. Mais quand il faut attendre de quatre à six ans dans certains cas, force est de dire que dans ce système, il y a quelque chose qui ne joue pas. Mais on peut aussi imaginer de soumettre les initiatives législatives ciblées à des règles plus strictes, déjà sous le point de vue du nombre de signatures. Je ne serais par contre pas d'accord pour fixer un délai pour le dépôt de ces initiatives. Mais du moment du dépôt de l'initiative jusqu'au moment du vote, il faut raccourcir, cela doit être possible.

A Mme Bär: Je plaide encore une fois pour le maintien de la date du 6 décembre 1992. C'est le minimum de courtoisie qu'on doit à l'égard des autres pays européens. On ne peut pas rendre la Suisse détestable dans ce continent. Vous savez que la Suisse a davantage besoin de l'Europe que l'Europe n'a besoin de nous. Si on veut limiter l'opération à ce qui est strictement nécessaire, on peut tout faire et transmettre les actes jusqu'au mois de juin 1993. Il se pourra que vous ne soyez pas entièrement satisfaits. Mais ce n'est pas un travail d'horloger que vous faites, c'est un travail de politiciens. Et la politique, elle consiste quelquefois à s'accommoder de certaines imprécisions. Pourquoi pas? Les autres pays sont à la même enseigne que nous.

Je reviens à la question de Mme Caspar: Qui est-ce qui statue sur la validité d'une initiative? Là, vous ne devez pas tirer trop de conclusions de ce qu'on dit sur l'initiative constitutionnelle. En ce qui concerne les violations du droit international, je crois quand-même qu'il faut envisager que des initiatives populaires soient déclarées nulles. Mais qui va les déclarer nulles? Je crois que finalement ce sera quand-même l'Assemblée fédérale, car il ne faut pas vouloir tout bouleverser maintenant. Si l'initiative est à côté de ce qui est permis, c'est à l'Assemblée fédérale de prendre ses responsabilités. Il y a toutes sortes de possibilités et de nuances: Vous pouvez ne pas déclarer une initiative nulle totalement, vous pouvez la déclarer nulle partiellement, vous pouvez même vous contenter d'un contre-projet; avec le système de vote sur l'initiative et le contre-projet - si ce dernier est conforme au droit européen mais proche de l'initiative -, il y a de bonnes chances de l'emporter.

M. Nebiker vient de poser une question très importante. Il y a le rapport entre le droit national suisse et le droit européen, bien sûr; mais il y a aussi le droit suisse pour les usages internes, puis le rapport entre le droit suisse et celui des autres pays qui ne sont pas membres de l'EEE. On peut donc même imaginer une loi suisse qui soit contraire au droit européen mais qui aurait une application purement nationale, ou une application en relation avec des Etats tiers.

A Mme Heberlein: Je précise quand-même que dans mes chiffres, concernant les lois à modifier, je ne descendrais jamais en-dessous de 45. Je voulais simplement montrer l'incertitude, mais ce n'est pas une raison de vous décourager, Madame. Regar-



dez ce qui se passe dans les autres Etats, en Autriche, en Suède, en Norvège. Ils n'ont peut-être pas 500 lois à réviser, mais certainement plus que 10.

**Kälin** an Frau Stamm, in Ergänzung zu Herrn Aubert. Zum Teil ergeben sich durch das EWR-Recht Modifikationen, die zwar den Inhalt des Verfassungsrechts ändern, aber nichts mit dem Wortlaut zu tun haben. Nehmen Sie zum Beispiel die Handels- und Gewerbe-freiheit. Bis vor einem Jahr galt sie nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für Ausländer nicht; mit dem gleichen Wortlaut können gewisse Zugangsrechte für Ausländer aus dem EWR-Recht abgedeckt werden.

Zur Frage des Abstimmungstermins ist festzustellen, dass das EWR-Abkommen an sich eine längere Frist zulässt; meines Erachtens ist es eine rein politische Frage, wann man den Abstimmungstermin ansetzt.

Zum Einwand von Herrn Nebiker: Tatsächlich stellt sich bei vielen Anpassungen die Frage, ob man sie nur für die EWR-Ausländer oder gleichzeitig auch für die Schweizer und für die Nicht-EWR-Ausländer als dritte Kategorie einführen will. Das hat etwas zu tun mit der Forderung, im Moment nur das Minimum zu machen. Das heisst im Zweifelsfall bloss Anpassung für die EWR-Ausländer.

Wenn wir alles so differenziert angehen wollen, so können wir keine grossen Reformen durchführen; das zeigt ein Blick in die jüngere Schweizer Geschichte. Als Beispiel habe ich immer die Abstimmung über das Zivilgesetzbuch ZGB von 1907 vor Augen. Das ZGB betrifft uns bis in den privaten Lebensbereich hinein. Man hat über Personenrecht, Familienrecht usw. nicht einzeln abgestimmt, sondern man hat eine Gesamtbeurteilung gemacht und darüber abgestimmt. Diesen Geist, mit dem man eine grosse Reformaufgabe in Angriff nimmt, müssen wir beibehalten.

Zu Frau Caspar und Herrn Gross Andreas: Wenn ich sagte, ich hätte "das Gefühl", so war damit nicht gemeint, es handle sich nicht um juristische Fragen. In der kurzen Zeit seit dem Erscheinen der zwei dicken Botschaften hatte ich noch anderes zu tun, als mich mit dieser Frage zu beschäftigen. Ich kann Ihnen versichern, dass sich bei genauer Betrachtung in allen Fragen mit guten Gründen nachweisen lässt, ob, wie und in welchem Ausmass ein Gestaltungsspielraum besteht.

Das führt mich zur Frage, wer über Gültigkeit bzw. Ungültigkeit von Initiativen entscheiden soll - die Bundesversammlung oder das Bundesgericht. Herr Aubert sagt: eher die Bundesversammlung. Ich würde meinen: eher das Bundesgericht, und zwar gerade aufgrund der von Herrn Aubert angeführten Ueberlegung. Die Frage, welche Verfassungsinitiativen zulässig bzw. nicht zulässig sind, ist klar zu unterscheiden von der Frage, welche Initiativen EWR-kompatibel sind. Der Verfassungsgeber als oberste Gewalt im Staat kann nahezu alles tun; entsprechend sind die Spielräume sehr offen. Die Frage aber, ob eine Initiative gegen Richtlinie X in der Auslegung des Efta-Gerichtshofes oder des EuGH gemäss Urteil vom Datum Y verstösst, ist eine Rechtsfrage, und Parlamente sind generell nicht geeignet, um solche Rechtsfragen zu entscheiden. Das zeigt sich auch in der kantonalen Praxis. Bei kantonalen Initiativen haben wir immer zu überprüfen, ob sie mit höherrangigem Recht (meistens ist es dort Bundesgesetzrecht) vereinbar sind oder nicht. In den Kantonen prüfen das die Parlamente, aber sie brauchen nachgeschaltet die Stimmrechtsbeschwerde durch das Bundesgericht, das oft korri-



gierend eingreift. Ich möchte allerdings in dieser Frage heute nicht abschliessend Stellung nehmen.

**Kölz** zu Frau Stamm: Ich glaube nicht, dass es zwischen EWR-Recht und Bundesverfassung grosse Konflikte gibt. Es wird wohl mehr um Bestimmungen gehen, die mit der Zeit hinfällig werden bezüglich der EWR-Staaten, aber nicht bezüglich anderer Staaten. Sie haben Art.69ter BV genannt; diesen muss man nicht ändern, denn die Bestimmungen haben für Nicht-Europäer nach wie vor ihren Sinn und sind im übrigen nur eine Zuständigkeitsbestimmung. Die Bundesverfassung enthält sehr viele Bestimmungen dieser Art, wo keine Konflikte auftreten.

Zu Herrn Gross Andreas: Betreffend Ungültigerklärung von Initiativen würde ich auch eher meinen, das Bundesgericht sei geeigneter, darüber zu entscheiden, weil es keine politische, sondern eine Gerichtsbehörde ist.

Zu Herrn Nebiker: Mein Vorschlag geht nicht davon aus, dass eine Instanz unterscheidet, wo Spielräume bestehen und wo nicht; nach diesem Vorschlag sollte man nicht sortieren und die Anpassungen verschieben, wo grosse Spielräume vorhanden sind. Was nicht bis einen Monat vor der Volksabstimmung abschliessend geklärt ist, unterliegt dem nachträglichen Referendum.

**Seiler Hansjörg**: Betreffend der Ungültigkeitserklärung von Initiativen wäre ich auch der Auffassung, dass es möglich sein soll, einen Entscheid der Bundesversammlung ans Bundesgericht weiterzuziehen; denn sonst besteht die Gefahr, dass politisch missliebige Initiativen pseudorechtlich gebodigt werden. Diese Frage kann man auch trennen von der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Beratung des Geschäftes wird von 13.00 bis 14.30 Uhr unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu de 13h00 à 14h00

Bundesrat **Koller** zu Art.20 und 21 Uebergangsbestimmungen BV: Der Bundesrat beantragt Ihnen, das EWR-Abkommen und die beiden Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zu genehmigen und gleichzeitig die Bundesverfassung mit zwei Uebergangsbestimmungen zu ergänzen. Artikel 20 soll es der Bundesversammlung erlauben, die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Rechtsänderungen unter Ausschluss des Referendums zu beschliessen. Artikel 21 würde die Mitwirkungsrechte der Kantone bei Fragen der Europäischen Integration verfassungsrechtlich verankern.

Das EWR-Abkommen beinhaltet bekanntlich die Uebernahme von 1590 EWR- bzw. EG-Rechtsakten, also den bekannten Acquis communautaire. Das stellt zweifellos die grösste Rechtsübernahme seit Gründung unseres Bundesstaates dar. Es hat sich schon früh - als die damalige parlamentarische Arbeitsgruppe Zimmerli/Leuba ihre Arbeit aufnahm - gezeigt, dass sich diese einmalige Aufgabe nicht im normalen Gesetzgebungsverfahren bewältigen lässt. Denn dieses bestünde ja darin, dass wir beim Abschluss eines Staatsvertrages zunächst unser schweizerisches Recht, also die betroffenen Gesetze ändern und erst anschliessend den völkerrechtlichen Vertrag ratifizieren.

Dieses normale Verfahren ist im vorliegenden Fall unangemessen, zunächst aus rein zeitlichen Gründen. Bis zum 1.1.1993 - das ist jenes Datum, das nach dem Willen aller 19 Vertragspartner



für das Inkrafttreten des EWR-Abkommens massgeblich sein soll, auch wenn bis zum 30. Juni 1993 noch eine Tür offengelassen wird - wäre dieses Verfahren gar nicht zu bewältigen. Wichtiger aber ist ein sachlicher Grund. Es wäre unverhältnismässig, wenn wir im Rahmen dieses klassischen Verfahrens im Fall, dass einer der 70 Erlasse - es sind ja 61 Gesetzesänderungen und neun all-gemeinverbindliche Bundesbeschlüsse - abgelehnt würde, das ganze Vertragswerk in Frage stellen müssten. Als wir das eingesehen hatten, haben wir für das neu zu schaf-fende Uebernahmeverfahren vier Leitplanken aufgestellt.

1. Das Prinzip der Vertragstreue.
2. Das Prinzip der Transparenz.
3. Das Prinzip der Rechtssicherheit.
4. Die möglichste Wahrung der demokratischen und föderalistischen Kompetenzordnung der Schweiz.

1. Vertragstreue: Der Bundesrat will mit seinem Vorgehen si-cherstellen, dass die Schweiz ihre mit dem EWR-Abkommen verbun-denen vertraglichen Verpflichtungen tatsächlich einhalten kann. Unser Land als kleiner Rechtsstaat kann es sich nicht leisten, die Glaubwürdigkeit seiner Vertragstreue gerade auch im Hin-blick auf die künftigen Beitrittsverhandlungen zur Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft leichtfertig aufs Spiel zu setzen; denn die Frage der direkten Demokratie wird zweifellos ein zen-traler Bestandteil des Gutachtens sein, das die EG-Kommission aufgrund unseres Beitrittsgesuches erarbeitet. Aus diesen Grün-den ist ein Vorgehen zu wählen, das es dem Gesetzgeber erlaubt, das EWR-Recht fristgerecht ins schweizerische Landesrecht ein-zuführen und das sicherstellt, dass das EWR-Recht von allen rechtsanwendenden Behörden angewendet wird.

Die Artikel 119 und 129 Absatz 3 des EWR-Abkommens sowie das Protokoll I Ziffer 11 verankern unmissverständlich, dass der Acquis communautaire auf das Inkrafttreten des Abkommens in das Landesrecht eingeführt werden muss. Ausgenommen davon sind ein-zig jene Bereiche, für welche in Anhängen oder Protokollen Ue-bergangsfristen ausgehandelt worden sind. Es widerspräche daher dem Prinzip von Treu und Glauben, wenn die Schweiz auf jenen Gebieten, wo sie keine Uebergangsfristen aushandeln konnte oder wollte, durch einen unilateralen Akt Uebergangsfristen einräu-men würde.

2. Transparenz: Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass wir bei diesem komplexen und historischen Entscheid nur eine Chance ha-ben, wenn wir alle Elemente auf den Tisch des Hauses legen. Sonst würde man uns zweifellos sofort vorwerfen, das Volk müsse die Katze im Sack kaufen. Das Volk soll in voller Kenntnis al-ler Konsequenzen über die Genehmigung des EWR-Abkommens ent-scheiden können. Das wäre aber nicht der Fall, wenn wir die mit diesem Abkommen verbundenen Rechtsänderungen zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht kennen oder sie erst nachträglich dem Refe-rendum unterstellen würden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbür-ger sollen klar und eindeutig wissen, wie und wo das Landes-recht geändert werden muss, wenn sie dem EWR-Abkommen zustim-men. Ihr Ja zum EWR-Abkommen soll auch ein Ja zu den notwendi-gen Aenderungen unserer nationalen Rechtsordnung beinhalten. Aus der Sicht des Bundesrates ist folgendes Vorgehen geplant: Das Parlament sollte das Eurolex-Paket bis spätestens zum Ende der Herbstsession 1992 durchberaten, so dass wir am 6. Dezember die Abstimmung durchführen können, die ja die Delegationsnorm an das Parlament enthält; wenn Sie dann diese Delegation erhal-



ten hätten, würden Sie die entsprechenden Schlussabstimmungen vornehmen. Dieses Verfahren entspricht meines Erachtens der Logik der Sache.

3. Rechtssicherheit: Die rechtzeitige Umsetzung des EWR-Rechts und die Aufhebung von Bestimmungen, welche dem EWR-Recht widersprechen, schaffen für die Rechtsadressaten - also für alle Bürgerinnen und Bürger und vor allem für unsere Wirtschaftsunternehmen - sowie für die rechtsanwendenden Behörden die notwendige Rechtssicherheit. Zwar könnte man sich auf den Standpunkt stellen, unser Land habe ja eine monistische Rechtstradition; das beinhalte, dass unser Landesrecht und völkerrechtliche Verträge eine einzige Rechtsordnung bilden. Theoretisch könnte man also sagen, dass gar keine Anpassung unseres nationalen Rechtes nötig sei, da die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EWR-Abkommens nach erfolgter Volksabstimmung qua Völkerrecht in unser Landesrecht einfliessen würden.

Dieses Verfahren haben wir bewusst nicht gewählt. Die Praxis hat nämlich gezeigt - wir werden das anschliessend sicher noch im Detail erörtern -, dass oft strittig ist, ob eine EWR-Norm tatsächlich unmittelbar anwendbar ist, d.h. ob sie den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielraum lässt oder nicht. Man kann sich diesbezüglich nicht mehr auf den gesetzgeberischen Willen der Römer Verträge stützen in dem Sinne, dass man sich einfach an die Rechtsform der Erlasse halten könnte. Im Römer Vertrag Paragraph 189 und auch im EWR-Abkommen steht, dass die Verordnungen unmittelbar gelten, wogegen die Richtlinien nur Ziele vorgeben und dass die Mitgliedstaaten in der Wahl der Mittel frei seien. Aber diese an sich sympathische typologische Gliederung hat sich in der Praxis leider nicht bewährt. Die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes (EuGH) und die Praxis zeigen ganz klar, dass auch sehr viele EG-Richtlinien unmittelbar anwendbares Recht enthalten. Je genauer ich selber diese Vorlagen analysiere, umso mehr bin ich erstaunt, wie viele dieser Richtlinien unmittelbar anwendbar sind. Das hängt mit der neueren Philosophie der EG zusammen, die besagt, dass man nicht in die Details hineinregieren, sondern nur Ziele vorgeben und gleichwertige Lösungen verlangen will. Aber offenbar ist diese gute Absicht in der Praxis noch nicht voll zum Tragen gekommen.

Deshalb entspricht es ständiger schweizerischer Praxis, aber auch der Rechtsprechung des EuGH, dass das Landesrecht im Interesse der Rechtssicherheit dem Völkerrecht, hier also dem EWR-Recht angepasst werden muss. Landesrechtliche Bestimmungen sind also dann aufzuheben, wenn sie unmittelbar anwendbarem EWR-Recht widersprechen. Denn der Rechtsuchende wird auch nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens die ihm vertraute schweizerische Rechtsordnung konsultieren; man wird von ihm auch kaum verlangen können, dass er ab Januar 1993 sein Recht aus jedem Nebensatz des 16 000 A4-Seiten umfassenden Acquis communautaire holt.

4. Einhaltung unserer demokratisch-föderalistischen Rechtsordnung: Im Bereich des Föderalismus sind diesbezüglich wenig Probleme entstanden; wie Sie heute morgen von Herrn alt Regierungsrat Jenny gehört haben, waren wir uns im Kontaktgremium sehr rasch einig, dass der Bund nicht via EWR-Recht in die Kompetenzen der Kantone eingreifen möchte. Vielmehr baut er darauf, dass die Kantone in ihrem Kompetenzbereich die nötigen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen selbständig vornehmen.



Dagegen hat uns im Bundesrat und schon in der damaligen Kommission Zimmerli/Leuba das Problem der möglichen Wahrung der direkten Demokratie erhebliches Kopfzerbrechen verursacht. Hier sind wir nach reiflicher Ueberlegung zum Schluss gekommen, dass nur jene Lösung voll befriedigt, die es uns ermöglicht, dem Volk zu sagen, dass die Annahme des EWR-Abkommens und der entsprechenden Rechtsänderungen ein Gesamtentscheid ist ("Wer A sagt, muss auch B sagen"), und dass daher für diese 70 Erlasse das Referendumsrecht ausgesetzt bzw. die Rechtsetzungskompetenz an das Parlament delegiert werden soll. Das ist allerdings kein Blankocheck, denn wir haben in den Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen BV zwei klare Begrenzungen aufgenommen. In zeitlicher Hinsicht sollen nur jene Erlasse, die mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens, nach unserer Planung also am 1.1.1993 ergehen müssen, diesem besonderen Verfahren unterliegen; für alle künftigen Erlasse - dort, wo wir Uebergangsfristen haben oder wo es sich um neues EWR-Recht handelt - soll wieder das normale Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen.

Die zweite Schranke ist materieller Art. Wir haben allen Bundesämtern klar vorgegeben, dass in jene Eurolex-Pakete, bei denen wir das fakultative Referendum ausschliessen, nur das Eingang finden darf, was zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen zwingend notwendig ist. Wenn wir nämlich weitergehen würden, so würden wir die Volksrechte tatsächlich übermässig aushöhlen. Die Aufhebung der Regelung, die es den Auslandschweizern ermöglicht, sich freiwillig an der AHV zu beteiligen, ist zum Beispiel keine zwingende Notwendigkeit des EWR-Abkommens, weil es auch die EWR-konforme Alternative gäbe, diese Möglichkeit allen EWR-Angehörigen anzubieten - aber das hätte natürlich unabsehbare finanzielle Konsequenzen. Deshalb haben wir diese Bestimmungen ins normale Rechtsetzungsverfahren verwiesen.

Noch einige Klarstellungen in diesem Zusammenhang: Bereits an der Pressekonferenz zu Eurolex I habe ich gesagt, dass es natürlich Grenzfälle gibt. Wir haben den 70 beteiligten Bundesämtern klare Weisungen erteilt, aber der Natur der Sache nach gibt es Grenzfälle, und es ist nicht leicht, alle Ämter in gleicher Weise auf ein solches Programm zu verpflichten. Das Bundesamt für Justiz hat das zwar kontrolliert, aber so wie wir alle Rechtsetzungen kontrollieren, nämlich im Rahmen der sogenannten begleitenden Rechtsetzung. Dazu ein Beispiel: Ob Sie die Konsumkreditvorlage nur zivilrechtlich sanktionieren oder auch mit Strafrechtsnormen, ist ein reiner Ermessensentscheid; wenn Sie der Meinung sind, das Zivilrecht genüge, können Sie die Strafrechtsnormen hinausnehmen; das ändert an unserem Projekt grundsätzlich nichts. Im Bereich der Freisetzung genveränderter Organismen bezieht sich die Richtlinie nur auf diese Organismen. Nun erklärt das Buwal, es sei ein Unsinn, wenn man nicht gleichzeitig auch jene natürlichen Organismen, die in bezug auf Gesundheit und Sicherheit ebenso gefährlich sind, in die Regelung aufnehmen. Das haben wir, gestützt auf den Sachverstand des Buwal, getan. Jetzt hat die ständerätliche Kommission diese Komponente wieder herausgestrichen, weil sie nach ihrer Auffassung nicht unbedingt nötig ist. Das ist Ihre Aufgabe als Parlamentarier; denn nach unserem Modell sind Sie der höchste Richter.

Die Frage der Vollständigkeit ist von Herrn Aubert und von Frau Heberlein aufgeworfen worden. Diesbezüglich kann ich Ihnen sagen, dass wir das Eurolex-Paket sehr sorgfältig vorbereitet ha-



ben. Vor über einem Jahr haben wir in allen Bundesämtern mit einem systematischen Vergleich zwischen Bundesrecht und EG-Recht begonnen, haben daraus den Handlungsbedarf abgeleitet und nach bestem Wissen und Gewissen in die Eurolex-Pakete transformiert. Insofern bin ich davon überzeugt, dass darin alles enthalten ist, was wir erkannt haben. Aber wir sind ja auch Menschen und können nicht hundertprozentig ausschliessen, dass im EWR-Recht eine Norm ist, die wir übersehen haben oder die erst nächstes Jahr vom EuGH als unmittelbar anwendbar erklärt wird. Hingegen ist ganz klar, dass im Rahmen dieses bundesrätlichen Modells kein Platz ist für irgendwelche flankierende Massnahmen. Alle kompensatorischen Massnahmen müssen als Nebenwirkungen des Ausschlusses des fakultativen Referendums später im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens behandelt werden.

Wir sind überzeugt, dass dieses Vorgehen auch ein Akt der Solidarität gegenüber unseren Efta-Partnern ist. Die sechs übrigen Efta-Staaten realisieren zurzeit gleiche Projekte; auch sie nehmen solche Eurolex-Programme vor und haben in ihren Parlamenten ausserordentliche Sessionen, denn es ist der gemeinsame Wille aller Efta-Staaten, auf den 1.1.1993 nationales Recht wirklich anzupassen. Offenbar ist in anderen Ländern die Zahl der anzupassenden Gesetze eher grösser als bei uns. Das hängt vor allem damit zusammen, wie stark das Legalitätsprinzip ausgebildet ist; offenbar können wir zum Beispiel im Vergleich zu Finnland, das rund 250 Gesetze ändern muss, mehr auf Verordnungsebene anpassen.

Eine weitere Frage betrifft das fakultative oder obligatorische Staatsvertragsreferendum. Das EWR-Abkommen beinhaltet zweifelsfrei eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung, und der Efta-Gerichtshof und die Efta-Ueberwachungsbehörde sind internationale Organisationen. Damit steht zweifelsfrei fest, dass das fakultative Staatsvertragsreferendum nach Art.89 Abs.3 BV zwingend vorgeschrieben ist. Der Bundesrat ist aber der Ueberzeugung, dass angesichts der umfassenden Tragweite des EWR-Abkommens das obligatorische Staatsvertragsreferendum unbedingt nötig ist - nicht nur wegen des Präjudizes des Freihandelsabkommens von 1972, sondern weil unter Juristen umstritten ist, ob in Art.89 Abs.5 BV "Organisationen für kollektive Sicherheit" und "supranationale Gemeinschaften" eine abschliessende Aufzählung oder nur die Nennung der wichtigsten Typen sei. Es ist aus dieser Sicht gewiss ein atypisches obligatorisches Staatsvertragsreferendum, weil der EWR keiner der beiden genannten Kategorien entspricht. Aber angesichts der politischen Tragweite sind sich alle einig, dass das obligatorische Referendum politisch die einzig mögliche Lösung ist.

Wenn nun aber der Abschluss des EWR-Abkommens ohnehin der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet wird, so kann gleichzeitig im Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung die zur Verwirklichung des EWR-Abkommens notwendige Anpassung des Bundesverfassungsrechts vorgenommen werden. Als notwendige Anpassung erachten wir die Artikel 20 (neu), der die Ermächtigung der Bundesversammlung zu nicht referendumpflichtigen Erlassen enthält, und Artikel 21 (neu) betreffend die Mitwirkungsbestimmung der Kantone bei der Weiterentwicklung und Durchführung des EWR-Rechtes sowie generell bei Fragen der europäischen Integration.

Ich bestätige hier noch, was Herr Jenny in seinem Referat schon erwähnt hat: Das Kontaktgremium hat am vergangenen Donnerstag



(2. Juli) einmütig erklärt, dass es hinter dem Artikel 21 steht und diesen zurzeit als ausreichend empfindet, dass dann aber für die nächste Phase, wenn es um den EG-Beitritt geht, diese Mitwirkungsrechte der Kantone neu geregelt werden müssen, denn dann stehen wir vor einer ganz neuen Rechtslage. Die EG-Mitgliedschaft beinhaltet ja die Abtretung von Gesetzgebungskompetenzen an supranationale Organe - also den EG-Ministerrat und die EG-Kommission, und dort kann es auch um kantonale Gesetzgebungskompetenzen gehen.

Die Einheit der Materie ist hier gemäss dem Bundesgesetz über die politischen Rechte gewahrt; es besteht ein sachlicher Zusammenhang zwischen all diesen Vorlagen, denn sie sind alle durch die Annahme des EWR-Abkommens bedingt.

In Ihrer Kommission ist die Frage gestellt worden, ob nicht andere Verfassungsänderungen auch noch nötig wären. Es gibt tatsächlich einige wenige Bestimmungen wie z.B. den Absinth-Artikel und den Branntweinartikel, aber auch den Verfassungsartikel über den Energieexport, wo man sich diese Frage stellen kann oder sogar muss. Aber aus den genannten Gründen sind wir zur Auffassung gelangt, dass es sich um derart marginale Verfassungsänderungen handelt, dass wir uns diesbezüglich auf den Vorrang des EWR-Rechtes verlassen können, das grundsätzlich auch gegenüber der Verfassung gilt.

Wir haben uns auch gefragt, in welcher Form wir diese Verfassungsrevision realisieren wollen. Es ist interessant zu vermerken, dass beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vor allem die Initiativ- und Referendumsrechte bei der Aenderung und Kündigung des Völkerbundsvertrages in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen wurden, und nicht in Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung. Wir sind aber der Meinung, dass es sich bei den Artikeln 20 und 21 der Uebergangsbestimmungen klar um materiellrechtliche Verfassungsbestimmungen handelt, allerdings mit begrenzter Reichweite auf das EWR-Abkommen.

Vor allem in bezug auf zwei weitere Fragen haben wir prüfen müssen, ob im Blick auf kommende Aenderungen des EWR-Abkommens weitere Verfassungsänderungen nötig seien. Es handelt sich dort klar um Aenderungen internationaler Verträge bzw. Protokolle, die sich nach den üblichen Regeln des Staatsvertragsreferendums bzw. des Gesetzesreferendums richten. Handelt es sich um unmittelbar anwendbares Recht, so wird je nach der Bedeutung der Vertragsänderung wieder das fakultative oder obligatorische Staatsvertragsreferendum zur Anwendung kommen. Handelt es sich dagegen lediglich um die Umsetzung einer nicht unmittelbar anwendbaren Richtlinie, so wird das normale Gesetzesreferendum zur Anwendung kommen. Aus diesen Gründen können wir also auf derartige Ergänzungen verzichten.

Heikler war für den Bundesrat die Frage des Vorrangs des EWR-Rechts gegenüber dem Bundesrecht. Das EWR-Abkommen verpflichtet die unterzeichnenden Partner zur Vertragstreue; dabei sollen sie nach Protokoll 35 den Vorrang des EWR-Rechts gegenüber dem Landesrecht soweit nötig sicherstellen. Auch die Rechtswissenschaftler sind einhellig der Auffassung, dass das EWR-Recht umfassenden Vorrang vor dem schweizerischen Landesrecht beanspruchen kann und dass es durch keinerlei nationale Norm einseitig geändert werden darf. Die Schweiz anerkennt zudem seit jeher den Vorrang des Völkerrechts; ich verweise auf das Wiener Vertragsrechtsabkommen, speziell Artikel 26 und 27.

Auch das Bundesgericht anerkennt den Grundsatz dieses Vorrangs regelmässig; allerdings ist es in seiner jüngeren Praxis in



Einzelfällen davon abgewichen. Im berühmt gewordenen Entscheid Schubert sagt nämlich das Bundesgericht, wenn der Gesetzgeber in einem späteren Gesetz bewusst vom Staatsvertrag abweiche, so sei gestützt auf Art. 113 Abs. 3 BV die völkerrechtswidrige gesetzliche Bestimmung für das Bundesgericht verbindlich. Diese Situation hat uns kürzlich im Zusammenhang mit der Lex Friedrich und dem Niederlassungsvertrag mit Italien in eine sehr unerfreuliche Situation gebracht. Eine verfassungsrechtliche Vorrangsklausel könnte daher insofern die Rechtssicherheit erhöhen; wenn wir sie in die Uebergangsbestimmungen aufnehmen, könnte das Bundesgericht künftig nicht mehr an seiner Schubert-Praxis festhalten. Wenn wir den anderen Weg wählen, den wir Ihnen jetzt vorschlagen, so müssen wir darauf vertrauen, dass das Bundesgericht seine Schubert-Praxis aufgibt, einfach weil wir in der Botschaft diesen Wunsch deutlich zum Ausdruck bringen. Sie sehen hier deutlich - ich greife etwas vor - den Konnex des Kompromisses in der gestrigen Ständeratskommission mit der Referendumsfrage. Wenn Sie nämlich den Vorrang nicht ausdrücklich statuieren, so würde tatsächlich die Gefahr bestehen, dass beim Erfolg eines Referendums das Bundesgericht in Weiterverfolgung der Schubert-Praxis sagen würde, jetzt habe das Parlament bewusst einen Widerspruch mit dem EWR-Abkommen in Kauf genommen, und deshalb müssten wir diesen späteren nationalen Rechtserlass anerkennen.

Der Bundesrat hat auf eine solche Vorrangsklausel vor allem aus zwei Gründen verzichtet. Einerseits haben wir Bedenken, dass aus einem Argumentum e contrario, also einem Umkehrschluss abgeleitet werden könnte, ausserhalb des EWR-Rechts gelte dieser Vorrang des Völkerrechts nicht. Das ist zwar vermutlich niemandes Meinung, aber es ist eine gewisse Gefahr, und einige Mitglieder des Bundesrates fanden, eine solche Klausel stelle auch eine politische Belastung dar. Der Bundesrat hat sich daher bewusst auf diese zwei Verfassungsänderungen beschränkt.

Ich möchte nun noch auf den Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen BV näher eingehen. Da die Kantone bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts aus Zeitgründen nicht mehr im herkömmlichen Vernehmlassungsverfahren angehört werden können, rechtfertigt es sich nach Auffassung des Bundesrates und nach der Ueberzeugung der Kantone, dass wir ein neues Verfahren finden müssen, das eine rechtzeitige Anhörung sicherstellt. Artikel 21 garantiert deshalb den Kantonen, dass sie vom Bundesrat bei der Weiterentwicklung und Durchführung des EWR-Rechts, aber auch bei Fragen der europäischen Integration rechtzeitig und umfassend informiert und konsultiert werden. Bei der Vorbereitung von Entschieden, die in ihren Kompetenzbereich fallen, können sie im Rahmen der Verhandlungsdelegationen beigezogen werden. Im Rahmen welches Organes künftig diese Information und Anhörung erfolgen wird, ist zurzeit noch offen; die Kantone waren mit dem Bundesrat der Meinung, dass bis zum erfolgreichen Abschluss des EWR-Abkommens das bestehende Kontaktgremium diese Aufgabe weiterhin erfüllen soll. Die Frage wird anschliessend zweifellos mit den Kantonen neu auszuhandeln sein. Das Kontaktgremium ist überzeugt, dass dieser Artikel 21 "richtig und unverzichtbar" ist. Im übrigen sind wir uns mit den Kantonen auch dahingehend einig, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone beim nächsten Schritt - dem EG-Beitritt - neu geregelt werden müssen.

Abschliessend noch einige politische Ueberlegungen: Ich kann Ihnen versichern, dass dem Bundesrat der Ausschluss des fakul-



tatitven Referendums für die mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens notwendigen Rechtsänderungen nicht leichtgefallen ist. Mir als ehemaligem Professor kann man ja den Titel des Akademikers anhängen, aber meine übrigen Kollegen haben bei der Verabschiedung dieses Vorschlages auch eminent politisch gedacht. Wenn von einer politischen Belastung der Vorlage die Rede ist, begreife ich, dass all jene, die an das heikle Problem des Ausschlusses des fakultativen Referendums herangehen, dieses am liebsten verdrängen möchten. Wir haben ja mit diesem EWR schon genug andere Probleme. Aber je mehr wir das Problem analysiert haben, desto klarer ist uns geworden, dass es sich eben nicht verdrängen lässt. Schon beim Abschluss des EWR-Abkommens kommt unser Land um eine gewisse Anpassung - ich sage bewusst nicht Aufhebung - unserer direkten Demokratie nicht herum. Wenn wir das nicht-täten, wäre die Frustration im Volk nachher nur umso grösser.

Ich kann Ihnen das Ganze nochmals an einigen Beispielen erläutern. Wenn das EWR-Recht für Kühllastwagen eine Maximalbreite von 2,60 m vorschreibt, dann nützt es wenig, wenn Sie dem Volk eine Referendumsmöglichkeit anbieten. Die Transporteure werden zu Recht auf ihrem Anspruch auf die Maximalbreite beharren, und alle Schweizer Behörden werden das ab 1. Januar 1993 bewilligen müssen. Unsere Frauen werden ab dem gleichen Zeitpunkt einen Rechtsanspruch auf gleiche Krankenkassenprämien haben; gegen diese Aenderung des KUVG macht ein Referendum ebenfalls keinen Sinn. Je mehr ich die EWR-Vorlagen analysiere, desto deutlicher wird mir, dass wir im Bereich der materiellen Vorschriften einen relativ kleinen Gestaltungsspielraum haben. Wie Ihnen Herr Seiler Hansjörg gesagt hat, bestehen Spielräume bei zivilrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen und bei der Behördenorganisation. Aber es gehört zu meiner Sorgfaltspflicht, auch im Zusammenhang mit dem gestrigen Kompromissvorschlag der ständerätlichen Kommission, darauf hinzuweisen, dass im Bereich der materiellen Vorschriften, dort, wo es politisch um die Wurst geht, sehr, sehr wenig Spielraum vorhanden ist.

Ich kann Ihnen das noch an einem politisch brisanten Beispiel erläutern. Im Moment geht es um die Realisierung der EWR-Richtlinie betreffend die Freisetzung genveränderter Organismen. Hier handelt es sich zwar um eine Richtlinie, d.h. meines Erachtens nicht um unmittelbar anwendbares Recht. Aber jene Leute, die gegen die Revision des Umweltschutz- und des Epidemiegesetzes das Referendum ergreifen werden, möchten natürlich auf diesem Gebiet ein Verbot, und ein solches wäre ein klarer Verstoss gegen die erwähnte EG-Richtlinie.

In aller intellektuellen Redlichkeit werden wir bei diesen Fällen erst letzte Klarheit erhalten, wenn wir alle Eurolex-Vorlagen miteinander durchgeackert haben.

Deshalb ist der Bundesrat zur Ueberzeugung gelangt, dass die von uns vorgeschlagene Lösung zwar auf den ersten Blick nach einer politischen Belastung aussieht; sie hat aber den Vorteil der vollständigen Transparenz, und der Bundesrat ist auch überzeugt, dass das Volk einsehen wird, dass es sich hier um einen Gesamtentscheid handelt - Herr Kälin hat zum Vergleich das Beispiel des Zivilgesetzbuches genannt. Alle anderen Vorschläge haben ihrerseits Nachteile und bieten Angriffsflächen.

Auch im Blick auf die kommende europäische Integration sollten wir gemeinsam vermeiden, das Volk bei diesem ersten Schritt zu enttäuschen. Es wäre nämlich fatal, wenn das Volk nachher den Eindruck bekäme, wir hätten ihm etwas vorgemacht. Das würde



sich dann rächen, wenn es in einigen Jahren um die Frage des EG-Beitritts geht. Mir fällt allerdings auf - ich war letzte Woche an einer Veranstaltung mit über 500 Personen - dass Fragen über alle möglichen konkreten Auswirkungen des EWR gestellt wurden; aber Fragen institutioneller Art wurden praktisch keine gestellt. Vielleicht werden wir teilweise Opfer dieser juristischen Technik werden, während das Volk durchaus Verständnis dafür hat, dass wir hier einen historischen Gesamtentscheid zu fällen haben. Gerade deshalb wäre es allerdings fatal, wenn wir uns über den Genehmigungsbeschluss noch lange streiten würden. Deshalb kann ich auch im Namen des Bundesrates Hand bieten zu einem Kompromiss. Mir scheint entscheidend, dass wir hoffentlich bis morgen abend eine konsensfähige Formel gefunden haben. Erlauben Sie mir noch ein Wort zum Kompromiss der Staatspolitischen Kommission des Ständerates. Dort hatten wir - ich verrate da kein Geheimnis - kurz vor Sitzungsschluss eine völlig gespaltene Kommission. Nach meiner Beurteilung hätte zwar das bundesrätliche Modell einen knappen Sieg davongetragen, aber ich habe gesehen, dass wir mit einem derartigen Signal nicht hätten an die Öffentlichkeit gelangen können. Deshalb hat man sich zum Schluss auf einen noch nicht ausformulierten Kompromiss geeinigt, der im wesentlichen folgendes beinhaltet: Einerseits möchte man den Vorrang des EWR-Rechts in diesem Genehmigungsbeschluss ganz klar kodifizieren, um künftig auch gegenüber dem Bundesgericht jeden Zweifel auszuräumen. Andererseits hat man sich zum Prinzip des nachträglichen Referendums bekannt, das heisst Inkrafttreten des Eurolex-Paketes gleichzeitig mit Inkrafttreten des EWR-Abkommens, dann aber - ähnlich wie in Art.89bis BV vorgesehen - die Möglichkeit für eine bestimmte Anzahl Personen oder Kantone, nachträglich ein Referendum zu ergreifen mit der Wirkung, dass dann ein solches Anpassungsgesetz tatsächlich ausser Kraft treten könnte. Wenn ich übrigens die heutigen Zeitungen ansehe, ist noch die Detailfrage offengeblieben: Sollen diese Erlasse, gegen die das Referendum ergriffen wird, noch weiter in Kraft bleiben, bis die Ersatzvorlage ausgearbeitet ist, oder sollen sie sofort ausser Kraft treten?

Ich gebe Ihnen gerne eine erste Würdigung des ständerätlichen Kompromissvorschlages, der von der Kommission fast einstimmig angenommen worden ist und damit ein wichtiges politisches Ziel erreicht hat. Im übrigen hat er - gemessen an den vier eingangs genannten bundesrätlichen Leitplanken - folgende Vor- und Nachteile:

Wie die bundesrätliche Vorlage entsteht dank ausdrücklicher Kodifizierung kein unlösbarer Konflikt zwischen EWR-Recht und Landesrecht.

Was die Wahrung der Volksrechte betrifft, geht der ständerätliche Vorschlag noch einen Schritt weiter als seinerzeit der Bundesrat. Er tut das in der Hoffnung darauf, dass in den Eurolex-Vorlagen noch ein erheblicher Gestaltungsspielraum vorhanden ist.

Ein entscheidender Nachteil ist die Einbusse an Rechtssicherheit, denn wenn ein Referendum zustandekommt, gilt das unmittelbar anwendbare EWR-Recht nicht mehr qua Landesrecht, sondern qua Völkerrecht trotzdem, und dann befinden wir uns bezüglich vieler Normen in einer Rechtsunsicherheit, und diese Frage wird immer erst nachträglich von den Gerichten entschieden. Ich hatte durch eine gute Fügung des Schicksals die Chance, vor 20 Jahren meine Habilitationsschrift über dieses Thema zu verfassen. Es



ist auch heute noch so, dass bei bestimmten Vorschriften immer strittig bleiben wird, ob es sich um eine unmittelbar oder nicht unmittelbar anwendbare Vorschrift handelt, bis die höchstrichterliche Instanz darüber entschieden hat.

Ich kann aber der ständerätlichen Kommission folgen, wenn sie davon ausgeht, dass nur gegen einen kleinen Teil der 70 Eurolex-Erlasse das Referendum ergriffen werden wird, also wird sich diese Rechtsunsicherheit in gewissen Grenzen halten. Abschliessend möchte ich für Ihre Kommission ein Maximalziel festlegen. Wir erfüllen unsere Aufgabe meines Erachtens nur, wenn wir morgen abend allen Eurolex-Kommissionen mindestens ganz klar vorgeben, dass in diese Eurolex-Pakete nur die zwingend notwendigen Anpassungen gehören, wie sie vom EWR-Abkommen her gegeben sind. Andernfalls steht die ganze Übung um, denn es wäre wohl zeitlich nicht mehr möglich, die Eurolex-Vorlagen vor das Parlament zu bringen. Das Maximalziel, das ich gerne erreicht sehen möchte, wäre, dass sich wenigstens die EWR-Anhänger in Ihrer Kommission mit mir als Vertreter des Bundesrates auf einen Beschluss einigen können, damit wir diese Nebenfrage - und das ist sie im Grunde doch - aus der politischen Diskussion auf ihren eigentlichen Stellenwert zurückführen. Sonst befürchte ich, dass sie für das ganze EWR-Abkommen zu einer Belastung werden könnte. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen Eintreten auf den Genehmigungsbeschluss.

**Präsidentin:** Zu Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen BV liegen mir acht Anträge vor; die Anträge Nr.5 und 6 sind inzwischen zurückgezogen worden, und Antrag Nr.10 betrifft Artikel 21. Ein Ueberblick über diese Anträge ergibt vier Themenschwerpunkte:

1. Lösung des Bundesrates, d.h. Ausschluss des Referendums in bezug auf Eurolex.
2. Modell Zimmerli/Kälin: Die Anträge Guinand (Nr.1) und Seiler Hanspeter (Nr.7) gehören in diesen Bereich.
3. Modell der ständerätlichen Kommission: dieses ist teilweise aufgenommen im Antrag Fischer-Seengen (Nr.9).
4. Normales Gesetzgebungsverfahren: Anträge Borel François (Nr.2) und Bühlmann (Nr.4).

Dann gibt es Zusatzfragen in Form von Anträgen, die wir auch zu diskutieren haben. Die eine lautet: Wollen wir ein konstruktives Referendum oder eine Art Euro-Gesetzesinitiative einführen? Das beabsichtigen die Anträge Borel François (Nr.3, Art. 89ter BV/neu) und Gross Andreas (Nr.11, Art.89quater BV/neu). Eine weitere Frage stellt Herr Ruf: Was geschieht, wenn das EWR-Abkommen gekündigt wird (Antrag Nr.8, Art.20/neu Abs.2/neu)? Kein Antrag liegt dieser Kommission zur Frage des Vorrangs des EWR-Rechts vor Landesrecht vor; ebenfalls nicht aufgenommen wird das Modell von Prof. Aubert zu einem konstruktiven Referendum mit verschiedenen Fristen. Das Wort haben die Antragsteller in der Reihenfolge der Anträge.

**M. Guinand** (concernant la proposition no 1): Je pars du principe que la législation suisse doit être adaptée à l'Accord de l'Espace économique européen EEE. Cet Accord rend en effet nécessaires certaines modifications du droit suisse; c'est d'ailleurs dans cette perspective que le Conseil fédéral a préparé le projet Eurolex. Par conséquent, on ne peut à mon avis



pas prévoir une procédure qui permettrait de dire oui à l'Accord mais non aux adaptations, voire à certaines seulement. La solution proposée par le Conseil fédéral est celle de la délégation de compétences. L'Assemblée fédérale serait seule compétente pour décider des adaptations nécessaires, ce qui conduit selon l'article 20 des dispositions transitoires cst. qui nous est présenté, à soustraire ces adaptations à la voie habituelle du référendum facultatif.

Cette solution, qui a les avantages de la clarté, de l'honnêteté et de la simplicité, a l'inconvénient d'obliger le peuple et les cantons à accepter de renoncer finalement à leur droit de référendum - et c'est bien ce que dit le texte. En soi ceci ne serait pas décisif; cela signifie que qui ne veut pas renoncer à ces droits populaires devrait dire non à l'Accord EEE. Mais la solution proposée par le Conseil fédéral me paraît avoir l'inconvénient majeur suivant: c'est que l'Eurolex qui nous est présenté contient des dispositions de trois types: la plus grande partie - heureusement - sont des dispositions nécessaires; elles sont liées à l'Accord EEE, et nous devons les accepter ou refuser le tout. Mais il y a aussi des dispositions que j'appellerais "utiles" et que le Conseil fédéral nous propose d'introduire dans une modification législative parce qu'il profite de l'occasion pour modifier telle ou telle chose dans la législation, et c'est juste qu'on le fasse. Finalement, il y a une troisième catégorie avec des dispositions d'un caractère que j'appellerais "somptuaire" ou superflu, c'est-à-dire que dans le cas où une directive laisse un certain choix, on prend le choix maximum.

Ceux qui veulent faire passer l'Accord de l'EEE savent bien qu'il faut - si vous permettez l'expression - faire une espèce de marketing pour ce projet. Et si vous allez présenter aux cantons et aux citoyens un arrêté fédéral dans lequel il est mentionné explicitement qu'il n'y aura pas de référendum, ce n'est psychologiquement pas la meilleure manière de procéder. L'objectif que je suis en train de chercher avec vous, c'est de créer une solution qui permette aux partisans de l'EEE de se mettre d'accord sur la question de l'adaptation du droit suisse et de permettre qu'on joue cartes sur table et non pas à cache-cache. Il faut que le 6 décembre prochain le peuple et les cantons sachent exactement sur quoi ils se prononcent.

Ma proposition va dans le sens de la proposition Zimmerli/Kälin, en l'affinant un peu; j'ai essayé de remédier aux objections qu'on lui avait faites. Ma proposition implique:

1. que dans l'Eurolex, on fasse le tri entre le nécessaire, l'utile et le somptuaire;
2. que seul le nécessaire fasse objet d'une procédure particulière;
3. que ce qui n'est pas nécessaire, reste soumis à la procédure ordinaire.

Ce qui est nécessaire, ne peut qu'être accepté ou refusé en bloc; je propose donc que toutes ces lois et arrêtés - qu'on a appelés "paquet Eurolex" - soient réunis dans un seul et unique texte législatif. D'où ma proposition de ne pas parler d'Eurolex, mais de "loi fédérale portant adaptation de la législation suisse à l'Accord de l'EEE". Cette loi reprendrait en un seul texte l'ensemble des propositions d'adaptation. Cette loi unique devrait être soumise à référendum facultatif. Ensuite, j'ajoute à l'article 20: "Elle est insérée dans la législation suisse, avec rang législatif dès l'entrée en vigueur de



l'Accord de l'EEE", pour éviter la confusion de savoir si la loi d'adaptation serait de niveau constitutionnel ou législatif. Dans ma proposition, il est clair qu'on insère le tout dans la législation. Cela signifie que par la suite, toute modification de la loi d'adaptation devra suivre la procédure ordinaire. On ne fait donc l'exercice qu'une seule fois. Par conséquent, la loi qui est adoptée et qui reprend Eurolex devrait contenir un deuxième article qui dit: "Cette loi est soumise au vote du peuple et des cantons."

Si j'essaie de faire une appréciation de ma propre proposition, je ne la considère pas nécessairement l'oeuf de Colomb, comme certains journaux l'ont fait ce matin à propos de la proposition de la commission du Conseil des Etats. Mais pour ma part, j'aimerais qu'on arrive à des solutions qui permettent au peuple et aux cantons de savoir exactement sur quoi ils se prononceront le 6 décembre, dans le sens de la clarté.

L'inconvénient majeur - j'en conviens - est qu'il faut que la loi Eurolex que je propose soit adoptée au plus tard à la fin de la session d'automne, en même temps que l'Accord.

Pour la suite de nos discussions, je propose que dans la perspective du but formulé par M. le Conseiller fédéral, on constitue un petit groupe de travail dans lequel seraient représentés au moins un membre de chaque groupe politique, pour voir si d'ici demain matin, nous pourrions trouver une solution qui permette d'aboutir à un compromis, plutôt que de se trouver en ordre dispersé avec quatre ou cinq propositions minoritaires.

**M. Tschopp:** Vous avez fait la distinction, en ce qui concerne le paquet Eurolex, entre lois nécessaires, utiles et somptuaires. J'aimerais quand-même avoir au moins un exemple par catégorie, puisque votre discours était fort long, mais l'essentiel, à mon sens, vous ne l'avez pas dit. Ce matin, j'ai posé la même question au prof. Aubert, et il ne m'a pas répondu non plus.

**Präsidentin:** Ich bitte Sie, Ihre Frage im Anschluss an die Voten der übrigen Antragsteller nochmals zu stellen.

**M. Borel François** (concernant les propositions no.2 et 3):

M. le Conseiller fédéral, vous venez de parler d'une "Nebenfrage" pour la question de la diminution des droits politiques dans le cadre de l'arrêté EEE. Vous l'avez peut-être ressenti ainsi dans vos débats avec certains groupes de la population. Je peux le comprendre pour deux raisons. On sait que la question est controversée; donc il n'y a pas encore de proposition définitive de réduire les droits politiques; pourquoi alors déjà s'en inquiéter? Par contre, les questions de la vie quotidienne - les salaires, les loyers etc. - les gens les connaissent déjà, et ils ont envie de les poser.

Par contre, je pense que la question deviendra de moins en moins une Nebenfrage, plus on se rapprochera du vote populaire, pour autant que la proposition du Conseil fédéral était maintenue. Les uns diront: "Vos salaires sont mis en danger par l'adhésion à l'EEE", et les autres répondront: "C'est l'Alleingang helvétique qui les met en danger." Idem pour les loyers etc. Unique exception pour les droits populaires. Les opposants diront: "Les droits populaires seront diminués si vous votez oui", et les autres devront dire: "Eh oui, les droits populaires diminueront." Sur cela, tout le monde est d'accord. Donc,



il faut éviter absolument que cette diminution des droits politiques figure dans l'arrêté.

On a beaucoup parlé de sécurité juridique, et je crois qu'en effet, si la question des droits politiques figure telle quelle dans l'arrêté que nous voterons le 6 décembre prochain, la sécurité juridique, nous l'aurons. Parce que nous aurons le Non du peuple, et nous saurons à quoi nous en tenir - ce sera le droit actuel qui sera maintenu. Nous n'avons donc pas intérêt à aboutir à cette sécurité juridique-là; il faut chercher autre chose.

On a aussi dit qu'il faut adapter notre législation fédérale en fonction de l'EEE - rien que l'EEE, pas plus que l'EEE. M. Tschopp vient de réagir à un commentaire de M. Guinand sur le nécessaire, l'utile et le somptuaire. Je crois qu'en effet, il est difficile de juger. Même pour le nécessaire, les experts nous ont dit que des Parlements d'autres pays ont jugé que telle ou telle chose était nécessaire ou ne l'étaient pas, et des tribunaux supranationaux ont dû trancher différemment. Même le nécessaire n'est pas évident.

Ensuite: Nécessaire en fonction de quoi? Est-ce que ce sont des nécessités juridiques ou politiques? J'en reviens à l'intervention de M. Nebiker de ce matin. Il est vrai que parfois, pour faire admettre une norme nécessaire juridiquement, il est bon de lui donner un complément politique. Et tous les pays de la Communauté européenne, dans les différentes étapes, ont fait ce genre de complément pour rendre admissible dans leur population ce qui avait été signé au sein de la Communauté.

Prenons ensuite la question du "paquet" ("Qui dit A, doit dire B"). Or, n'utilisons pas ce genre de paquet législatif. Nous avons eu récemment un vote référendaire en matière de paquet financier. Il n'y avait plus besoin d'arguments; c'était suffisant de dire: C'est un paquet mal ficelé! Si nous voulons éviter que cela se répète, il faut maintenir un certain nombre de droits politiques.

Vu le grand nombre de propositions sur table, il ne me paraît pas utile de combattre au-delà le projet du Conseil fédéral. A mon avis, il est déjà mort et enterré, et je remercie M. le Conseiller fédéral d'avoir fait un appel à un consensus qui va clairement au-delà de sa propre proposition initiale. Il me semble évident qu'il ne faut rien supprimer qui soit nécessaire en matière de droits politiques. La solution la plus simple pour y parvenir, c'est celle que j'ai déposée. C'est parce qu'il n'est pas indispensable de traiter les adaptations législatives selon un droit d'exception - et je ne suis pas le premier à l'affirmer -, choisissons donc la voie habituelle.

Laissons tous les cas de législation soumis à référendum et courons le risque qu'il y ait éventuellement, dans tel ou tel cas, des choses à corriger par la suite. Cela nous évite en tout cas de charger trop émotionnellement cette votation sur les droits politiques. Cela nous évite aussi de nous faire reprocher que le peuple devra voter les yeux fermés, le 6 décembre, sur certaines dispositions, puisqu'un certain nombre de lois ne seront pas encore votées de façon définitive par le Parlement. Etant donné les délais, cela devrait en principe se terminer lors de la session de décembre - M. Kölz a dit avec un petit sourire qu'on risque bien d'aller à janvier 1993. Il serait donc mauvais d'aller devant le peuple et de lui dire: Vous savez, il y a des lois qui sont encore en suspens, mais d'ici à fin janvier, vous avez déjà délégué vos compétences au Parle-



ment, et le Parlement va encore affiner un peu l'ensemble, et ensuite le paquet entrera en vigueur, mais de toute façon vous n'avez plus rien à dire. Avant la votation, ceci me paraît psychologiquement très mauvais.

L'argument contre la suppression du référendum, parce qu'on risquerait de voter pour rien, ne me paraît pas très grave. D'abord, ou bien ce sont des mauvais perdants qui ont lancé des référenda, et se lancer dans la bagarre avec l'intention de torpiller l'ensemble par un référendum - je crois que cela ne porte pas loin.

J'en viens maintenant à ma deuxième proposition: Nous avons vu que malgré tout, l'interprétation du droit européen peut être relativement souple. On peut estimer que telle directive peut être appliquée d'une manière ou d'une autre. Une solution, c'est toujours une manière de trancher entre des intérêts divergents, et je dirais que plus une solution est minimaliste pour les uns, plus elle est maximaliste pour les autres. Je crois qu'on peut légitimement encourager un certain nombre de gens à dire oui le 6 décembre, mais par contre si dans telle ou telle loi vous estimez que le Parlement est allé soit trop loin soit pas assez loin, vous pouvez toujours lancer un référendum, et en faisant une contre-proposition constructive que vous estimez meilleure interprétation du droit européen. De cette manière-là, on pourra clarifier les choses, sans être contre le principe de l'EEE, donc sans être de mauvais perdants. On peut donc clairement scinder les deux objets.

Frau Bühlmann (zu Antrag Nr.4): Von Herrn Möckli haben wir gehört, dass für drei von vier Schweizerinnen und Schweizern die direkte Demokratie ein Grundrecht ist, das sie als zentral und wichtig erachten. In diesem Sinn teile ich die Einschätzung von Herrn Bundesrat Koller nicht, dass diese Frage gegenüber Löhnen und Mieten einen kleineren Stellenwert habe. Die direkte Demokratie ist ein entscheidendes Mittel zur Erhaltung des sozialen Friedens und zum Ausgleich der Interessen in der Schweiz. Sie gibt denen, die sie nützen, die Gewissheit, mit diesem Instrument etwas verändern zu können, und sei es auch "nur" im Bereich der Bewusstseinsbildung. Dadurch erhalten Gesetze - ob sie nun angewendet werden oder nicht - eine hohe demokratische Legitimation.

Es kommt mir im übrigen seltsam vor, dass für Gesetze, die auf kantonaler Ebene angepasst werden müssen, und für spätere Anpassungen auf Bundesebene das Referendum möglich sein soll. Wenn ich das richtig verstehe, würde beispielsweise bei der Revision des ANAG, wo wir aufgrund der Uebergangsbestimmungen bis 1998 genau wissen, wann welche Massnahme eingeführt wird, das Referendum möglich sein, aber nicht bei den Gesetzen, die am 1.1.1993 in Kraft treten. Wie erklärt man das den Stimmberechtigten, ausser mit dem Faktor Zeit?

Der Zeitfaktor wurde heute immer wieder erwähnt, vor allem im Zusammenhang mit den vier Leitplanken. Dabei hiess es oft, die Vertragstreue könne wegen Zeitmangels nicht eingehalten werden, weil wir die Gesetze auf den 1.1.1993 in Kraft setzen müssen. Es geht meines Erachtens also um ein Abwägen zwischen politischem "Anstand" gegenüber dem Ausland und dem Anstand dem Inland gegenüber; es ist keine rechtliche, sondern eine politische Frage. Als Mitglieder der Staatspolitischen Kommission haben wir den politischen Entscheid des Termins zu fällen. Wir könnten gleich zwei Fliegen auf einen Streich erwischen. Am



Montag wurde uns in der Rechtskommission der Zusammenhang zwischen Neat, Transitvertrag und EWR-Abkommen geschildert. Ueber den Transitvertrag, der ein wichtiges Kernstück des EWR-Abkommens sein soll, wird das Parlament erst in der Dezembersession beraten, und am 6. Dezember soll die Volksabstimmung sein. Da stimmt doch mit dem Timing ohnehin etwas nicht!

In der allgemeinen Verwirrung und bei der Menge von Anträgen scheint mir mein Antrag am einfachsten zu sein; Herr Borel hat ihn schon weitgehend begründet. Mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren haben wir Erfahrung; wir wissen, wie es zu handhaben ist, und nehmen punkto Zeit etwas Druck weg, wenn wir uns bis zum 30. Juni 1993 Zeit lassen. Mit der Streichung von Art.20 der Uebergangsbestimmungen BV erreichen wir auf einfache und übersichtliche Art klare Verhältnisse. Ich bitte Sie, meinem Streichungsantrag zuzustimmen.

**Seiler Hanspeter** (zu Antrag Nr.7): Ich rekapituliere kurz, was mein Antrag bezweckt. Die Gesamtpaket-Lösung will nicht nur das EWR-Abkommen, sondern auch alle damit verbundenen Gesetzesänderungen der Volksabstimmung unterbreiten. Damit ist die rechtzeitige Anpassung des Bundesrechts an EWR-Recht gewährleistet. Dem Volk sind beim Abstimmungstermin sämtliche Gesetzesanpassungen bekannt, und man wird dem Parlament nicht den Vorwurf machen können, es habe dem Souverän etwas vorgegaukelt; weil die Schlussabstimmungen über die Gesetzesänderung ja erst nach dem Abstimmungstermin stattfinden würden.

Das Referendum kann nicht gegen ein einziges Gesetz ergriffen werden. Das ist eine Beschneidung der Volksrechte, aber andererseits legen wir dem Volk mit dem Gesamtpaket auch alle anderen Gesetzesänderungen zum Entscheid vor, die nicht unbedingt dem Referendum unterstehen würden; in diesem Sinn erweitern wir die Volksrechte.

Zur Frage der unter Ziffer II erwähnten Anträge. Wir möchten Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen BV streichen. Der Bundesrat wünscht ja für die erforderlichen Gesetzesänderungen den Ausschluss des Referendums. Mit dem obligatorischen Referendum über das Eurolex-Paket entfällt also die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates ist eine solche aber erforderlich, weil für Rechtsänderungen im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen eine neue Rechtsetzungsform geschaffen werden müsste, mit welcher das Referendum ausgeschlossen würde. Anders ist der vorliegende Antrag Nr.7. Durch die Unterstellung unter das obligatorische Referendum entfällt die Notwendigkeit einer neuen Rechtsetzungsform. Der Bundesrat kritisiert bei der Zusammenstellung der verschiedenen Vorschläge, dass mit dem obligatorischen Referendum sämtlichen Erlassen im Rahmen des Eurolex-Paketes Verfassungsrang zugestanden werde; deshalb dürften spätere Aenderungen nicht auf dem normalen Gesetzgebungsweg erfolgen. Dies trifft unseres Erachtens hier nicht zu. Verträge und Erlasse, die von Volk und Ständen angenommen werden, erhalten nicht Verfassungsrang. Einen solchen könnte allenfalls der Bundesbeschluss über den Beitritt zum EWR selbst beanspruchen, nämlich wenn für den Fall der Aenderungen des Abkommens und des Eurolex-Paketes Bestimmungen über die Referendumsrechte oder Kompetenzen bei der Durchführung des Abkommens aufgenommen werden. In diesem Fall erhielte der Bundesbeschluss Verfassungsrang.

Antrag Nr.7 ist mit einem Kommentar versehen, und einige von Ihnen haben sich heute morgen am Ausdruck "brisant" gestossen.



Ich mute Ihnen zu, dass Sie den Antrag sachlich nicht nach einem Ausdruck beurteilen, der vielleicht ungeschickt ist und nur in einem Kommentar steht. Ich weise darauf hin, dass künftig bei den Schlussbestimmungen der Erlasse noch ein Zusatz eingefügt werden müsste, wie Sie ihn unten auf dem Antrag Nr.7 finden: "Dieses Bundesgesetz/dieser Bundesbeschluss unterliegt zusammen mit dem Bundesbeschluss vom ... über den Europäischen Wirtschaftsraum der Abstimmung des Volkes und der Stände." Abschliessend eine politische Würdigung: Der Antrag trägt den Anliegen der Volksrechte, der Vertragstreue und der Rechtssicherheit Rechnung. Als einziger Vorschlag legt er dem Volk sämtliche Rechtsänderungen in der definitiven Form offen. Ich traue im übrigen dem Volk zu, dass es bei der Abstimmung über das Gesamtpaket zu gewichten weiss und nicht wegen einer Kleinigkeit gleich zum Gesamten nein sagt. Selbstverständlich sind wir bereit, bessere Vorschläge mittragen zu helfen.

Ruf (zu Antrag Nr.8): Herr Bundesrat Koller hat deutlich betont, dass das Volk in voller Kenntnis aller Konsequenzen über den EWR-Beitritt entscheiden soll. Bei der Einführung einer Referendumsmöglichkeit sei diese Kenntnis nicht gegeben. Der EWR-Beitritt sei ein Gesamtentscheid.

Man muss dem Bundesrat Ehrlichkeit und Konsequenz attestieren. Es ist auch unsere Auffassung, dass man nicht zum EWR-Abkommen ja und nachher zu einzelnen Gesetzen nein sagen kann. In den Anhörungen hat sich gezeigt, dass die verschiedenen Vorschläge auf nichts anderes hinauslaufen als auf ein Scheinreferendum. Was würde geschehen, wenn das Volk einzelne Bundesgesetze ablehnt, die zwingendes EWR-Recht enthalten? Die Folge wäre eine direkte Anwendung der EWR-Verordnungen und mehr und mehr auch der EWR-Richtlinien durch Schweizer Gerichte. Eine andere Möglichkeit, die der Bundesrat in seiner Botschaft in Erwägung zieht, ist der Erlass von dringlichem Bundesrecht zur Umsetzung von EWR-Normen.

Sie sehen also: Ein solches Referendum wäre wirklich nichts anderes als ein formeller, inhaltsleerer Abstimmungsgang, der dem Volk keine materielle Entscheidungsbefugnis brächte. Damit ist bereits gesagt, dass die Forderungen nach einem Referendum - sie kommen ja unisono aus dem Lager der EWR-Befürworter - nichts anderes sind als ein taktisches Manöver, um dem Volk Sand in die Augen zu streuen und ihm ein Mitspracherecht vorzugaukeln, das es nach einem Ja zum EWR-Abkommen gar nicht mehr hat - abgesehen vielleicht von wenigen Bereichen, wo EWR-Richtlinien noch einen kleinen Spielraum lassen.

Einige Experten haben gesagt, die Beschlüsse des Parlaments dürften nicht auf die Frage hinauslaufen: Wie entlocken wir dem Stimmbürger ein Ja zum EWR-Abkommen? Und dennoch läuft meines Erachtens alles darauf hinaus. Dass plötzlich alle Befürworter quer durch die Parteien hindurch sich um die Erhaltung der Volksrechte sorgen, ist höchst eigenartig. Sonst ist ihnen nämlich eine massive Beschneidung der direkten Demokratie - unter anderem auch des Initiativrechts - egal. Diese Beschneidung stösst im Volk auf grösste Skepsis, und man will sie jetzt mit Scheinrechten im Rahmen des EWR-Genehmigungsverfahrens verschleiern. Dagegen wehren wir uns.

Wenn die direkte Demokratie tangiert wird, dann wird an einem der tragenden Pfeiler der schweizerischen Identität gesägt. Deshalb ist die ganze EWR-Uebung als solche abzulehnen. Kosmetische Retouchen sind unserer Volksrechte unwürdig.



Als überzeugte Gegner von EWR und EG und als radikale Verfechter unserer Volksrechte wehren wir uns gegen solche Lösungen und unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, wie er im Art.20 (neu) der Uebergangsbestimmungen BV formuliert ist, weil er am ehrlichsten und klarsten ist. Diesem Artikel 20 möchten wir neu einen Absatz 2 anfügen, der lautet: "Mit dem Inkrafttreten einer Kündigung des EWR-Abkommens unterliegen alle diese Aenderungen des Bundesrechts dem fakultativen Referendum."

Auf Seite 86 der EWR-Hauptbotschaft führt der Bundesrat aus: "Die Bestimmung, welche die Bundesversammlung zur notwendigen Anpassung der Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens ermächtigt, muss auch im Fall einer Kündigung des EWR-Abkommens in Kraft bleiben. Nur wenn diese organisationstechnische Grundlage bleibt, können die entsprechenden Bundesbeschlüsse auch nach einer allfälligen Kündigung des Abkommens in Kraft bleiben."

Wir können diese Argumentation aus demokratischer Sicht in keiner Weise akzeptieren. Sollte das EWR-Abkommen gekündigt werden, so fällt selbstverständlich die Grundlage für alle damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen weg, und es muss wieder ordentliches Recht gelten, d.h. das Volk muss mindestens die Möglichkeit erhalten, bei Kündigung des EWR-Abkommens gegen theoretisch alle Gesetze das Referendum ergreifen zu können, die während der Gültigkeit des Abkommens erlassen worden sind. Unser Vorschlag gilt sinngemäss für alle Varianten, was immer Sie auch beschliessen mögen.

**Fischer-Seengen** (zu Antrag Nr.9): Die Beeinträchtigung der Referendumsdemokratie kann als Problem nicht verdrängt werden - hier bin ich mit Herrn Bundesrat Koller einig - aber es ist auch keine Nebenfrage; da bin ich mit ihm nicht einig. Die Gegner des EWR würden nicht zögern, im Abstimmungskampf mit der Beeinträchtigung der Volksrechte zu argumentieren.

Zwei Vorbemerkungen:

1. Ich gehe davon aus, dass die EWR-Abstimmung erst stattfindet, wenn die Eurolex-Vorlage die eidgenössischen Räte vollumfänglich passiert hat - eventuell noch ohne Schlussabstimmung.
2. Zunächst ist - und hier muss ich Herrn Borel François klar widersprechen - in allen mit Eurolex beschäftigten Kommissionen darauf hinzuwirken, dass im Rahmen dieses Verfahrens nur die minimal notwendigen Anpassungen unseres Bundesrechts vorgenommen werden. Alle weiteren Reformwünsche sind in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu verweisen, nicht zuletzt deshalb, weil sonst ein fristgerechter Abschluss dieser Arbeiten gar nicht möglich ist.

Zum bundesrätlichen Vorschlag: Dort könnte allenfalls das Referendum in jenen Fällen ausgeschlossen werden, wo hinsichtlich der Anpassung keinerlei Spielraum besteht und wo die Anpassung auf das strikt notwendige Minimum beschränkt wurde. Der Bundesrat will gemäss Botschaft I über die Anpassung des Bundesrechtes (S.14ff) das fakultative Referendum für jene Aenderungen des Bundesrechts ausschliessen, die aufgrund des EWR-Abkommens notwendig sind. Darunter fallen laut Bundesrat nicht nur solche, die dazu dienen, Widersprüche oder Unvereinbarkeiten des EWR-Rechts mit Bundesrecht auszuräumen, sondern auch solche, die zur Umsetzung nicht unmittelbar anwendbarer Bestimmungen des EWR-Rechts vorgenommen werden. Hier verfügt der nationale Gesetzgeber nach Meinung des Bundesrates über einen Gestaltungsraum, der in einzelnen Fällen gering, in anderen aber



durchaus erheblich sein kann. Auch hier befürwortet jedoch der Bundesrat das Kriterium der Notwendigkeit; sie ist nach seiner Auffassung lediglich bei kompensatorischen oder flankierenden Massnahmen nicht gegeben.

Der Bundesrat glaubt nun, das Parlament werde den Ausschluss des Referendums akzeptieren und dann selber schauen, wie die Aenderungen auf dieses Minimum reduziert werden können. Herr Bundesrat, so einfach geht das nicht! Wo das Referendumsrecht eingeschränkt werden soll, ist grösste Zurückhaltung am Platz. Als demokratisches Minimum muss folgende Regelung gelten: In allen Fällen von Gesetzesanpassungen, in denen die Anpassung nicht auf das zur Erreichung der EWR-Konformität notwendige Minimum beschränkt wurde oder wo für die Anpassung verschiedene Varianten einer Gesetzesänderung möglich sind, darf das Referendum nicht ausgeschlossen werden. Das führt zu folgenden Schlüssen:

1. Ein genereller Ausschluss des Referendums ist nicht haltbar.
2. Mindestens müsste eine Differenzierung gemacht werden zwischen den Gesetzesänderungen, bei denen die Anpassung an das EWR-Recht auf ein Minimum beschränkt wurde oder bei denen sie nur eine Variante zulässt, und allen übrigen Fällen. Je nachdem müssten die Vorlagen dem Referendum unterstellt werden oder nicht. Im Zweifel müsste der Entscheid zugunsten des Referendums ausfallen.

Eine nähere Prüfung hat allerdings ergeben - die Experten haben dies bestätigt -, dass eine solche Differenzierung nicht praktikabel ist. Sie wäre zu aufwendig, und gerade politisch brisante Fragen (wir sprachen von der SVG-Revision) würden dem Referendum entzogen, weil kaum ein Spielraum besteht. Zudem wäre es schwierig, dem Bürger eine solche Differenzierung verständlich zu machen. Und schliesslich erlaubt der Zeitablauf eine solche Lösung nicht. Ein generelles Referendum muss also gewährleistet sein, und wir müssen die damit verbundenen Nachteile in Kauf nehmen und gleichzeitig versuchen, sie zu minimalisieren.

Damit kommen wir zur Frage, welche Form des Referendums gewählt werden soll. Grundsätzlich sind neue Formen, die speziell auf die EWR-Vorlage zugeschnitten sind, nicht gut, weil sie schwer verständlich sind und Misstrauen auslösen. Aber ich bin der Auffassung, dass angesichts der für unser Land historischen Weichenstellung trotzdem gewisse Sonderformen in Erwägung gezogen werden können. Eine Variante wäre das Dringlichkeitsrecht, obwohl auch dieses Misstrauen schafft. Das Gesamtpaket nach Zimmerli/Kälin/Seiler oder auch nach Herrn Guinand wird dazu führen, dass sich die Gegnerschaft, die sich auf einzelne Vorlagen ausrichtet, kumuliert und das Gesamtpaket zum Scheitern verurteilt. Im übrigen wird das Volk bei der Paketlösung - in der einen oder anderen Form - kaum einen Unterschied zum bundesrätlichen Vorschlag erkennen können. Die letzte Variante ist das reguläre, integrale Referendum. Sie ermöglicht kein fristgerechtes Inkrafttreten des Eurolex-Paketes. Es entsteht auch eine lange Periode der Rechtsunsicherheit, bis zu dem Zeitpunkt, wo über alle eventuellen Referenden entschieden ist. Das Eurolex-Paket wäre zudem bei der EWR-Abstimmung noch nicht abschliessend bekannt.

Ein nachträgliches Referendum, wie ich Ihnen das vorschlage, ist auch nicht ideal. Aber es ist meines Erachtens die relativ beste Lösung; ich übernehme hier die Idee der ständerätlichen Kommission vom 8. Juli - sie hat den Wegweiser in diese Rich-



tung gestellt. Vorteile dieser Lösung sind die Vertragstreue, ein Minimum an Rechtsunsicherheit, kein Konflikt zwischen Landesrecht und EWR-Recht. - Alle Gesetze sind in Kraft, die Rechtsfolgen sind zum Zeitpunkt der Abstimmung bekannt. Die Referendumsdemokratie ist gewahrt, und wir müssen keine Dringlichkeitsklausel beanspruchen, wie sie jetzt in der Verfassung steht; wir können eine mildere, sogenannt modifizierte Dringlichkeit anwenden.

Ein Nachteil dieses Modells ist es, dass möglicherweise die Vertragstreue der Schweiz geritzt wird, wenn nämlich in Kraft stehende Gesetze durch ein nachträgliches Referendum ausser Kraft geraten. Nach der Ablehnung einer Gesetzesänderung in einer Referendumsabstimmung würde bis zur Inkraftsetzung einer neuen Regelung eine Lücke im Eurolex entstehen. Mein Vorschlag geht in einem solchen Fall nicht so weit wie jener des Redressement national, das die weitere Geltung der einmal beschlossenen Regelung vorsieht bis zu dem Zeitpunkt, da diese durch eine neue, durch das Referendum abgesicherte Regelung abgelöst wird. Diese Lösung erscheint mir rechtsstaatlich fragwürdig. Eine zeitlich begrenzte Lücke erachte ich in diesem Fall als das kleinere Uebel, zumal dann bisheriges Landesrecht weiter gelten würde.

Noch ein Wort zur Vorrangklausel betreffend EWR-Recht. Meines Erachtens liegt hier auch eine politische Fussangel, eine Brückierung des Schweizer Stimmbürgers, wenn man das so ausdrücklich sagt. Aber wenn die Bedenken ausgeräumt werden können und dies zur Erreichung eines Kompromisses absolut notwendig ist, meine ich persönlich, man müsse dazu ja sagen. Ich danke Herrn Bundesrat Koller dafür, dass er zu einem vernünftigen Entscheid Hand bieten will; ich meine, das nachträgliche Referendum sei dafür ein tauglicher Vorschlag.

**Präsidentin:** Wir stellen Antrag Nr.10 zurück, da er sich auf Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen BV bezieht.

**Gross Andreas** (zu Antrag Nr.11): Die Präsidentin hat zu Recht unterschieden zwischen meinem Antrag und dem heute morgen von Herrn Aubert eingebrachten Vorschlag; er ist auch keine Alternative zum konstruktiven Referendum, sondern eine zusätzliche Möglichkeit. Ferner ist deutlich geworden, dass in diesem Land niemand in voller Kenntnis der Folgen des EWR-Beitritts etwas entscheiden kann - weder das Parlament, noch die Experten, noch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Das müssen und können wir ehrlich zugeben. Der möglichst weitgehende Ausbau der demokratischen Rechte ist in diesem Zusammenhang sinnvoll, denn dann können alle an den Korrekturen möglicher oder vermeintlicher Irrtümer mitwirken. Dadurch reduziert sich das Risiko von Fehlentscheiden.

Es verbleiben drei Grundsatzprobleme, von denen eines oft verschwiegen wird. Obwohl ich dem EWR skeptisch gegenüberstehe, kämpfe ich für eine grösstmögliche Kompensation für den zwangsläufigen Demokratieverlust, der mit einem EWR-Beitritt verbunden ist.

Das grosse Grundsatzproblem sehe ich darin, dass es bis heute keine supranationale Legitimität von irgendwelchem Recht gibt. Das führt zu dieser Quadratur des Kreises, dass wir nachvollziehend oder untergeordnet etwas tun können müssten, im Bewusstsein, dass wir das Uebergeordnete fast in keiner Weise beeinflussen können. Stellen Sie sich den umgekehrten Fall vor:



Wenn wir ein kantonales Parlament wären und kantonales Recht an Bundesrecht anpassen müssten, dann möchten wir immer sicherstellen, dass wir das Bundesrecht auch mitgestalten können; dann könnten wir vom Kanton her ganz anders vorgehen. Dieses Manko auf der nächsthöheren Stufe müssen wir anerkennen, um zu zeigen, was wir als Teil eines grösseren Ganzen künftig an Demokratisierungsleistungen erbringen müssen. Der Bundesrat bzw. die Verwaltung haben dies am ehrlichsten zugegeben, aber nicht gesagt, wie man damit umgehen kann. Es reicht nicht, dass wir überlegen, wo wir kompensieren können. Wir müssen uns auch fragen: -Was können wir tun, um als Schweizer auch auf der supranationalen Ebene Partizipationsrechte zu erwerben, die wir heute nicht haben?

Gerade weil wir nicht wissen, wie gross unser Handlungsspielraum ist, müssen wir uns die Möglichkeiten für Korrekturen, für Reformen und für die Ausschöpfung von Spielräumen offenhalten. Deshalb komme ich auf die Idee, die Herr Aubert in einem anderen Zusammenhang angesprochen hat: Wir müssen versuchen, alles zu tun, um die Einschränkung an demokratischen Rechten zu kompensieren. Da ist einerseits das ordentliche Verfahren, andererseits das konstruktive Referendum und drittens die Möglichkeit, immer wieder über besondere Initiativen auf das angepasste Recht zurückzukommen. Deshalb der eigenständige Vorschlag eines neuen Artikels 89quater BV mit drei Absätzen. Absatz 1 beschreibt den besonderen Charakter der neuartigen Initiative und beschränkt sich bewusst nicht auf das EWR-Abkommen, sondern spricht allgemein von "übergeordnetem Recht". Denn in den nächsten Jahren werden sicher noch andere Anpassungserfordernisse ähnlicher Art auf uns zukommen.

Absatz 2 weist auf die besonderen institutionellen Erfordernisse hin. Man kann also wegen der langen Fristen nicht das ordentliche Initiativverfahren ins Auge fassen, und man muss den Leuten auch in zeitlicher Hinsicht entgegenkommen. Ferner wird das Parlament gezwungen, rasch zu handeln, damit umstrittenes Recht nicht zu lange gilt.

Absatz 3 geht auf die Problematik des Vorrangs supranationalen Rechts ein. Wir müssen den Mut haben festzustellen, dass es ein Unterschied ist zu fragen, ob wir unsere Souveränität erweitern bzw. einschränken sollen, oder ob eine schweizerische Norm einer übergeordneten Norm widersprechen sollte. Das sollte der Bundesrat prüfen, wobei die Initianten die Möglichkeit haben, im Streitfall an das Bundesgericht als juristisches Gremium zu gelangen.

#### Aussprache / Discussion zu Artikel 20

**Nebiker:** Persönlich stehe ich dem EWR positiv-kritisch gegenüber; ich würde es begrüßen, wenn in der Diskussion die jeweiligen Votantinnen und Votanten ihren Standpunkt auch kurz offenlegen könnten.

Was die Randbedingungen der EWR-Abstimmung betrifft, meine ich, wir sollten die Volksrechte möglichst intakt wahren - wobei es allerdings bei jeder supranationalen Integration Bereiche gibt, die automatisch den direkten Volksrechten entzogen sind. Zeitlich sollten wir das gesamte Paket zusammen mit den übrigen EWR-Partnern in Kraft setzen, wenn möglich auf den 1. Januar 1993. Schliesslich sollte die Vorlage transparent und verständlich sein, sonst haben wir in der Abstimmung überhaupt keine Chance.



Zu den einzelnen Anträgen: Ich möchte Ihnen empfehlen, den Antrag Fischer-Seengen anzunehmen. Der grosse Vorteil dieser Lösung ist, dass wir das Referendum in allen Teilen erhalten können, ohne unterscheiden zu müssen zwischen wichtig und unwichtig, zwingend und nur halb zwingend. Auch der zeitliche Ablauf erscheint mir vernünftig und im Rahmen der Bundesverfassung durchaus realisierbar. Die Rechtssicherheit ist gewährleistet, und dieses Referendum, Herr Ruf, ist ein echtes Referendum! Wenn es zustandekommt und die Vorlage scheitert, muss ich ja einen Gesetzesvorschlag bringen, und in diesem Rahmen habe ich auch für kompensatorische Massnahmen mehr Spielraum als nur im Eurolex-Verfahren. Ich kann das Gesetz sozusagen euro-kompatibel und Schweiz-digestibel machen, wenn ich so sagen darf. Die bundesrätliche Lösung müssen wir verlassen, denn sie ist in der Volksabstimmung viel zu verletzlich. Die Anträge Seiler Hanspeter und Guinand sind zu perfektionistisch und in der Volksabstimmung chancenlos, weil sich sämtliche Neins zu irgend einer der 62 Bestimmungen kumulieren werden. Nach diesem Vorschlag kann man überhaupt nicht differenzieren, und psychologisch gesehen ist die Einheit der Materie nicht gewahrt. Auch das normale Gesetzgebungsverfahren mit den Referenden ist keine gangbare Lösung; das gibt eine verfranste, stark verzögerte Inkraftsetzung; die Rechtsunsicherheit wird noch grösser sein, und die nötigen Abstimmungen werden sicher nicht alle bis zum Juni 1993 möglich sein.

Herr Gross Andreas schlägt eine Art verkleidete Gesetzesinitiative vor. Diese Problematik haben wir auch schon diskutiert - zum Beispiel bezüglich des Ständemehrs. Beim Antrag Fischer-Seengen besteht ja durchaus die Möglichkeit, im Fall eines Referendums auf der Stufe der Gesetzesberatung verschiedene Varianten einzubringen. Ich glaube nicht, dass der Antrag Gross uns volksnähere Gesetze beschert.

**M. Darbellay:** Il a été beaucoup question des droits du peuple. Certes ces droits sont très respectables; mais le grand ennemi de la démocratie, c'est le simulacre de démocratie. Si on veut soumettre toutes les 60 lois au référendum facultatif, on fait semblant de donner au peuple un droit que de toute façon il n'aura pas. Effectivement, en approuvant l'Accord EEE, on approuve en même temps la modification d'un certain nombre de nos lois. Si bien que le projet qui aurait ma préférence (j'utilise intentionnellement le conditionnel) serait celui présenté par M. Guinand. Il dit clairement qu'en approuvant l'accord EEE, on approuve les dispositions législatives qui doivent être modifiées en même temps.

Cependant, je me rends compte des difficultés que cela implique; ce projet veut soustraire au référendum les lois qui sont adaptées. J'ai utilisé le conditionnel parce qu'en vertu des problèmes politiques qui se posent et de ce qui a été fait jusqu'à maintenant, la solution Fischer-Seengen aurait plus de chances de rallier une majorité, puisqu'elle permet de mettre toutes ces lois adaptées en vigueur en janvier 1993, permettant ensuite au peuple de s'exprimer s'il le souhaite, avec la possibilité de rejeter ce qui a été élaboré, et l'obligation pour l'Assemblée fédérale d'élaborer un nouveau projet soumis à référendum.

En ce qui concerne les propositions d'un article 89ter et 89quater cst. par MM. Borel François et Gross Andreas, elles me



semblent intéressantes, mais ne devraient pas être traitées dans le cadre du projet que nous discutons aujourd'hui. Je suggère d'ailleurs qu'on suive la proposition de M. Guinand d'établir un groupe de travail tachant d'obtenir une proposition de consensus, plutôt que de prendre une décision prématurée ce soir.

Frau **Segmüller** (zu Antrag Nr.12): Mein Antrag nimmt ein Element auf, das gestern in der ständerätlichen Kommission diskutiert worden ist. Damit haben wir alle Elemente auf dem Tisch. Ich möchte begründen, weshalb das Festschreiben des Vorrangs des EWR-Rechts vor schweizerischem Bundesrecht eine notwendige Ergänzung zum Antrag Fischer-Seengen ist. Damit ist schon gesagt, dass ich zur Zustimmung zu diesem Antrag neige.

Da die Beschneidung der demokratischen Rechte ein wichtiger Streitpunkt ist, haben sowohl der Vorschlag der ständerätlichen Kommission als auch der Antrag Fischer-Seengen den grossen Vorteil, dass sie die Akzeptanz des EWR verbessern, indem sie das fakultative Referendum belassen. Und hier könnte ein Konflikt bzw. ein juristisches Vakuum entstehen. Ich kenne die Einwände, nämlich dass gegenüber dem übrigen Völkerrecht ein Präjudiz geschaffen werde. Wenn es mit dieser Formulierung gelingt, den Vorrang des übergeordneten Rechts auf den EWR zu beschränken, dann - glaube ich - sind die Gegenargumente zum grössten Teil entkräftet. Dem Stimmbürger muss klar gesagt werden, dass in der Zeit, während er ein Referendum ergreift, materiell das EWR-Recht gilt.

Der Wortlaut des Antrags berücksichtigt sowohl die Anpassung bestehender Bestimmungen als auch die Schaffung neuen Rechts im Rahmen von Eurolex. Es ginge auch darum, eine Unsicherheit aus der Welt zu schaffen, die beim Bundesgericht im Zusammenhang mit der Lex Friedrich zu Tage getreten ist. In jener Situation hat das Bundesgericht entschieden, dass die nachfolgende Bundesgesetzgebung, auch wenn sie völkerrechtlichen Bestimmungen widerspricht, für das Bundesgericht bindend ist.

Mein Antrag ist zu verstehen als Ergänzung zu jeder Lösung, die das fakultative Referendum für die Eurolex-Pakete vorsieht.

M. **Tschopp**: Je suis pour l'adhésion à l'EEE, et je penche vers la solution Fischer-Seengen qui me semble de loin la plus réaliste, peut-être avec quelques amendements le long de la ligne ouverte par le collègue Guinand.

Chez nous - M. le Conseiller fédéral lui-même l'a souligné -, il y a une instance qui se distingue des autres parties contractantes de l'Accord EEE - c'est le peuple. Et dans la mesure où je suis tout autant attaché que vous tous aux droits populaires et des cantons, je crois qu'on ne peut pas les sacrifier à la logique juridique pure que nous impose la solution initiale du Conseil fédéral.

Il me semble qu'il faut quelque peu améliorer la solution Fischer-Seengen; il faudrait bien préciser qu'il ne s'agit pas d'un référendum au rabais, mais d'un référendum subordonné à nos contraintes contractuelles sur le plan européen, voire international.

Je suis de l'avis que nous devons également trouver le moyen d'intégrer les cantons. Car ce qui me frappe, c'est que dans la masse de 70 actes juridiques, tous les cantons ne s'y retrouvent pas. Vous savez que je viens d'un canton frontalier qui aujourd'hui est un canton transfrontalier. Si vous prenez l'en-



semble des cantons périphériques de la Suisse, vous constaterez que 30 pour cent de la population y résident. Ils ont des problèmes spécifiques, et force m'est de constater que les préoccupations majeures des cantons transfrontaliers qui sont déjà intégrés - je souligne trois fois - beaucoup plus que la Suisse nucléaire, n'ont pas été pris suffisamment en compte. Il faut intégrer dans le dispositif référendaire les cantons, et pourquoi ne pas prendre la disposition des huit cantons selon l'article 89 alinéa 2 cst.?

Ensuite, je me pose simplement une question - et c'est peut-être une réponse au collègue Gross Andreas. Il y a en effet la question de la suite des opérations, mais je la vois dans l'avenir et non pas maintenant dans la mêlée, à savoir comment on va trouver en Suisse le pendant de l'avis préjudiciel de la Cour de Luxembourg ("Vorabentscheid des Europäischen Gerichtshofes"). Il faut qu'il y ait une instance qui examine ce qui est compatible ou non, avant qu'on appelle la population aux urnes pour après se casser le nez contre une juridiction qui peut être la cour EEE qui doit appliquer le droit communautaire, ou directement la Cour européenne. Cette question pourra peut-être encore être élucidée dans le groupe de travail ce soir.

Pour terminer, je prends position sur les deux propositions faites par M. Guinand. Entre temps je vois plus clair sur la distinction qu'il a faite au début de cette séance. A propos de votre deuxième proposition, il me paraît important que, lorsque nous formons un groupe de travail, le département soit associé à cette opération. J'ai pu me rendre compte du fait que l'Administration a des arguments terriblement compétents - et terriblement embêtants! Et le groupe de travail doit les connaître pour pouvoir trouver un compromis efficace, qui soit un compromis entre la tête et le ventre.

**Frau Heberlein:** Herr Tschopp hat einen ersten Schritt getan weg von der rein juristisch-argumentativen Ebene, und dies scheint mir eine gute Voraussetzung für einen tragfähigen Kompromiss zu sein mit dem Ziel, das fakultative Referendum nicht ganz auszuschliessen.

Was die Ergänzungsanträge betrifft, so habe ich für einige davon grosse Sympathien. Es erscheint mir aber sehr gefährlich, mit dem Eurolex-Verfahren neue demokratische Instrumente einzuführen, ohne sie zuvor diskutiert zu haben. Wir haben zum Beispiel sehr lang darüber beraten, wie die Verfassungsmässigkeit unserer Gesetze überprüft werden könnte, und haben immer noch keine Lösung dafür. Jetzt werden wir damit leben müssen, dass das Bundesgericht immer noch nicht darüber befinden kann, dass aber der EuGH in Luxemburg über deren Euro-Kompatibilität entscheidet. Ich plädiere also dafür, jetzt nur die unmittelbar notwendigen Anpassungen vorzunehmen und die übrigen Vorstösse in einem umfassenderen Verfahren zu diskutieren.

Zu den Anträgen Bühlmann und Tschäppät auf Streichung von Artikel 20: Könnte in diesem Fall das EWR-Abkommen trotzdem ratifiziert werden? Von Verwaltungsseite her habe ich verstanden, dass es nicht ratifiziert werden kann, bevor über die Gesetze entschieden ist.

**Fischer-Seengen:** Ich bin aufgefordert worden, mich dazu zu äussern, ob ich mich mit dem Ergänzungsantrag Segmüller einverstanden erklären könnte. Im Prinzip erscheint er mir nicht un-



bedingt notwendig, denn implizit ist klar, dass Völkerrecht vor Landesrecht geht. Es geht aber darum, einen Kompromiss zu finden, und ich sehe in der Ergänzung keine Fussangel, also habe ich dagegen nichts einzuwenden.

**Tschäppät Alexander:** Ich habe etwas Mühe mit dem mehrmals geäusserten Argument, der Antrag Fischer-Seengen sei ein Kompromiss. Das Umdenken in dem Sinne, dass das Referendum im Zusammenhang mit der EWR-Abstimmung nötig ist, ist höchstens eine Erleuchtung. Der Antrag Fischer-Seengen geht inhaltlich in die gleiche Richtung wie unser Antrag auf Streichung von Artikel 20, nur der Weg ist ein anderer. Im einen Fall setzen Sie alles sofort in Kraft, haben also zuerst Rechtssicherheit und schaffen nachträglich Rechtsunsicherheit; im anderen Fall haben Sie bis zum Ablauf der Referendumsfrist eine gewisse Rechtsunsicherheit bei einzelnen Gesetzen, aber das würde die Ratifizierung von Eurolex nicht beeinträchtigen.

Noch kurz etwas zur Angst, man wolle jetzt neue demokratische Instrumente einführen: Das ist für uns klar eine politische Frage. Im Blick auf den EWR stellen wir gewisse direktdemokratische Instrumente in den Hintergrund; das macht der Antrag Segmüller klar. Der Acquis communautaire hat Vorrang, und unsere demokratischen Möglichkeiten werden begrenzt. Dafür wollen wir aus politischen Gründen kompensatorisch etwas anderes schaffen; daher der Antrag Borel François. Ich möchte Ihnen beliebt machen, den Kompromiss dahingehend zu suchen, dass man das Kompensieren als zweites Element neben dem Referendum in irgend einer Form einbaut.

Ich muss Ihnen sagen, dass wir noch einige Mühe haben werden, unseren Leuten zu erklären, dass der Antrag Fischer-Seengen mit Einführung des Referendums der Kompromiss zu unserem Streichungsantrag betreffend Artikel 20 sein soll.

**M. Borel François:** En vue de l'organisation des travaux: Nous sommes d'accord de former un groupe de travail, et je trouve vraiment utile que M. le Conseiller fédéral désigne un membre de son Administration pour y participer. La suggestion évoquée par M. Aubert serait aussi une idée qui pourrait rendre service dans la recherche d'un compromis; l'idée d'initiative, restreinte au domaine européen, aurait l'avantage d'éviter des trous législatifs et des zig-zags permanents entre le nouveau droit et l'ancien.

En ce qui concerne la proposition Fischer-Seengen, elle me paraît encore plus proche de la mienne, puisque selon mon idée l'ensemble des arrêtés deviennent des arrêtés urgents. A ce moment-là, on évite le terme "urgent" dans la proposition Fischer, mais dans la pratique cela ne change pas grand-chose. De toute façon, la proposition Fischer-Seengen devrait être reformulée. Dans l'alinéa 2, si le référendum est demandé, il faut savoir ce que c'est. Un référendum selon l'article 89 cst.? C'est une allusion implicite, et il faudrait préciser ces choses.

Ma proposition est d'ordre général; elle prévoit le référendum constructif en général dans la Constitution. Dans le sens d'un compromis, on pourrait restreindre cette idée à ce qui se passe au niveau de l'adaptation du droit suisse au droit européen. Politiquement il me paraît important d'empêcher que les possibilités référendaires puissent être utilisées comme manoeuvre de retardement par les adversaires de l'EEE.



**Eggenberger:** Ich bin der Meinung, dass es in der Frage des Beitritts zum EWR nicht ohne Referendum geht. Die grundsätzlichen politischen und rechtlichen Gründe sind schon genannt worden. Dies vor allem deshalb, weil einzelne Beschlüsse - das ist aus den Beratungen der letzten Tage klar hervorgegangen - weiter gehen als das, was das EWR-Recht vorschreibt. Die klarste und sauberste Lösung scheint mir die Streichung von Artikel 20 gemäss den Anträgen Bühlmann und Borel zu sein; persönlich könnte ich auch mit dem Antrag Fischer-Seengen leben.

Ein Problem scheint mir, dass wir Schweizer bei der Anwendung der Gesetze immer die Musterknaben spielen, indem wir alles von Anfang an zu 100 Prozent oder mehr einhalten wollen. Die Statistik unter den EG-Ländern weist ja nach, dass die Mitgliedländer das EG-Recht in unterschiedlichem Mass einhalten, von 48 Prozent bis 90 Prozent. Hier haben wir einen gewissen Spielraum. Ein konkretes Beispiel ist für mich das Fernmeldegesetz, wo zum Teil die Regierungen von EG-Staaten mithelfen, dessen Bedingungen zu umgehen.

Der Antrag Segmüller scheint mir keine gute Lösung. Er ist erstens nicht notwendig, und zweitens gilt meines Erachtens das supranationale Recht nur dann, wenn jemand Klage einreicht.

**Frau Stamm Judith:** Der Antrag Fischer-Seengen hat zwei Anliegen unter einen Hut gebracht: jenes des Bundesrates (Rechtssicherheit) und jenes der Wahrung direktdemokratischer Rechte. In diesem Sinn betrachte ich ihn schon als Kompromiss. Was die Kompensation für die Einschränkung der Volksrechte betrifft, so bin ich mit Ihnen, Herr Tschäppät, einverstanden, dass wir kompensieren sollen, dass wir es uns aber jetzt nicht leisten können, die vorgeschlagenen Modelle sorgfältig gegeneinander abzuwägen und kompetent zu entscheiden. Meines Erachtens ergibt sich dadurch eine zusätzliche Belastung der EWR-Diskussion.

**Gross Andreas:** Herr Nebiker verkennt bei meiner Idee der Gesetzesinitiative, dass sie beschränkt ist auf das Erfordernis der Anpassung an das EWR-Recht. Sie hat den grossen Vorteil, dass die Eurolex jederzeit im Lichte der Erfahrungen reformiert werden kann. Das ist doch angesichts der vielen Unsicherheitsfaktoren ein enormer Vorteil. In der wissenschaftlichen Diskussion wird gegen das Referendum immer wieder vorgebracht, dass man ja nicht im voraus abschätzen kann, wie sich die Dinge entwickeln, bevor ein Gesetz in Kraft tritt.

Es erstaunt mich deshalb, dass für Frau Stamm, der ich sonst einigen Mut attestiere, beim konstruktiven Referendum, über das wir seit mehr als einem Jahr diskutieren, die Entscheidungsreife nicht gegeben ist. Und über die Gesetzesinitiative wird schon seit über hundert Jahren diskutiert und es fehlt immer noch der Mut, dazu ja zu sagen.

**Seiler Hanspeter:** Im Interesse der Sache scheint mir die Wahrung des fakultativen Referendums eines der wichtigsten Elemente zu sein. Ich erkläre mich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen, wenn sich eine zweckmässigere Lösung anbietet. Ich könnte mich dem Antrag Fischer-Seengen mit der Ergänzung Nebiker anschliessen.



**Nebiker** (zu Antrag Nr.13): Beim Antrag Fischer-Seengen verbleibt in einem Bereich eine gewisse Rechtsunsicherheit, mindestens für Leute, die nicht Rechtsgelehrte sind. Sie betrifft die Phase zwischen dem Zeitpunkt, wo ein Referendum gegen einen Erlass im Zusammenhang mit dem EWR zustande gekommen ist, und dem Inkrafttreten eines neuen Erlasses.

Grundsätzlich kann man den provisorischen Erlass, der vom Referendum attackiert worden ist, in Kraft setzen; dann gälte europäisches Recht - oder man kann gemäss meinem Antrag feststellen, dass schweizerisches Recht gilt, vorbehaltlich der direkt anwendbaren Bestimmungen aus dem EWR-Recht. Materiell würde das auf dasselbe hinauslaufen, nur scheint es mir wichtig, das im Sinn der Rechtsinterpretation festzulegen. Damit hätten wir auch eine Alternative zum Zusatzantrag Segmüller.

**M. Guinand:** Si nous trouvons une solution qui rallie le plus grand nombre de propositions, je ne veux pas nécessairement maintenir ma proposition.

Une question en relation à la proposition de M. Fischer-Seengen: elle conduit à ce que l'ensemble de l'adaptation du droit fédéral entre en vigueur au 1er janvier 1993. Le référendum, si j'ai bien compris, n'aurait pas d'effet suspensif, c'est-à-dire que 50 000 citoyens demanderaient le référendum contre une loi qui fait partie d'Eurolex, et dans la solution Fischer on pourrait en faire une seule loi. Si le référendum aboutit dans les trois mois, la loi reste en vigueur jusqu'au moment où le peuple suisse vote. Si il dit oui à la loi, celle-ci subsiste. Si par contre il dit non - et ici, j'aimerais qu'on ne trompe personne - la loi ou l'arrêt fédéral tombe, mais si cette loi ne faisait que transposer du droit européen directement applicable, ce droit reste directement applicable.

**Nebiker:** Sie haben mich richtig verstanden. Aber bei einem weiteren Entscheid bzw. Vorschlag hat man durchaus wieder die Möglichkeit, einen Spielraum für Kompensationen auszuschöpfen, ohne europäisches Recht zu verletzen.

**Bundesrat Koller:** Vorerst möchte ich ein Missverständnis ausräumen und klarstellen, dass für mich die Frage der direkten Demokratie keine Nebenfrage ist. Ich habe gesagt, wenn man vom Prinzip des Gesamtentscheides ausgeht, dann sei die Frage der juristischen Technik eine Nebenfrage, und das werde vermutlich auch im Volk so empfunden. Ich bin nach wie vor überzeugt: Wir müssen dem Volk verständlich machen, dass es ein Gesamtentscheid ist; wir übernehmen eine riesige Rechtsmasse von 1590 Rechtsakten und führen sie in unser nationales Recht ein. Und es wird dem Volk einleuchten, dass wir die vorgegebenen Spielregeln übernehmen müssen, wenn wir ab dem 1.1.1993 am europäischen Binnenmarkt teilhaben wollen.

Meine Kompromissbereitschaft habe ich Ihnen schon signalisiert, aber - und das muss ich betonen - im Rahmen vernünftiger Lösungen. Denn eines sollte auch der sozialdemokratischen Fraktion klar sein. Sie haben in der vergangenen Session zu Recht den Fall Graubünden/Lex Friedrich in Form eines Vorstosses der ganzen Fraktion reklamiert. Das war für mich die letzte Bestätigung, dass wir die Referendumsfrage nicht derart lösen dürfen, dass wir ständig in so unerfreuliche Situationen hineingeraten. Deshalb wäre es eine Illusion, wenn man den Leuten vorgaukeln würde, sie könnten gegen alle 70 Eurolex-Vorlagen das normale



Referendum ergreifen mit der Wirkung, dass dann das vorbestehende Recht weiter gelten würde.

Ich gebe gerne zu: Wenn man das mit einer klaren Vorrangklausel versieht, wie das schon die ständerätliche Kommission empfohlen hat, dann kann das Bundesgericht an der Schubert-Praxis nicht festhalten, denn dann schreiben Sie ihm als Gesetzgeber verbindlich vor, dass diese Praxis keinen Platz mehr hat. Das müssen Sie aber meines Erachtens auch tun; sonst würde das Bundesgericht mit Recht sagen, wenn man jetzt überall Referendumsrechte gewähren wolle, so sei dies ein Fingerzeig, dass die späteren nationalen Gesetzgebungen Vorrang haben sollen, wie das in der Schubert-Praxis tatsächlich begründet worden ist. Deshalb war für die ständerätliche Kommission gestern das Junktim zwischen der Vorrangregel und dem Gewähren von Referendumsrechten unaufgebar.

Zu den Vorschlägen, welche die demokratischen Rechte ausbauen möchten, weil wir sie im Zusammenhang mit Eurolex einschränken: Persönlich stehe ich voll hinter dieser Idee, und ich habe Prof. Aubert bereits einen entsprechenden Auftrag erteilt, mir Vorschläge zu unterbreiten, weil sich das ganze Problem der direkten Demokratie bei einem allfälligen EG-Beitritt noch viel schwerwiegender stellen wird als beim EWR-Abkommen. Darum müssen wir hier neue Formen entwickeln.

Aber ich möchte Sie davor warnen, dies jetzt zu tun; diese Dinge sind noch nicht ausgereift, und auch auf Kantonsebene haben wir keinerlei Erfahrung. Der Kanton Bern hat jetzt einen Versuch gemacht, das konstruktive Referendum in die neue Kantonsverfassung aufzunehmen, aber es ist - wenn ich richtig orientiert bin - zur näheren Prüfung zurückgewiesen worden. Wir würden zusätzliche Probleme schaffen und Gefahr laufen, Verfahren einzuführen, deren Schwächen und Mängel wir erst nachträglich entdecken.

Wenn Sie im Sinne der Anträge Borel François und Gross Andreas das Problem der Volksrechte im Bereich der internationalen Beziehungen generell regeln wollen, dann ist die Einheit der Materie durchbrochen, und wir müssten auf jeden Fall eine gesonderte Vorlage unterbreiten.

Nun nochmals zur Grundfrage: Ich bin zwar kompromissbereit, aber ich sehe es auch als meine Pflicht, darauf hinzuweisen, dass der sich abzeichnende Kompromissvorschlag die Volksrechte zwar durchgehend gewährt, aber inhaltlich sehr stark relativiert. Und die Gretchenfrage ist die: Wieviel Relativierung der Volksrechte verträgt es politisch bei gleichzeitiger Gewährung des Referendums, ohne dass es kontraproduktiv wird? Das hängt letztlich von der Breite des Spielraumes ab, und diesbezüglich muss ich hier ganz klar sagen, dass die Kombination der Anträge Fischer-Seengen und Segmüller praktisch folgendes bedeutet: Wenn ein Referendum ergriffen wird, fällt die Eurolex-Vorlage im entsprechenden Einzelfall ausser Kraft. Das vorbestehende schweizerische Recht lebt wieder auf, aber es ist im konkreten Einzelfall nicht anwendbar, wenn eine unmittelbar anwendbare EWR-Bestimmung vorliegt, die aufgrund des Vorrangs des Völkerrechts vorgeht. Deshalb betrachte ich den bundesrätlichen Vorschlag noch nicht als gestorben, wie Herr Borel meinte, sondern er wird am Ende des ganzen Entscheidungsprozesses wieder in einem besseren Licht dastehen als heute.

Die Anträge Guinand und Seiler Hanspeter liegen bezüglich des Gesamtentscheides auf einer ähnlichen Linie wie jener des Bundesrates. Unterschiede bestehen in technischen Details; beide



Anträge haben den Vorteil, dass man den Ausschluss des fakultativen Referendums zu den 70 EWR-Erlassen nicht ausdrücklich erwähnt, aber das ist natürlich nur ein psychologischer Vorteil. Der Nachteil des Antrags Seiler besteht darin, dass wir ad hoc "pour les besoins de la cause" ein neues obligatorisches Gesetzesreferendum einführen. Davor möchte ich warnen, denn dann haben wir plötzlich direkte Demokratie "à la Mitterrand", und das scheint mir in der Europafrage sehr gefährlich.

Noch ein Wort zu jenen, die das ordentliche Referendum beibehalten wollen. Ich gebe zu, Herr Tschäppät: Wenn man das klar mit der Vorrangregel des europäischen Rechts verknüpft, dann ist die Situation nicht mehr zentral anders als bei diesem Vorschlag. Aber es hat trotzdem einige Nachteile, besonders bezüglich des zeitlichen Ablaufs. Ich kann mir nicht gut vorstellen, dass wir am 6. Dezember die Volksabstimmung durchführen, und dass noch die Referendumsfristen laufen, während wir die Ratifikationsurkunde hinterlegen. Das würde uns das Volk nicht abnehmen. Hier bieten die Anträge der ständerätlichen Kommission und von Herrn Fischer-Seengen einen klaren Vorteil. Herr Ruf: Ich möchte nach beiden Seiten intellektuell redlich sein. Ich gebe ehrlich zu, dass eine Relativierung unserer Volksrechte unvermeidlich ist; Bundesrat Petitpierre hat einmal das Wort geprägt, jeder Staatsvertrag sei die Aufgabe einer Parzelle Souveränität. Wir leben heute nicht mehr auf einer Insel, und die Uebernahme des Eurolex-Paketes bedeutet ganz klar eine Relativierung der Volksrechte - sofern Volk und Stände einen positiven Grundentscheid fällen. Es wäre aber eine Illusion zu glauben, die Schweiz würde bei einem Nein zum EWR völlig autonom und souverän bleiben. Sie wissen, Herr Ruf, dass wir heute vor allem die wirtschaftlichen Vorlagen zuerst nach ihrer Europafähigkeit untersuchen müssen.

Das EWR-Abkommen ist kündbar; das ist ein wichtiger Unterschied zur EG-Vollmitgliedschaft. Wir haben aber das Schicksal der Eurolex-Vorlagen trotzdem nicht ans EWR-Abkommen gebunden, von Ausnahmefällen abgesehen. Denn wenn wir das Referendum gewähren, wäre es für das Volk ja unverständlich, alles nachträglich nochmals in Frage zu stellen, nachdem wir mit diesem Recht einige Jahre gelebt haben.

Eine Frage ist noch zu klären: Wenn ein Referendum Erfolg hat, dann enthalten die Vorschläge des Redressement national, das die Idee des nachträglichen Referendums erstmals eingebracht hat, und der ständerätlichen Kommission die Unsicherheit, ob der Erlass allenfalls noch weiter gelten sollte. Meines Erachtens ist das nicht unbedingt nötig, aber ich muss Sie auf die Folgen aufmerksam machen. Wie erwähnt wird das unmittelbar anwendbare EWR-Recht trotzdem gelten; das einzige, was uns wegen der Verspätung im Bereich des nicht unmittelbar anwendbaren Rechts passieren kann, ist eine Verantwortlichkeitsklage, wie dies auch Italien schon erlebt hat - aber man kann ja nicht immer alles haben, und wir sollten in diesem Fall nicht zu perfektionistisch sein.

Herr Nebiker, Ihr Antrag hat für den Laien den Vorteil grösserer Transparenz, aber dem Juristen würde er zusätzliche Probleme schaffen, weil der Begriff des direkt anwendbaren Rechtes noch in Entwicklung ist, und die Arbeitsgruppe müsste sehr gründlich analysieren, ob es etwas bringt, ihn einzuführen. Ein Blick auf andere europäische Länder: Oesterreich, das wie die Schweiz ein monistisches Land ist, sowie Finnland und Schweden als dualistische Staaten sind auch im Begriff, den



Vorrang des europäischen Rechts ausdrücklich in ihre Rechtsordnungen aufzunehmen. Grundsätzlich scheint das auch mir erwünscht. Wir haben ja auch den Artikel 113, der in der Bundesverfassung stehenbleibt, und das würde für das Bundesgericht zu einer Lotterie. Nehmen Sie das Beispiel der Appenzeller - sie sind diesbezüglich geprüfte Leute. Herr Furgler hat auch erklärt, es ändere sich beim kantonalen Stimmrecht nichts, und dann hat das Bundesgericht trotzdem über den Willen des kantonalen Gesetzgebers hinweg anders entschieden. In diesem Punkt würde ich nicht so leichthin wie Herr Borel urteilen, dass es hie und da eine Abstimmung ohne grosse Wirkung gibt; ich bin der festen Ueberzeugung, dass wir auf diese Art die direkte Demokratie zugrunderichten.

Dass wir kein Vorab-Entscheidungsverfahren haben, Herr Tschopp, hängt zusammen mit der Frage der fremden Richter. Das wollten wir nicht, denn es hätte über den EuGH geschehen müssen, aber wir haben die fakultative, allerdings nicht zwingende Möglichkeit im Rahmen des Efta-Gerichtshofes.

Herr Eggenberger sprach vom Musterschüler Schweiz. Natürlich neigen wir dazu, aber in bezug auf die Frage, die wir heute behandeln, weiss ich, dass alle übrigen Efta-Staaten mit ihren Eurolex-Programmen auch an der Arbeit sind und ihr Recht auf den 1.1.1993 angepasst haben werden. Und natürlich kann man sich stark fühlen, aber man sollte die Partner - das gilt in allen Lebensbereichen - nicht unnötig provozieren. Die Schweiz war beim EWR-Abkommen der härteste Verhandlungspartner und ist damit einigen Partnern auf die Nerven gegangen. Wenn wir jetzt diejenigen sind, die nicht rechtzeitig kommen und möglicherweise aussteigen, dann gelangt das Verständnis unserer Partner gelegentlich ans Limit.

Herr Guinand: Ich kann Ihrer Einteilung der Eurolex-Vorlagen überhaupt nicht folgen. "Notwendig" haben wir immer im Sinne von juristisch notwendig interpretiert. Nur was zur Erfüllung des völkerrechtlichen Vertrages unbedingt notwendig ist, soll in die Eurolex-Vorlagen aufgenommen werden, wobei ich Ihnen auch einige Grenzfälle signalisiert habe. Aber der Bundesrat möchte keinerlei Vorlagen aufnehmen, die nur "utiles" sind, sondern lediglich juristisch notwendige.

Persönlich würde ich die Einsetzung einer Subkommission begrüßen, denn eine so grosse Kommission eignet sich wenig für Formulierungsübungen, und es gibt mit meinen Spezialisten noch einige Details zu klären. Wenn in der Subkommission ein Kompromiss zustandekommt, können wir morgen nachmittag nur noch abstimmen und ins Wochenende gehen.

**Präsidentin:** Wollen Sie tatsächlich eine Subkommission, oder sollen wir anhand des skizzierten Vorgehens abstimmen?

Abstimmung / Vote:

Für eine Subkommission  
dagegen

15 Stimmen  
0 Stimmen

**Fritschi Oscar:** Ich rege an, im Sinne einer Konsultativabstimmung das skizzierte Abstimmungsprozedere durchzuführen, so dass die Subkommission gewissermassen die Strömungen und Ideen in der Gesamtkommission mitbekommt.

**M. Darbellay:** A mon avis, il ne faut pas faire de vote préalable. Il est préférable que la sous-commission ait la liberté



de travailler en fonction des discussions que nous avons eues jusqu'à maintenant, qui sont assez claires.

Abstimmung zum Ordnungsantrag / Vote sur la motion d'ordre

Für den Ordnungsantrag Fritschi Oscar	4 Stimmen
dagegen	offensichtliches Mehr

**Präsidentin:** Sie haben sich nach kurzer Diskussion entschlossen, dass der Subkommission je ein Mitglied aus den vertretenen Fraktionen angehören soll sowie Vertreter des EJPD teilnehmen sollen. Die Fraktionsmitglieder sind: Frau Stamm Judith (CVP), M. Borel François (SP), Frau Zölch (SVP), Fischer-Seengen (FDP), M. Guinand (groupe libéral).

Zum weiteren Vorgehen. Wollen wir die nicht der Subkommission angehörenden Kommissionmitglieder entlassen oder noch im Plenum über Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen BV beraten?

Abstimmung / Vote:

Für Beratung Art.21	8 Stimmen
Für Vertagung der Beratung	13 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen vom 9.7., 18.55 Uhr, bis 10.7., 13.00 Uhr

Le débat sur cet objet est interrompu entre le 9.7. à 18h55 et le 10.7. à 13h00

**Präsidentin:** Ich danke den Vertretern des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes für ihre Bereitschaft, mit unserer Subkommission nach Formulierungen zu suchen und dabei auch Ueberzeit zu leisten.

Die gestern eingesetzte Subkommission hat insgesamt über vier Stunden gearbeitet und sich zu einem Antrag durchgerungen, der unseres Erachtens ausgereift ist.

Die Ausgangslage: Gestern abend hatten wir zehn Anträge auf dem Tisch; neu hinzugekommen sind die Anträge Nr.14 (Subkommission), Nr.15 (Borel François) und Nr.16 (Stamm Judith).

Antrag 14 beinhaltet einen Artikel 19bis (neu) und einen Artikel 20 (neu) der Uebergangsbestimmungen BV. Die Subkommission ist zur Auffassung gelangt, dass sich rund um den Antrag Nr.9 (Fischer-Seengen), kombiniert mit den Anträgen Nr.12 (Segmüller) und Nr.13 (Nebiker) ein Kompromiss ergeben könnte. Das war unsere Ausgangsbasis.

Mit Artikel 19bis (neu) möchten wir Klarheit schaffen darüber, dass übergeordnetes Recht grundsätzlich den Vorrang hat. Das heisst einerseits, dass sämtliche Behörden von Bund und Kantonen kein Recht mehr setzen können, das dem EWR-Recht widerspricht. Andererseits heisst das, dass Gesetze oder Erlasse, die dem EWR-Recht widersprechen, nicht mehr angewendet werden dürfen; unsere Gerichtsinstanzen dürfen also keine Normen mehr anwenden, die mit dem EWR-Recht nicht übereinstimmen.

Betrachten wir nun die Auswirkungen dieses Artikels auf die Volksrechte. Initiativen werden vermehrt einer Prüfung bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit EWR-Recht unterzogen werden müssen, und Referenden sind dort zumindest fragwürdig, wo es um unmittelbar anwendbares EWR-Recht geht.



Zur Notwendigkeit der Verankerung von Art.19bis (neu) in der Verfassung:

1. Wir wollen klar zum Ausdruck bringen, dass in Zukunft das Referendum in EWR-Belangen nur noch dort voll zum Tragen kommt, wo es sich nicht mehr um unmittelbar anwendbares EWR-Recht handelt.

2. Art.113 Abs.3 und Art.114bis Abs.3 BV sehen vor, dass Gesetzesrecht für das Bundesgericht massgebend ist. Um das Bundesgericht künftig vom Dilemma der Anwendung von späterem Landesrecht, das dem EWR widersprechen könnte, zu befreien, ist unseres Erachtens der Artikel 19bis auf Verfassungsebene nötig. Mit Artikel 20 (neu) der Uebergangsbestimmungen wollen wir einerseits die Volksrechte wahren und andererseits sicherstellen, dass der Bundesrat das EWR-Abkommen ratifizieren kann und dass die Vertragstreue eingehalten wird. Deshalb formulieren wir in Absatz 1: "Die von der Bundesversammlung beschlossenen und auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts treten zusammen mit dem Abkommen in Kraft." Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und wird dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt der Erlass unverzüglich ausser Kraft. In einem solchen Fall müssen wir den Link zu Art.19bis machen; das bedeutet, dass in einem solchen Fall unmittelbar anwendbares EWR-Recht gelten würde, aber nur in Einzelfällen, wo eine Bürgerin oder ein Bürger dieses Recht geltend machen würde.

Absatz 3 von Art.20 (neu) wäre streng rechtlich nicht nötig, entspricht aber dem Erfordernis politischer Transparenz. Er legt fest, dass für die Uebergangszeit und für die Weiterentwicklung des EWR-Rechts das normale Gesetzgebungsverfahren gilt.

Die Subkommission unterbreitet Ihnen beide Artikel einstimmig; wir sind der Meinung, dass sie den Kriterien der Vertragstreue, der möglichen Wahrung der Rechtssicherheit und der optimalen Wahrung der Volksrechte gerecht werden.

M. Borel François (concernant la proposition no 15): Reste en suspens ma proposition no 3; je l'ai déjà motivée hier. Je rappellerai que le groupe socialiste est de l'avis que l'intégration européenne implique - et sur ce point nous sommes tous d'accord - une diminution des droits populaires. Il convient donc de donner un signal comme quoi par ailleurs il est possible de les développer d'une autre manière, pour que le bilan puisse être présenté comme équilibré pour l'électeur. Nous avons deux propositions sur ce sujet, et nous allons voter là-dessus. Vu la température dans cette commission, il est clair que ma proposition va être rejetée. Par contre, il a été clairement signalé qu'elle pouvait être admise dans un deuxième temps. Dans le groupe de travail il s'est avéré qu'une proposition - celle du référendum constructif - avait l'appui du PDC; Mme Stamm va défendre ce point de vue; l'autre n'avait plus que la voix socialiste, mais il me paraît utile que les deux propositions soient soumises sous forme d'initiatives parlementaires à la réflexion du Parlement et du gouvernement. Je fais donc la proposition de maintenir - au cas très vraisemblable où vous refuseriez les propositions de M. Gross Andreas et de moi-même concernant l'arrêté, de les accepter sous forme d'initiative parlementaire pour donner satisfaction au peuple suisse à moyen terme.



**Frau Stamm Judith** (zu Antrag Nr. 16): Mein Anliegen ist es ebenfalls, die Verbesserung der Volksrechte im Zusammenhang mit der EWR-Vorlage an die Hand zu nehmen. Ich habe Ihnen im Hinblick auf die Anträge Borel François und Gross Andreas gesagt, dass man mit der beabsichtigten Verfassungsänderung das Fuder überlädt. Trotzdem fände ich es sinnvoll, wenn die Staatspolitische Kommission ein Zeichen setzen würde, dass wir die Volksrechte zur Diskussion stellen - und dazu scheint mir das Instrument der parlamentarischen Initiative unserer Kommission geeignet. Ich habe die Idee des konstruktiven Referendums aufgenommen, wie es von Herrn Borel François vorgeschlagen wird. Die Idee ist mir sympathisch, und dafür lässt sich allenfalls in unserer Kommission eine Mehrheit finden. Formell betrachte ich die Initiative als allgemeine Anregung; der Grundgedanke ist, dass es möglich sein soll, im Rahmen des Gesetzesreferendums einen Gegenvorschlag einzureichen. Ich wäre nicht für eine Motion, denn die Kommission sollte wirklich zum Ausdruck bringen, dass sie das Thema der Volksrechte ernst nimmt.

**Präsidentin:** In der Subkommission haben wir geprüft, ob der Antrag Borel mit Litera a und Litera b, die ja auch getrennt werden könnten, tragfähig sei. Die Mehrheit der Subkommission konnte nur Litera a bejahen; der Antrag Stamm Judith trägt diesem Umstand Rechnung.

#### Aussprache / Discussion

**Gross Andreas:** Ich habe eine Bemerkung sprachlich-redaktioneller Art. Ständerat Zimmerli und ich bemühen uns in der Redaktionskommission immer darum, keine obrigkeitlichen Formulierungen zu verankern. Der Satz "Bund und Kantone sorgen für..." ist eine klassische Formulierung dieser Art. Mein Vorschlag wäre: "Bund und Kantone verwirklichen gemeinsam..."

**Nebiker:** Ich bin mit dem Antrag der Subkommission einverstanden und ziehe meinen Antrag zurück.

**Seiler Hanspeter:** Ich ziehe meinen Antrag ebenfalls zurück.

**M. Guinand:** Je retire aussi ma proposition, mais je souligne quand-même que j'aurais préféré une solution qui permette la clarté absolue - c'était celle du Conseil fédéral. Je me rallie à la proposition no 14 parce que c'est la seule solution politiquement praticable.

**Fischer-Seengen:** Ich freue mich darüber, dass die Subkommission gestützt auf meinen Antrag eine optimale, befriedigende Lösung gefunden hat; ich ziehe meinen Antrag zurück.

**Frau Heberlein:** Ich stelle im Bereich der textlichen Gestalt noch den Begriff des Erlasses zur Diskussion, der nicht ganz klar ist. Was ist in Art.20 Abs.2 mit den Erlassen gemeint, gegen die das Referendum ergriffen werden kann? Ich würde der Klarheit halber den Satz verlängern und sagen: "Wird gegen einen der im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen geänderten Er-lasse..."



**Frau Segmüller:** Ich finde den Antrag Nr.14 für das von uns angestrebte Ziel inhaltlich optimal und ziehe meinen Antrag zurück; er hat ja Eingang gefunden in den Art.19bis (neu).

**M. Darbellay:** Deux remarques rédactionnelles concernant le texte français. Dans l'alinéa 3, au lieu de "législation fédérale à l'Accord de l'EEE..." il faudrait mettre "en relation avec l'Accord de l'EEE..." et puis dans l'alinéa 1, il est préférable de mettre "...et nécessaires pour l'entrée en vigueur..." au lieu de "...en vue de la ratification..."

**Frau Bühlmann:** In Art.19bis (neu) wird explizit ausgedrückt, dass EWR-Recht über schweizerischem Recht steht. Von den Völkerrechtlern haben wir aber gehört, dass dies bei übergeordnetem Recht generell der Fall ist. Es bekommt natürlich einen ganz speziellen Stellenwert, wenn wir quasi nur EWR-Recht festschreiben; das stört uns.

In Art.20 (neu) gilt die Bestimmung von Absatz 2 eigentlich nur für drei Monate, d.h. für die Gesetze, die auf den 1.1.1993 in Kraft treten; nachher wird sie obsolet. Deshalb stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit.

Ich ziehe meinen Antrag zurück, aber das ist ein politischer Entscheid, weil es im Moment die einzig mögliche Lösung ist.

**Tschäppät Alexander:** Der EWR ist für uns ein Gesamtpaket mit verschiedenen Elementen, wie für die anderen Parteien auch. Jede Kommission erarbeitet einzelne Elemente, und es wird sich weisen, wie schliesslich die Gesamtbilanz aussieht. Die Demokratiefrage ist für uns ein wesentliches Element dieses Entscheidungsprozesses; von dort her ist es uns ein grosses Anliegen, nicht nur die Referendumsfrage, sondern auch die Frage der Kompensation des Verlustes an direkter Demokratie zu lösen. Wir wollen keine Obstruktion zu den Artikeln 19bis und 20 machen; das ist für uns ein anderer Weg mit dem gleichen Inhalt; vielleicht ist es aussenpolitisch sogar der geschicktere Weg. Klar möchten wir aber festhalten, dass wir unsere Zustimmung zu Art.20 nicht als Kompromiss unter gleichzeitigem Verzicht auf unsere Kompensationswünsche verstanden wissen wollen. Im Moment werden wir deshalb die Anträge Nr.3 (Borel François) und Nr.11 (Gross Andreas) noch aufrechterhalten. Für andere Parteien, die sich allenfalls unserem Wunsch nach Kompensation anschliessen wollen, ist ja bis zum 6. Dezember noch genügend Zeit vorhanden.

**Ruf:** Wenn ich den Antrag der Subkommission mit den gestrigen Anträgen vergleiche, stelle ich eine Panscherei fest; es wird alter Wein in neue Schläuche gefüllt. Es gilt weiterhin meine Feststellung, dass es sich um ein Scheinreferendum handelt, mit welchem dem Volk nicht vorhandene Mitsprachemöglichkeiten vorgaukelt werden.

Ich halte meinen Antrag in modifizierter Form aufrecht. Ich schlage Ihnen also bei Art.20(neu) einen neuen Absatz 4 vor. Noch eine Bemerkung zu Art.19bis (neu): Aus unserer Sicht ist der Vorrang des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht grundsätzlich abzulehnen. Diese Position verfechten wir seit Jahren, und wir wollen dem Bundesgericht die Möglichkeit geben, auch künftig seine Schubert-Praxis weiterzuführen.



Dr. Koller Heinrich: zu Artikel 19bis (neu): Selbstverständlich gilt das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechts generell. Hier beschränken wir die Verankerung auf das EWR-Recht, besonders aus drei Gründen:

1. Aus Art.19bis darf man nicht durch Umkehrschluss ableiten, dass die Bestimmung für den Rest des Völkerrechts nicht gelten würde; nach einhelliger Meinung der Fachleute sind solche Umkehrschlüsse in der Verfassung nicht zulässig.

2. Die Verankerung ist hier besonders bedeutsam, weil wir mit dem Referendum etwas zulassen, das eine Scheinzulassung sein könnte. Es besteht ja der Vorbehalt der direkt anwendbaren Bestimmungen, die wir dennoch anwenden müssten, wenn ein Referendum ergriffen würde und in der Volksabstimmung erfolgreich wäre.

3. Wir müssen das Bundesgericht vom Dilemma des Art.113 Abs.3 BV befreien. Mit dem EWR schaffen wir ein Rechtsschutzsystem, gemäss welchem der Einzelne den Bund oder die Kantone wegen Verletzung des EWR-Rechts einklagen kann.

Zum redaktionellen Vorschlag Gross Andreas: Seine Formulierung geht weiter und ist strikter; wir haben das geprüft und gesehen, dass die Durchsetzung bis zum letzten Rechtsanwender schwierig ist. Darum haben wir etwas weicher formuliert.

Zu Artikel 20 (neu): Frau Bühlmann, es ist zwingend notwendig, dass wir diese Bestimmung auf Verfassungsebene heben, auch wenn es nur für drei Monate ist. Es handelt sich um eine Abänderung geltenden Verfassungsrechts, und solches kann nur über eine Verfassungsnorm wieder aufgehoben werden, auch wenn es sich nur um eine kurze Zeitspanne handelt.

Absatz 2 hat zu den meisten Bemerkungen Anlass gegeben. Natürlich ist dort die Meinung, dass es nur um Erlasse geht, die gemäss Absatz 1 ergangen oder geändert worden sind. Wenn Sie formulieren: "Wird das Referendum gegen einen der geänderten Erlasse ergriffen...", so stimmt das nicht, weil es nicht nur um Änderungen, sondern auch um neue Erlasse geht.

"Gegen einen solchen Erlass..." kann man nicht brauchen, weil wir in Absatz 1 von Rechtsänderungen und nicht von Erlassen reden. Die einzige inhaltlich zulässige Präzisierung wäre: "Wird das Referendum gegen einen Erlass im Sinne von Absatz 1 ergriffen..."

**Präsidentin:** Sie können sicher sein, dass wir praktisch jede Möglichkeit und jede sprachliche Variante diskutiert haben; die vorliegende Formulierung ist "die beste der schlechtmöglichen Formulierungen".

**Bundesrat Koller:** Aus meiner persönlichen Sicht der Dinge ist es im Dienste des EWR das Entscheidende ist, dass wir in dieser Frage einen Kompromiss finden. Ich hoffe, dass Ihnen dies gelungen ist. Insofern werde ich mich auch im Gesamtbundesrat für diese Lösung verwenden.

Aber etwas möchte ich klar sagen: Der Kompromiss, der immer mit Abstrichen verbunden ist, muss als Ganzes akzeptiert werden; ich könnte nicht dahinterstehen, wenn einzelne Bestandteile nachträglich wieder in Frage gestellt würden.

Herrn Fischer-Seengen muss ich widersprechen, wenn er sagt, nun hätten wir eine optimale Lösung gefunden. Wir gewinnen zwar etwas an direkter Demokratie, aber auf Kosten der Rechtssicherheit.



In bezug auf die Vorrangfrage haben Sie, Herr Ruf, wenigstens die Genugtuung, dass der Vorrang des EWR, falls die Vorlage von Volk und Ständen angenommen wird, wirklich die vollständige Legitimation hat.

Die Präsidentin hat festgehalten, dass im Falle eines erfolgreichen Referendums der geänderte Erlass wieder auflebt, dass aber andererseits das unmittelbar anwendbare EWR-Recht qua Völkerrecht gilt. Sie sagten: im Einzelfall - das stimmt durchaus im Rahmen des prozessualen Verfahrens. Aber - und hier müssen wir klar sehen - grundsätzlich ist dann jede Bürgerin, jeder Bürger und jeder EWR-Angehörige in unserem Land berechtigt, sich auf dieses unmittelbar anwendbare Recht zu berufen.

Unter dieser Bedingung kann ich Ihnen sagen - und Sie können das auch gegenüber der Öffentlichkeit bekanntgeben -, dass ich mich im Bundesrat für diesen Kompromiss einsetzen werde.

**Präsidentin:** Pro forma gibt Herr Borel François bekannt, dass er seinen Antrag Nr.2 zurückzieht.

#### Abstimmung / vote

Für den Antrag der Subkommission	22 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	2 Stimmen

**Präsidentin:** Damit haben Sie der Lösung der Subkommission für Art.19bis (neu) und Art.20 Abs.1-3 (neu) zugestimmt. Nun hat Herr Ruf das Wort zu Antrag Nr.8, den er modifiziert als Art.20 Abs.4 einbringen möchte.

**Ruf:** Dieser Artikel steht jetzt in einem neuen Kontext gegenüber der ursprünglichen Version des Bundesrates. Der Antrag lautet nun wie folgt (Art.20 Abs.4):

"Mit dem Inkrafttreten einer Kündigung des EWR-Abkommens unterliegen die Abänderungen des Bundesrechts gemäss Absätzen 1 und 3 dem fakultativen Referendum."

Grundsätzlich ist zu bemerken: Wenn das EWR-Abkommen gekündigt wird, dann will dies der Souverän; es braucht also eine Volksabstimmung, und damit würde auch die Grundlage für die damit verbundenen Gesetzesanpassungen wegfallen. Es soll wieder ordentliches Recht gelten, sofern das Volk dies wünscht. Es ist also dem Volk nicht zuzumuten, den mühsameren Weg des Initiativrechts zu beschreiten, um faktisch zu Rechtsänderungen zu kommen, sondern es soll eine Referendumsfrist für das Rückgängigmachen von Erlassen eingeräumt werden.

**M. Guinand:** La position de M. Ruf a la logique pour elle dans la mesure où il souhaite que l'Accord de l'EEE ne soit pas adopté, et s'il est adopté, il souhaite qu'il soit dénoncé le plus vite possible. Sa proposition suit la logique du Conseil fédéral qui voulait supprimer le droit de référendum. Nous venons de décider de pas supprimer le référendum. La proposition de M. Ruf conduit donc à ouvrir un second référendum éventuel par la suite. Et cette proposition pose bien des problèmes d'application. Imaginons que l'Accord de l'EEE entre en vigueur au 1er janvier 1993; qu'il fonctionne pendant cinq ou six ans; pendant cette période, des lois que nous aurons modifiées vont peut-être subir de nouvelles modifications, toujours avec la possibilité du référendum. Si après cinq ans l'Accord de l'EEE sera dénoncé, je vous demande comment on va appliquer la propo-



sition de M. Ruf pour savoir ce qu'on va re-soumettre au référendum.

**Gross Andreas:** Ich teile die Auffassung von Herrn Guinand. Wenn nämlich ein Erlass im Rahmen des EWR einmal dem Referendum unterstand und dieses nicht benützt wurde, dann entfällt die Logik eines zweiten Referendums.

**Ruf:** Mein Antrag liegt nach wie vor in der Logik des Ganzen, weil Sie ja nur ein Scheinreferendum vorsehen. Nach einer Kündigung des EWR-Abkommens sind wir wieder frei, was diesen Rechtsbereich betrifft. Dann ist das Referendum wieder ein materiell echtes.

**Bundesrat Koller:** Ich habe mit Ihrer Logik auch etwas Mühe. Alle Erlasse unterstehen ja dem Referendum, und wenn das EWR-Abkommen gekündigt wird, entfällt das unmittelbar anwendbare supranationale Recht in diesem Zeitpunkt. Deshalb sehe ich keine Notwendigkeit für ein zweites Referendum und bitte Sie, den Antrag Ruf abzulehnen.

#### Abstimmung / Vote

Für den Antrag Ruf	1 Stimme
Dagegen	18 Stimmen
Enthaltungen	3 Stimmen

Für den Antrag Borel François (Nr.3)	8 Stimmen
Dagegen	13 Stimmen
Enthaltungen	2 Stimmen

Für den Antrag Gross Andreas (Nr.11)	8 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen
Enthaltungen	1 Stimme

Für den Antrag Borel François (Nr.15)	8 Stimmen
Dagegen	13 Stimmen
Enthaltungen	2 Stimmen

**Präsidentin:** Gibt es Wortmeldungen zum Antrag Nr.16 Stamm Judith?

**M. Tschopp:** Deux réflexions et une conclusion. Par la force des choses, l'intégration formelle par le biais de l'Accord de l'EEE limite les droits populaires. Mais il est important de comprendre que l'intégration subie, le "autonome Machtvollzug" limite ces droits populaires tout autant, mais informellement. Du moment où l'on veut l'intégration formelle, c'est de la bonne politique de chercher des compensations. Ce manque est moins grave de ce qu'il paraît à première vue, puisque la portée des droits populaires est amplifiée par le processus en question. Je constate que la proposition Stamm Judith qui récupère une proposition Borel va dans le bon sens. Bien sûr on peut objecter qu'il ne faut pas surcharger le bateau, et qu'il faut bien séparer l'étape immédiate concernant la ratification de l'Accord de l'EEE et les étapes ultérieures. Mais je crois qu'il est juste, compte tenu aussi des avis des constitutionnalistes qui ont donné des raisons juridiques et d'opportunité politique, d'entreprendre dès à présent des travaux de compensation, et cela ne peut se bâcler.



Ma préférence va à la solution Stamm plutôt qu'à la solution Borel, puisque cette dernière couvre l'initiative dite de substitution, et je dois vous avouer que cette variante "aubertienne" me gêne quelque peu.

**Bundesrat Koller:** Im Zusammenhang mit beiden Anträgen erschiene es mir gefährlich, wenn wir aus dem Handgelenk irgend eine Form der demokratischen Mitsprache verbindlich vorschreiben wollten. Es geht ja hier um Verfassungsrecht, und wir könnten damit Gefahr laufen, zu kurz zu greifen. Wie erwähnt sieht mein Plan vor, dass Prof. Aubert als anerkannter Staatsrechtler bis im Herbst dieses Jahres erste Vorschläge unterbreitet, die wir dann in einem breiteren Gremium vertieft bearbeiten müssen mit dem Ziel, Ihnen im Hinblick auf den nächsten Schritt der europäischen Integration ausgereifte Vorschläge unterbreiten zu können.

#### Abstimmung / Vote

Für den Antrag Stamm Judith	17 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen
Enthaltungen	4 Stimmen

**Präsidentin:** Das bedeutet, dass unsere Kommission eine parlamentarische Initiative im Sinne des Anliegens von Frau Stamm deponieren wird.

#### **Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen BV**

**Präsidentin:** Herr Bundesrat Koller verzichtet auf ein Eintretensvotum zu diesem Artikel. Es liegt ein Antrag Nr.10 Ruckstuhl vor; Herr Ruckstuhl hat das Wort zur Begründung seines Antrages.

**Ruckstuhl:** Trotz der Aufbruchstimmung möchte ich Sie noch um einige Aufmerksamkeit für dieses Thema bitten, denn es wird uns noch beschäftigen, nachdem es bereits in der ständerätlichen Kommission diskutiert worden ist.

Persönlich bin ich der Ueberzeugung, dass die Kantone in diesen Angelegenheiten weiterhin ein Mitspracherecht - vielleicht sogar ein vermehrtes Mitspracherecht - brauchen. Dieses sollten wir in der Verfassung verankern. Von Kantonsseite ist man der Ansicht, dass man mit dem Antrag in der Formulierung der Koordinationskommission im Vergleich zur heutigen Situation keine Verbesserung der Rechtsstellung der Kantone erreicht. Es ist eine Binsenweisheit, dass der Bund bei seiner gesamten Tätigkeit - nicht nur bei der Ratifizierung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens und bei Fragen der europäischen Integration - die Interessen der Kantone zu wahren hat. Auch die statuierte Informationspflicht ist eine Selbstverständlichkeit, während die Anhörungspflicht nicht über die heutige Ordnung hinausgeht. Die Auseinandersetzung führt letztlich zur Frage des Föderalismusverständnisses. Auf Seiten des Bundes - vor allem in Teilen der Bundesverwaltung - werden die Kantone nicht als eigenständige Gliedstaaten im Sinne des Wortes verstanden, auf denen die Zentralgewalt erst aufgebaut ist. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass die Kantone lediglich als meist etwas lästige Störfaktoren bei der Bewältigung von Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben auftreten. Als Beleg dafür zitiere ich aus einem



Schreiben des Bundesamtes für Justiz an den Präsidenten der Koordinationskommission: "Nicht übernehmen können wir hingegen Ihren Vorschlag für die Schaffung eines Konsultativorgans, bestehend aus Vertretern des Bundesrates und sämtlicher Kantonsregierungen. Die Schaffung dieses Organs hätte eine verfassungsrechtliche Privilegierung der Kantone im Vergleich zu den anderen Vernehmlassungsadressaten zur Folge."

Für die Kantone geht aus diesem Zitat deutlich hervor, dass seitens des Bundes die Kantone nicht mehr und nicht weniger Gewicht haben als zuständige Organisationen der Wirtschaft, wie sie in Art.32 Abs.3 BV erwähnt werden.

An meinem Antrag ist wesentlich, dass den Kantonen ein eigentliches Mitwirkungsrecht zugestanden würde, das aber nur dann effektiv ausgeübt werden könnte, wenn die Kantone mehrheitlich zu einem einheitlichen Auftreten bereit sind. Wie diese Mehrheit zustandekommen soll, kann der Bundesgesetzgebung überlassen werden. Der Vorschlag läuft in seinem Kernbereich darauf hinaus - und daran sollte unter allen Umständen festgehalten werden -, dass den Kantonen in ihrer Gesamtheit ein echtes Mitwirkungsrecht zugestanden wird.

Repräsentativumfragen haben ergeben, dass dem Schweizer der Föderalismus nach der direkten Demokratie das zweitwichtigste Anliegen der Staatspolitik ist. Darum muss der Frage nach der Sicherstellung des Föderalismus auch nach einem EWR-Beitritt mit griffigen Antworten entgegengetreten werden. Eine solche Antwort vermag der gegenwärtige Vorschlag des Bundesrates nicht zu geben. Wenn die Kantone und insbesondere deren Regierungen dazu eingeladen werden sollen, die Europapolitik mitzutragen und dem Volk näherzubringen, muss auch dafür gesorgt werden, dass die Stellung der Gliedstaaten glaubwürdig bleibt.

Wir sollten mit einer Formulierung in dieser Richtung nicht zuwarten, denn der entscheidende Schritt in Richtung Europa wird jetzt getan; es ist aus meiner Sicht der letztmögliche Schritt. Wenn wir bedenken, dass gerade im Bereich des EWR-Rechts rund 200 Gesetzesänderungen in Vorbereitung sind, müssen wir klar sehen, was auf uns zukommt und dass wir auf die Kantone dringend angewiesen sind.

#### Aussprache / Discussion

**Fischer-Seengen:** Wir sollten nicht päpstlicher sein wollen als der Papst. In einem fundierten, einlässlichen Referat von alt Regierungsrat Jenny haben wir gehört, welche Ueberlegungen dazu geführt haben, dass selbst das Kontaktgremium der Meinung ist, dass der bundesrätliche Antrag die Sache treffe, genügend sei und dem Föderalismusgedanken optimal Rechnung trage. Darauf können wir uns stützen; ich bitte Sie also, dem Bundesrat zuzustimmen und den Antrag Ruckstuhl abzulehnen.

**M. Guinand:** J'ai le sentiment, et j'en aimerais la confirmation, que l'article 21 des dispositions transitoires cst. qui nous est proposé, respecte l'unité de la matière, puisqu'il s'agit du problème de l'association des intérêts des cantons dans le cadre de la mise en oeuvre et du développement de l'Accord de l'EEE. Il me semble par contre que la proposition de M. Ruckstuhl, qui prévoit d'ailleurs un article 8bis (nouveau) de la Constitution et non pas une disposition transitoire, ne respecterait pas l'unité de la matière et impliquerait donc qu'il y ait deux questions. Si ceci est le cas, pour ma part je



suis pour la proposition du Conseil fédéral, parce que le 6 décembre, il faut qu'il y ait une seule et unique question.

**Fritschi Oscar:** Ich bin zu dieser Sitzung gekommen in der Meinung, den Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen müsse man streichen. Mir gefällt schon die Formulierung nicht - darauf hat auch Herr Jenny hingewiesen -, dass man die Interessen der Kantone zu wahren habe. Die Kantone sind doch in unserem Land nicht Interessenvertreter; wenn schon, dann ginge es um Zuständigkeiten. Wenn es dann aber heisst, der Bund habe die Zuständigkeiten der Kantone zu wahren, ist es noch eine viel grössere Selbstverständlichkeit. Nachdem in Artikel 3 unserer Bundesverfassung immer noch steht, dass die Kantone souverän sind und niemand sie vernachlässigen will, scheint es mir fraglich, ob man den Artikel tatsächlich braucht. Die Kantone sind mir vorgekommen wie die Politiker, die zu ihrer Partei gehen und sagen, sie müssten ihnen öffentlich das volle Vertrauen aussprechen. Das ist meistens der Moment, wo etwas nicht mehr ganz stimmt.

Wenn ich keinen Streichungsantrag stelle, so deshalb, weil man in der ganzen EWR-Diskussion nicht noch ein Nebengefecht eröffnen sollte, und nachdem die Kantone den Artikel 21 wollen, wird man wohl zustimmen müssen.

**Bundesrat Koller:** Ich gebe Herrn Fritschi gerne zu, dass die Verfassungsnotwendigkeit von Artikel 21 nicht die gleiche ist wie die der Artikel 19bis und 20. Man hätte sich durchaus überlegen können, ob wir das nicht im Rahmen der Vernehmlassungsvorschriften hätten regeln können. Der Grund ist hier - das sage ich Ihnen offen - ein politischer; im Kontaktgremium haben die Kantone - und das ist politisch verständlich - sehr darauf insistiert, dass sie besonders darauf angewiesen sind, auch unter dem europäischen Zeitdruck ein entsprechendes Anhörungsverfahren gewährleistet zu bekommen. Die Kantone haben auch mit einem gewissen Recht gesagt, in bezug auf Europa habe das Parlament mit der Parlamentsreform die Rechte der parlamentarischen Kommissionen in bezug auf mögliche Berücksichtigung und Beteiligung an Verhandlungen ausgebaut, und mindestens das gleiche möchten die Kantone auch.

Wir sollten uns jetzt wirklich an das halten, was Herr Jenny als Vertreter des Kontaktgremiums gestern gesagt hat; das ist für die Kantone richtig und unverzichtbar. Es hier ähnlich wie vorhin: Wir können uns keine Nebenkriegsschauplätze leisten, und die Kantone sind bereit, hinter diesem Artikel 21 zu stehen.

Noch ein Wort zu Herrn Guinand: In der ständerätlichen Kommission hat Herr Rhinow die Frage aufgeworfen, ob dieser Artikel nicht das Prinzip der Einheit der Materie ritze, weil wir ja nicht nur von Durch- und Weiterführung des EWR-Rechtes sprechen, sondern auch generell über Fragen der europäischen Integration. Aber die Kantone sagen, es mache doch keinen Sinn, dass man hier ihre Rechte in bezug auf das EWR-Abkommen verfassungsrechtlich regle, und für die politisch viel wichtigere Frage, welche Rolle sie im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Gemeinschaft spielen können, stünden sie dann wieder im luftleeren Raum. Deshalb sind wir in Artikel 21 etwas weiter gegangen als das, was ein Purist unter Einheit der Materie verstehen würde.



Zum Antrag von Herrn Ruckstuhl: Er ist insofern konsequent, als er einen neuen Verfassungsartikel verlangt, weil er weit über den EWR-Kontext hinausgeht. Aber ehrlich gesagt wirft er fast mehr Fragen auf als er löst. Beispielsweise hat Absatz 1 meines Erachtens rein deklamatorische Bedeutung; dass wir die Selbstständigkeit der Kantone wahren müssen, steht schon in Art.3 BV, und andererseits hat der Bund nach Art.8 BV die aussenpolitische Gewalt, und daran wollen wir ja nichts ändern. Aber das muss nach Auffassung des Bundesrates auf Gegenseitigkeit beruhen. Wir wollen im Rahmen des EWR weder in die Kompetenzen der Kantone eingreifen, wir möchten in diesem Kontext aber auch nicht, dass in die Kompetenzen des Bundes eingegriffen wird. Mit diesem Artikel würde aber schwerwiegend in die Kompetenzen des Bundes, des Parlamentes und des Volkes eingegriffen. Denn wenn wir künftig im Rahmen der europäischen Integration an Stellungnahmen der Kantone gebunden wären - wobei wiederum nicht klar ist, ob Einstimmigkeit erforderlich wäre oder ob eine mehrheitliche Stellungnahme genügen würde - dann wäre das eine wesentliche Beschränkung der Rechte von Volk und Parlament. Das zeigt, dass eine solche Bestimmung im Rahmen der EG-Mitgliedschaftsverhandlungen sorgfältig diskutiert werden müsste und heikle Probleme aufwirft. Es kommt hinzu, dass das Prinzip im Nachsatz doch wieder relativiert wird. Es ist, so glaube ich, dem österreichischen Modell nachgeschrieben, und ehrlich gesagt - ich muss aufpassen, dass ich jetzt nicht nationalistisch argumentiere - ist es nicht unsere Art der Gesetzgebung, dass wir zunächst eine Regel aufstellen und sie im Nachsatz gleich wieder aus den Angeln heben.

In diesem Sinn möchte ich Sie bitten: Bleiben wir in dieser Frage im EWR-Kontext; nehmen wir Artikel 21 vor allem aus politischen Gründen an und verschieben wir die andere Frage auf die nächste Vorlage, die wir Ihnen ja auch wieder zu unterbreiten haben.

**Ruckstuhl:** Angesichts auch des "fortschreitenden Erfolges" in dieser Kommission ziehe ich meinen Antrag zurück.

**Präsidentin:** Damit ist der Antrag des Bundesrates nicht mehr bestritten, und Sie haben Artikel 21 der Uebergangsbestimmungen BV in der Fassung des Bundesrates genehmigt. Es sind noch die Berichterstatter(innen) im Ratsplenum und an der anschliessenden Pressekonferenz zu bestimmen.

**Fischer-Seengen:** Angesichts der Bedeutung dieser Vorlage und angesichts der Tatsache, dass wir versuchen sollten, der Aussenpolitischen Kommission in dieser Frage etwas Paroli zu bieten, finde ich es richtig, dass die Kommissionspräsidentin selber Bericht erstattet. Als französischsprachiger Berichterstatter drängt sich meines Erachtens Herr Guinand auf.

**Präsidentin:** Sind Sie auch damit einverstanden, dass Herr Guinand und ich an der nächsten Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates am 13. August die Beschlüsse unserer Kommission vertreten?

**M. Borel François:** Pour essayer de convaincre la Commission des affaires étrangères, je propose de déléguer tout le groupe de travail qui a élaboré notre compromis, donc les deux rapporteurs, M. Fischer-Seengen, Mme Stamm Judith et moi-même.



**Präsidentin:** Die Kommission ist damit einverstanden. Bezüglich des weiteren Vorgehens hat das Büro damals beschlossen, dass unsere Kommission einen Mitbericht verfasst. Ich bin jedoch klar der Meinung, dass es in diesem Fall nicht eine vorbereitende und eine entscheidende Kommission gibt, sondern dass die Staatspolitische und die Aussenpolitische Kommission einander gleichgestellt sind. Deshalb habe ich verlangt und eine entsprechende Zusicherung erhalten, dass unser Antrag - unabhängig davon, ob er von der Aussenpolitischen Kommission angenommen wird oder nicht - als Antrag unserer Kommission im Plenum und auf der Fahne erscheinen wird.

**Frau Stamm Judith:** Die Staatspolitische Kommission hat auf meinen Antrag hin vom Bundesrat Auskunft verlangt darüber, warum das Abstimmungsdatum vom 6. Dezember 1992 für die EWR-Vorlage unbedingt eingehalten werden müsse. Dazu haben wir vom Bundeskanzler Couchepin mit Datum vom 1.7.1992 einen Antwortbrief erhalten.

Ich bin persönlich von dieser Argumentation überhaupt nicht überzeugt. Es geht daraus ganz klar hervor, dass bei der Abwägung die wirtschaftlichen Interessen gegenüber den Interessen der direkten Demokratie eindeutig den Vorrang beanspruchen. Ferner schreibt der Bundeskanzler (S.3), der Bundesrat lege grosses Gewicht darauf, "à ce que les citoyens soient pleinement informés", wenn sie zur Abstimmung gehen. Sie sehen aber, wie wir als Parlamentarier Mühe haben, uns alles einzuverleiben; Sie wissen zudem, dass erst im Oktober, wenn alles gut geht, alles im Kasten ist, dass man also erst zu jenem Zeitpunkt genau weiss, was mit dem Referendum passiert. Es ist einfach nicht wahr, dass wir in den restlichen zwei Monaten den Leuten die Dinge in der gleichen Weise unterbreiten können, wie wenn wir vier Monate Zeit hätten. Damit ist das Thema für mich erledigt.

**Bundesrat Koller:** Es ist eine Fehlinterpretation, Frau Stamm, wenn Sie vermuten, wir hätten diese Stellungnahme vor allem wegen wirtschaftlicher Interessen abgegeben. Der Hauptgrund ist die Solidarität mit unseren Efta- und EG-Partnern, und da handelt es sich vor allem darum, dass wir in der europäischen Völkergemeinschaft leben wollen.

3. 92.400n Pa.Iv. Vorschriften über Unterschriftensammlungen für Volksabstimmungen (Rebeaud): verschoben
4. 91.410n Pa.Iv. Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen (Zwingli) - Ausarbeitung einer Vorlage, Fortsetzung der Beratungen vom 14./15.5.92: verschoben

Schluss der Sitzung: 14.40 Uhr  
La séance est levée à 14 h 40.



## ANHANG

## Liste der Redner(innen) zu Traktandum 92.052 ns EWR-Abkommen

	<u>Seiten</u>
Aubert Jean-François	3, 8-9, 13, 14
Bär Rosmarie (APK)	12
Borel François	7, 27-29, 39, 46, 50, 55
Bühlmann Cécile	8, 29-30, 48
Caspar-Hütter Elisabeth	12
Darbellay Vital	7, 36, 44, 48
Eggenberger Georges	40
Fischer(-Seengen) Ulrich	7, 32-34, 38, 47, 53, 55
Fritschi Oscar	44, 54
Gross Andreas	7, 12, 34-35, 40, 47, 51
Guinand Jean	25-27, 41, 47, 50, 53
Heberlein Trix	6, 13, 38, 47
Jenny Kurt	3
Kälin Walter	3, 9-10, 15
Koller Arnold (BR)	16-25, 41-44, 49-50, 51, 52, 54-55, 56
Koller Heinrich	49
Möckli Silvano	6, 11
Nebiker Hans-Rudolf	13, 35-36, 41, 47
Ruckstuhl Hans	52-53, 55
Ruf Markus	8, 31-32, 48, 50, 51
Segmüller Eva	37, 48
Seiler Hansjörg	6, 11, 16
Seiler Hanspeter	30-31, 40, 47
Stamm Judith	3, 12, 40, 47, 56
Tschäppät Alexander	39, 48
Tschopp Peter	6, 27, 37, 51
Zölch Elisabeth (Präs.)	25, 45-46, 47, 49, 50, 52, 55, 56

## Liste der Anhänge zu Traktandum 92.052 ns

- 1 Referat Dr. Kurt Jenny, Kontaktgremium (vgl. S.3)
- 2 Exposé du prof. Jean-François Aubert (voir p.3)
- 3 Referat Prof. Walter Kälin (vgl. S.3)
- 4 Entwurf Art.20 Ueberg.bst.BV (Prof.Kölz) (vgl. S.5)
- 5 Referat Dr. Silvano Möckli (vgl. S.6)
- 6 Referat Dr. Hansjörg Seiler (vgl. S.6)
- 7 Anträge Nr. 1 - 16



Dr. Kurt Jenny  
Präsident der Koordinationskommission  
des Kontaktgremiums Bund/Kantone

## Zu Art. 21 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung

### I.

1. Das im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen im Jahr 1978 vom damaligen Vorsteher des EJPD, Bundesrat Kurt Furgler, ins Leben gerufene Kontaktgremium setzt sich aus Vertretern aller 26 Kantonsregierungen zusammen. Seine Funktion besteht darin, den Verkehr Bundesrat/Kantonsregierungen zu vereinfachen und insbesondere Vernehmlassungsverfahren in genau definierten Bereichen abzukürzen. Das Kontaktgremium, welches sich zu einem wichtigen Gesprächsforum Bundesrat/Kantonsregierungen entwickelt hatte, blieb bestehen und konnte zwangslos für die Erörterung der mit der europäischen Integration zusammenhängenden Fragen benützt werden. Im November 1990 setzte das Kontaktgremium eine aus hohen Bundesbeamten des EJPD, des EDA und des Integrationsbüros einerseits, aus kantonalen Regierungsräten - deren 7 - und Europadelegierten andererseits gebildete Koordinationskommission (KoKo) ein, deren Präsidium mir anvertraut wurde.

2. Die Aufgabe der KoKo besteht darin, die Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht vorzubereiten. Das Ergebnis der 12 eingesetzten Arbeitsgruppen ist in einem bereits Ende Dezember 1991 vom Kontaktgremium verabschiedeten 317 Seiten starken Bericht niedergelegt. Der Bericht einer 13. Arbeitsgruppe, welcher den Handlungsbedarf der Kantone nach Bereichen geordnet in



tabellarischer Form übersichtlich zusammenfasst, erschien Mitte Mai 1992 und lag der Sitzung des Kontaktgremiums am 2. Juli 1992 vor. Ergänzt wurde dieser Bericht durch eine Uebersicht über die in erster Dringlichkeit zu treffenden Massnahmen.

Ueber den Inhalt des erwähnten Berichtes informierte ich die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates am 24. Juni 1992. Festzuhalten ist, dass keine Kantonsverfassung geändert werden muss, in mehreren Bereichen indessen punktuelle Gesetzes- und Verordnungsänderungen unumgänglich sein werden. Die legislatorische Arbeit erscheint bewältigbar, und zwar mit dem normalen Gesetzgebungsverfahren, ohne dass den Kantonsregierungen von Bundes wegen ein Notverordnungsrecht eingeräumt werden müsste. Damit wird, weil eine Gesetzgebung auf Vorrat in beinahe allen Kantonen abgelehnt wird, in Kauf genommen, am 1. Januar 1993 die kantonalen Rechtsordnungen noch nicht angepasst zu haben. Da für die heikeln Bereiche Uebergangsfristen bestehen - z.B. beim Submissionsrecht - und es sonst praktisch nur um Vollzugsfragen geht, lässt sich dies verantworten.

## II.

1. Von der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates bin ich gebeten worden, mich zu den Mitwirkungsrechten der Kantone im Rahmen des EWR-Vertrages und im europäischen Integrationsprozess zu äussern und die Auffassung der Kantonsregierungen darzulegen. Ich danke für die mir gebotene Gelegenheit, diese für die Kantone und für den schweizerischen Föderalismus sehr wichtige Problematik hier vortragen zu dürfen. Im konkreten geht es um Art. 21 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, wie er in der EWR-Botschaft vorgeschlagen wird. Ich verweise auf die Abschnitte 5.12 und 5.5 der Botschaft des Bundesrates.

2. In seinem grundlegenden Vortrag vom 23. November 1989 anlässlich der Sitzung des Kontaktgremiums Bund/Kantone in



Solothurn hat sich der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf den schweizerischen Föderalismus geäußert und dabei ausgeführt:

"Die Kantone werden traditionellerweise über Entwürfe zu internationalen Verträgen konsultiert, wenn diese die Rechte und Pflichten der Kantone berühren oder für sie sonst von erheblicher politischer, kultureller, wirtschaftlicher oder finanzieller Tragweite sind."

Dies ergibt sich aus den Richtlinien des Bundesrates zum Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970. Das Anwachsen des europäischen Integrationsprozesses und dessen gelegentliches Tempo lassen jedoch das Durchführen des formellen Vernehmlassungsverfahrens oft als unmöglich erscheinen. Bundesrat Koller regte deshalb die Schaffung eines besonderen Organs an, welches von den Kantonsregierungen gebildet würde und rasch einberufen werden und sich zu laufenden Fragen äussern könnte. Damit spielte er auf das de facto institutionalisierte Kontaktgremium an.

3. Von den zwölf eingesetzten Arbeitsgruppen befasste sich die Arbeitsgruppe 1 "Organisation und verfahrensrechtliche Fragen" mit den Anhörungs- und Mitwirkungsrechten der Kantone (S. 61 ff. des Berichtes).

Einig sind wir uns mit dem Bundesrat, dass der EWR-Vertrag den Rahmen von Art. 8 BV sprengt, der den Bund zum Abschluss von Staatsverträgen ermächtigt. Einig sind wir uns auch darüber, dass der EWR-Vertrag, obwohl es nicht um den Beitritt zu einer eigentlichen supranationalen Gemeinschaft geht, unter Art. 89, Abs. 5 BV fällt und es der Abstimmung von Volk und Ständen bedarf. Hier ist die Mitsprache der Kantone gesichert. Davon darf nicht abgewichen werden.

Uns Kantone bewegt jedoch die Mitwirkung bei der Fortbildung und bei der Durchführung des EWR-Rechts und bei der europäischen Integration überhaupt, bevor es zu Entscheiden kommt. Die Arbeitsgruppe 1 stellte fest, dass aus der bisherigen Entwicklung



des Bundesstaates und insbesondere aus den Aussichten auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EG im Rahmen eines EWR- oder eines allfälligen späteren EG-Beitritts die Stellung der Kantone insgesamt geschwächt wird. Die Mitwirkung der Kantone in diesem Prozess sei verfassungsrechtlich abzusichern.

Wie schon Bundesrat Koller im zitierten Vortrag von 1989 weist die Arbeitsgruppe 1 auf die Bundesrepublik Deutschland hin, wo sich die Länder durch die Länderkammer, den Bundesrat, ihre Mitwirkungsrechte sichern konnten. Dabei geht es um

- die Information über Entwicklungen auf europäischer Ebene
- die Modalitäten der Beteiligung der Gliedstaaten am europäischen Entscheidungsprozess
- die Verwirklichung des Europarechts durch die Gliedstaaten.

So wurde die deutsche Bundesregierung verpflichtet, die Länder - über den Bundesrat, der aber anders konzipiert ist als unser Ständerat - frühmöglich und umfassend über europäische Vorhaben, welche die Länder interessieren, zu unterrichten. Der Bundesrat muss vor dem Treffen von Entscheiden angehört werden, wobei ihm eine angemessene Frist einzuräumen ist. Die Bundesregierung hat diese Stellungnahme bei den Verhandlungen zu berücksichtigen, wobei Abweichungen zu begründen sind. Ferner muss die Bundesregierung, wo immer möglich, Landesvertreter zu den Verhandlungen beiziehen.

Im Bundesstaat Oesterreich wird zwischen der Bundesregierung und den Ländern eine Vereinbarung ähnlichen, sogar teilweise noch weitergehenden Inhalts diskutiert, die zur Zeit noch nicht abgeschlossen ist.

### III.

1. Aufgrund dieser Lagebeurteilung und der aus den Rechtsvergleichen mit den beiden andern Bundesstaaten gewonnenen



Erkenntnisse schlug die Arbeitsgruppe 1 die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Art. 8<sup>bis</sup> mit folgendem Wortlaut vor:

Art. 8<sup>bis</sup>

"<sup>1</sup> Der Bund wahrt in seinen Entscheiden im Rahmen der europäischen Integration die Selbständigkeit der Kantone.

<sup>2</sup> Er unterrichtet die Kantone frühzeitig über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, soweit Aufgaben und Interessen der Kantone berührt werden, und er holt ihre Stellungnahmen dazu ein. Er ist in Verhandlungen, die die Gesetzgebung der Kantone betreffen, an die Stellungnahme der Mehrheit der Kantone gebunden, sofern nicht überwiegende aussen- und integrationspolitische Interessen ein Abweichen erfordern.

<sup>3</sup> Die Bundesgesetzgebung legt das Verfahren fest."

2. Die Belastung des EWR-Ratifizierungsverfahrens durch eine Partialrevision der Bundesverfassung stiess beim EJPD auf grundsätzliche Ablehnung. Materiell vermochte der Vorschlag weder das EJPD noch die Kantonsregierungen zu befriedigen, weil nicht verkannt werden konnte, dass mit der Bindung des Bundes an die Stellungnahme der Mehrheit der Kantone in der Praxis nicht gearbeitet werden könnte. Im übrigen sind kantonale Stellungnahmen in der Regel recht differenziert, so dass es schwierig wäre, die Mehrheit im einzelnen auszumachen. Schliesslich käme ein Element in das Gefüge Bund/Kantone hinein, das als Fremdkörper wirken würde. Und wie stünde es mit anderen internationalen Abkommen von grosser Tragweite wie etwa dem GATT?

So konnte sich auch das Kontaktgremium nicht zur Annahme des vorgeschlagenen Art. 8<sup>bis</sup> entschliessen, verlangte indessen gebieterisch eine Verankerung der kantonalen Mitwirkungsrechte auf Verfassungsstufe und an geeigneter Stelle.



## IV.

1. Die Anregung, den Mitwirkungsrechten der Kantone einen Artikel in den Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung zu widmen und so in die Beschlussfassung über den Beitritt zum EWR zu integrieren, verdanken wir dem Bundesamt für Justiz. In der KoKo wurde indessen die vorgeschlagene Formulierung, die das Hauptgewicht auf die an sich selbstverständliche Informationspflicht des Bundesrates gegenüber den Kantonen legte, als zu schwach empfunden. Der Unterbringung des Anliegens in den Uebergangsbestimmungen wurde zugestimmt, um dem Bund, der keine zusätzliche Partialrevision der Bundesverfassung ins Auge fassen wollte, entgegenzukommen. Allerdings merkten die Kantonsvertreter in der KoKo deutlich an, dass es ihnen nicht nur um den EWR, sondern darüber hinaus um den Einbezug der Kantone in den weiterschreitenden europäischen Integrationsprozess gehe. Nicht unbeachtet blieb, dass die Länder der Bundesrepublik direkt in Brüssel vertreten sind.

Dies führte zu einem neuen Textvorschlag, der auch das Kontaktgremium als ständige Konferenz der kantonalen Regierungen in Europafragen verankern und zum Gesprächspartner des Bundesrates machen wollte. Dies lehnte das EJPD als Eingriff in die kantonale Organisationshoheit ab, womit das von Bundesrat Koller in seiner Solothurner Rede zu schaffende neue Organ keine Chance bekam.

2. Schliesslich kam unter der Federführung des Bundesamtes für Justiz der nunmehr vorliegende Art. 21 der Uebergangsbestimmungen zustande, der von der KoKo am 15. Mai 1992 genehmigt und in die bundesrätliche EWR-Botschaft übernommen wurde. Die so vorgesehene Mitwirkung der Kantone stellt nach Auffassung der Kantonsregierungen ein Minimum dar. Die KoKo hätte es im übrigen begrüsst, wenn im Verfassungstext nicht nur von den Interessen, sondern auch von den Zuständigkeiten der Kantone gesprochen worden wäre. Im Falle eines EG-Beitritts wäre diese Uebergangsbestimmung für sich allein ungenügend, und eine Ergänzung der Bundesverfassung wäre nicht mehr zu umgehen, sollen die föderalistische Struktur der Schweiz, die von existentieller



Bedeutung ist, sowie der dreistufige Aufbau, der das Subsidiaritätsprinzip sichert und die Bürgernähe gewährleistet, erhalten bleiben. In den mehr zentralistischen Ländern ist eine starke Bewegung zur Bildung von Regionen spürbar, die als Bausteine eines dezentralisierten und demokratischen Europas bezeichnet werden.

Art. 21 UeB sieht vor:

- die rechtzeitige und umfassende Information der Kantone durch den Bund
- Anhörung der Kantone
- Beizug bei der Vorbereitung von Entscheiden, soweit die Kantone betroffen sind; betroffen sind sie insbesondere, wenn es um Fragen geht, die in den kantonalen Kompetenzbereich fallen, wie dies im Kommentar ausdrücklich festgehalten wird.

Wichtig ist der zu Beginn von Art. 21 UeB aufgestellte Grundsatz:

"Der Bund wahrt bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Interessen der Kantone."

Damit wird deutlich gemacht, dass die Kantone über den EWR hinaus am Integrationsprozess zu beteiligen sind.

3. Es liegt auf der Hand, dass die Mitwirkung der Kantone bei der Entscheidungsvorbereitung sichergestellt werden muss. Diesem Anliegen dient Art. 21 UeB, er darf auf keinen Fall verwässert werden. Jedenfalls will die KoKo eine Groupe de réflexion einsetzen, welche sich mit der Konkretisierung von Art. 21 UeB befasst.

Einig sind wir uns, dass die in Art. 89 BV acht Kantonen eingeräumte Befugnis, das Referendum gegen Bundesgesetze und die in Abs. 3 und 5 aufgezählten Staatsverträge zu ergreifen, kein taugliches Mittel ist, um die kantonale Mitwirkung im europäischen



Integrationsprozess zu sichern: Dieses Referendum erwies sich als nicht praktikabel und würde ohnehin erst zu spät aktuell.

Art. 21 UeB erscheint daher unter allen Aspekten unentbehrlich. Die europäische Integration ist auch ein Prüfstein für unsern Föderalismus.

30. Juni 1992



Commission du Conseil national pour les institutions politiques (CIP).  
Séance du 9 juillet 1992.

Projet d'arrêté d'approbation de l'accord EEE.

Concerne la forme dans laquelle devrait se faire l'adaptation du droit suisse ("Eurolex"); art. 20 des Dispositions transitoires de la Constitution fédérale.

Audition de J.F.Aubert. Aide-mémoire.

#### A. Introduction.

1. On pose en principe que la solution de ce problème de forme relève de considérations politiques et psychologiques davantage que d'une argumentation juridique. Juridiquement, toutes sortes de solutions sont possibles. Politiquement, il s'agit (pour les partisans de l'accord EEE) de trouver la solution la plus pratique, la plus véridique, mais aussi la mieux agréée.

2. L'idée qui est à la base d'Eurolex, c'est que cette opération doit se limiter aux adaptations du droit fédéral qui sont rendues juridiquement nécessaires par l'adhésion à l'EEE. La tâche, pas toujours facile, de dire quelles adaptations sont juridiquement nécessaires incombe à l'Assemblée fédérale. Les modifications du droit suisse qui sont considérées comme politiquement utiles, voire indispensables, devraient être traitées séparément. Inclure ces modifications dans Eurolex reviendrait à donner à l'opération une ampleur imprévisible. Or tout élargissement d'Eurolex pose une question de calendrier et une question de légitimité démocratique.

3. L'une des données du problème, en effet, c'est que le référendum sur l'arrêté d'approbation devrait avoir lieu avant le 1er janvier 1993. Il y a, nous semble-t-il, un devoir de courtoisie internationale envers les autres Etats de l'AELE à ne pas retarder, à cause de nos particularités constitutionnelles, l'entrée en vigueur de l'accord EEE.

4. Une autre donnée du problème, c'est qu'un "aménagement" (sous forme d'une réduction temporaire) des droits populaires est peut-être concevable pour les modifications législatives qui résultent nécessairement de l'adhésion à l'EEE, mais qu'il n'y a aucune raison de l'accepter pour d'autres modifications.



## B. Eurolex et droits populaires.

5. Certaines adaptations du droit fédéral sont à tel point prédéterminées par le droit de l'EEE qu'elles se prêtent mal au référendum: ceux qui approuvent l'accord-EEE les acceptent du même coup. Mais il y a d'autres adaptations pour lesquelles les autorités nationales disposent d'une certaine marge d'appréciation: ici le référendum pourrait avoir un sens. Seulement, il ne peut pas s'agir d'un référendum purement négatif; pas un référendum sur le "si" (le "ob"); mais seulement un référendum sur le "comment" (le "wie"), plus précisément sur le "comment" à l'intérieur de la marge d'appréciation.

Note: il n'est pas toujours facile de dire si le droit de l'EEE laisse une marge d'appréciation; et, dans l'affirmative, quelle est la largeur de cette marge. L'Assemblée fédérale doit opérer avec des suppositions, qui seront peut-être infirmées, plus tard, par les tribunaux. C'est là un facteur d'incertitude qui affecte un très grand nombre de traités internationaux.

6. Les solutions proposées, au sujet d'Eurolex et des droits populaires, se répartissent en deux catégories principales:

A. Il y a les solutions à un seul référendum: le référendum organisé d'office sur l'arrêté d'approbation de l'accord EEE supprime tout autre référendum sur Eurolex. Cet effet de suppression doit être indiqué, d'une manière ou d'une autre, dans l'arrêté d'approbation.

B. Il y a les solutions à plusieurs référendums: à côté du référendum sur l'arrêté d'approbation, tout ou partie des lois et arrêtés composant Eurolex sont sujets à référendum facultatif. Et ici on doit distinguer:

a) Application du droit ordinaire: toutes les revisions de lois et d'arrêtés de portée générale composant Eurolex sont sujettes à référendum.

b) Application du droit d'urgence: toutes les revisions sont prises sous forme d'arrêtés urgents.

c) Application du droit ordinaire ou du droit d'urgence pour certaines revisions seulement (celles où les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation). Cette faculté de différenciation doit être prévue dans l'arrêté d'approbation.

d) Introduction d'un nouveau type de référendum. Ce nouveau type doit être établi dans l'arrêté d'approbation.



### C. Solutions à un seul référendum.

7. Cette catégorie comprend:

- le projet du Conseil fédéral;
- la proposition de M. Zimmerli (et de M. Kälin);
- la proposition de M. Guinand.

8. Ces trois propositions ont pour avantage commun la cohérence politique. Il n'y a pas de contradiction possible entre le vote sur le principe et des votes sur les conséquences du principe.

Inconvénient commun: là où il y a une faculté de choix, les citoyens ne peuvent pas se prononcer par des votes distincts.

9. Inconvénients des propositions de MM. Zimmerli et Guinand. On ne peut pas s'empêcher d'y voir un procédé plutôt cosmétique, qui donne de la démocratie directe une apparence plutôt que la réalité. Les citoyens sont apparemment invités à se prononcer sur toutes les lois. Mais, en réalité, s'ils sont favorables à l'accord EEE, ils acceptent, du même coup et en bloc, toutes les lois sans pouvoir faire de choix.

Il y a de surcroît beaucoup d'irréalisme à croire que les citoyens pourront se former une volonté politique sur une soixantaine de lois compliquées, sur lesquelles ils n'auront même pas la permission de s'abstenir.

En outre, ces deux propositions produisent un double effet (peu souhaitable) sur Eurolex; comme toutes les lois sont, en théorie, soumises au vote du peuple, le Parlement sera (en dépit des formules restrictives utilisées dans l'arrêté d'approbation) enclin à y mettre des dispositions qui sont sans rapport juridique nécessaire avec l'accord EEE, au risque de faire éclater le cadre d'Eurolex; mais encore, il faudra que les lois fassent l'objet des votes finals assez tôt (sans doute en octobre) pour être publiées en vue du référendum de décembre; le calendrier d'Eurolex sera donc raccourci de plusieurs semaines.

Remarque mineure: il n'est pas conforme à notre système de soumettre les lois, d'office, au vote du peuple et des cantons. Les propositions Zimmerli et Guinand mélangent intentionnellement les niveaux (où la proposition de M. Guinand a tout de même l'avantage de préciser que ces lois seront, ultérieurement, modifiables dans la forme de la législation ordinaire).



10. Le projet du Conseil fédéral, de son côté, a l'avantage d'appeler les choses par leur nom: les choix, là où ils sont possibles, sont soustraits au vote populaire et délégués à l'Assemblée fédérale. Cela a pour conséquence que le calendrier d'Eurolex s'étend jusqu'en décembre. Enfin, comme l'objet de la délégation doit normalement être défini, l'opération Eurolex se maintient dans un cadre limité (ce qui est "juridiquement nécessaire"), que l'Assemblée fédérale est tenue de respecter.

#### D. Solutions à plusieurs référendums.

11. a) L'application du droit ordinaire est la solution qui, en théorie, est la plus respectueuse de la démocratie directe telle que nous la pratiquons d'ordinaire. Elle présente toutefois quelques graves inconvénients.

Risque d'incohérence: les citoyens peuvent accepter le principe et en refuser les conséquences nécessaires.

Risque de retard: certains mandats résultant de l'accord EEE ne seront pas exécutés au moment où ils devraient l'être.

Risque d'inutilité: là où le droit de l'EEE est d'application directe, le rejet de la loi d'adaptation n'aura guère de sens; le droit repoussé par les citoyens leur sera néanmoins appliqué.

Ajouter que le cadre d'Eurolex risque d'être considérablement étendu.

Bien entendu, on peut toujours prédire que les citoyens seront assez avisés pour ne pas demander des référendums inopportuns. Mais il y a quelque chose d'un peu artificiel à préconiser la liberté dans l'espoir qu'on ne s'en servira pas.

12. b) La clause d'urgence n'apporte pas grand'chose. C'est un expédient pour gagner du temps. Il prévient assurément le risque de retard; mais il n'empêche, un an après les votes finals, ni l'incohérence, ni l'inutilité des votes.

13. c) La limitation de la clause référendaire (ou de la clause d'urgence) aux seules revisions pour lesquelles les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation a l'avantage de prévenir le risque de votes inutiles: pour ces revisions, en effet, un vote populaire négatif a un sens; le choix fait par l'Assemblée fédérale est rejeté, elle est invitée à en faire un autre. Mais la



solution n'empêche pas l'incohérence, sous forme de lacunes, qui peuvent même durer longtemps si le nouveau choix est rejeté à son tour.

A cela s'ajoute (ainsi qu'on l'a vu plus haut, no 5 in fine) qu'il ne sera pas facile, pour l'Assemblée fédérale, de déterminer en un court laps de temps quand et dans quelle mesure le droit de l'EEE laisse une marge d'appréciation aux autorités nationales.

14. d) Reste à examiner un nouveau type de référendum qui est parfois introduit dans la discussion (notamment sous le nom de référendum "subséquent", cf. une proposition du Redressement national). Il s'agit d'un référendum qui se distingue du référendum législatif ordinaire sur les points suivants:

- Il est limité aux revisions pour lesquelles les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation.

- Il n'est pas suspensif: la loi ou l'arrêté voté par l'Assemblée fédérale entre en vigueur.

- Il n'est pas non plus directement abrogatoire (comme dans le cas d'une clause d'urgence). Si le vote populaire donne un résultat défavorable à la loi, celle-ci reste néanmoins en vigueur; mais le vote négatif a la signification d'un mandat (à la manière d'une initiative populaire présentée sous la forme d'une proposition générale); il oblige l'Assemblée fédérale à préparer une nouvelle loi; par exemple, une loi contenant une autre solution permise par le droit de l'EEE; ou une loi reprenant la même solution que la loi rejetée, tout en l'enrichissant de dispositions complémentaires, sans rapport juridique direct avec le droit de l'EEE, mais jugées politiquement utiles. Si alors la nouvelle loi est acceptée, elle prend la place de la loi originale; si la nouvelle loi est rejetée, on peut supposer que la loi originale reste durablement en vigueur; la tentative de la modifier a échoué.

15. Selon une autre version (référendum "constructif"), d'une inspiration semblable à la précédente, les citoyens qui demandent le référendum subséquent doivent présenter en même temps un contreprojet compatible avec le droit de l'EEE, sous la forme soit d'un texte rédigé, soit d'une proposition générale. Le vote populaire porterait sur la loi et sur le contreprojet, avec une question subsidiaire, selon la procédure connue en matière d'initiative constitutionnelle.



16. Ces référendums d'un nouveau type ont des avantages évidents. Ils ne provoquent pas de retard et les risques d'incohérence (par la création de lacunes) ou de votes inutiles sont réduits ou supprimés selon les variantes. Mais on ne peut pas non plus dire qu'ils soient tout à fait exempts de défauts:

- Le référendum subséquent peut être tenu en échec si l'Assemblée fédérale tarde à préparer la nouvelle loi; la seule sanction est alors, à l'échéance d'un certain délai, la caducité de la loi originaire rejetée, ce qui entraîne une lacune.

- Le référendum constructif conduit, lui aussi, à une lacune si les citoyens rejettent à la fois la loi originaire et le contreprojet qui leur a été présenté.

- Comme il a été signalé plus haut (no 13 in fine), l'Assemblée fédérale n'aura qu'un temps très court, en 1992, pour identifier les revisions qui sont sujettes à référendum (c'est-à-dire les domaines où les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation).

17. On peut d'ailleurs aussi se demander, d'un point de vue essentiellement pratique, si l'Assemblée fédérale a encore le temps, jusqu'en octobre 1992, d'élaborer un nouveau système de référendum pour l'inclure dans l'arrêté d'approbation de l'accord EEE. Est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux accepter présentement les conclusions du Conseil fédéral et reprendre les idées de référendum subséquent ou constructif dans une revision de la Constitution fédérale, prochaine mais distincte de la procédure de l'adhésion à l'EEE? Comme on essaiera de le montrer dans le dernier chapitre (E), le constituant pourrait très bien introduire, dès 1993 ou 1994, un instrument de démocratie directe qui permettrait de remettre en cause même les choix que l'Assemblée fédérale aura faits au cours de l'opération Eurolex.

#### E. Pour l'introduction d'une initiative populaire de substitution.

18. Si le peuple et les cantons suisses approuvent l'accord EEE, il faudra, selon toute probabilité, reconsidérer nos instruments de démocratie directe. Le référendum pourra être maintenu, dans une large mesure, même à l'égard des développements du droit de l'EEE. Mais, pour la mise en oeuvre des directives et compte tenu du temps souvent limité qui sera accordé aux Etats nationaux, le référendum suspensif, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne sera pas toujours approprié. Il faudra trouver d'autres formes.

19. Pour ces autres formes, l'idée d'un vote populaire organisé après l'entrée en vigueur d'une loi, pour substituer à la loi attaquée une autre loi, nous paraît



particulièrement intéressante. Elle permet aux citoyens de se prononcer sur les choix du Parlement tout en évitant de créer des lacunes juridiques. C'est, nous semble-t-il, sur cette voie que devrait s'engager la réforme constitutionnelle.

20. Plutôt que de référendum, c'est d'initiative populaire qu'il conviendrait de parler. Dans la terminologie suisse, le référendum, même abrogatoire (comme il l'est dans le cas de la clause d'urgence), est en effet lié par un délai à l'acte qui en est l'objet, tandis que l'initiative peut être déposée en tout temps et peut tendre à l'abrogation ou à la modification même d'un acte très ancien. En outre, le référendum détruit: il empêche ou il abroge; l'initiative, elle, peut aussi détruire; mais, le plus souvent, elle apporte quelque chose de nouveau (les référendums subséquents ou constructifs dont il a été question plus haut, nos 14 et 15, sont, dans ce qu'ils ont précisément de constructif, des initiatives).

21. Ce qu'il faudrait à la Suisse, si elle est incluse dans un système de droit international qui l'oblige à agir vite, c'est bien un instrument qui permette aux citoyens de revenir, après coup et pour les améliorer, sur les actes que l'Assemblée fédérale aura dû mettre en vigueur sans référendum préalable. Cet instrument est très proche, on le voit, du référendum subséquent et du référendum constructif. - Sans doute avons-nous déjà l'initiative constitutionnelle; mais son emploi, pour corriger les mesures souvent très spécialisées prises dans le cadre de l'EEE, serait vraiment artificiel: elle n'a pas été faite pour cela.

22. L'initiative de substitution est une variété d'initiative législative. Pour ne pas modifier plus qu'il n'est nécessaire notre ordre constitutionnel, elle n'aurait pour objet que des lois destinées à exécuter des mandats résultant de l'accord EEE et de ses dépendances présentes et futures ou (variante élargie) de n'importe quel traité international.

23. Nous passons sur les modalités: nombre de signatures, délai pour les réunir, etc.

24. L'objet de l'initiative de substitution serait une réglementation (parfois un seul article, voire un seul alinéa) destinée à remplacer celle que l'Assemblée fédérale a adoptée pour exécuter un mandat fondé sur le droit de l'EEE (ou, plus généralement, sur le droit international). L'initiative pourrait prendre la forme d'un texte rédigé ou celle d'une proposition générale; le texte rédigé est évidemment le moyen le plus efficace.



25. Une difficulté à laquelle il n'est guère possible d'échapper, c'est que l'Assemblée fédérale devrait pouvoir déclarer nulle l'initiative qui propose une règle contraire au droit européen. Mais le problème n'est pas nouveau. Il se pose déjà dans les rapports entre les initiatives constitutionnelles et le droit international public. Une solution plus modérée pourrait d'ailleurs être trouvée dans l'annulation partielle de l'initiative et son remplacement par un texte qui en soit proche, mais en même temps conforme au droit supérieur; ou même dans le simple recours à un contreprojet (avec ici un léger risque de violation de nos engagements internationaux, si l'initiative l'emporte néanmoins).

26. Note: on ne confondra pas la question traitée dans cet aide-mémoire, qui est celle de la démocratie directe dans la mise en oeuvre, à l'intérieur de l'ordre juridique suisse, du droit de l'EEE, avec le problème de l'intervention du référendum dans la formation du (futur) droit de l'EEE, qui se pose dans des termes tout à fait différents.



Staatspolitische Kommission  
des Nationalrates

9. Juli 1992

## ANHÖRUNG ZU ART. 20 ÜBERGANGSBESTIMMUNG BV

Prof. Dr. Walter Kälin, Bern

### I. VORBEMERKUNGEN

#### *1. Wahl des Abstimmungsmodus als Optimierungsproblem*

Laut dem Vorschlag des Bundesrates für einen neuen Art. 20 der Übergangsbestimmungen der BV beschliesst "Die Bundesversammlung ... die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Änderungen des Bundesrechts unter Ausschluss des Referendums." Jeder Vorschlag für den Abstimmungsmodus über EWR-Vertrag und die Eurolex-Vorlagen muss daran gemessen werden, wie gut er den Ausgleich zwischen verschiedenen, sich zum Teil widersprechenden Zielsetzungen herzustellen vermag. Es gibt mit anderen Worten keine staatsrechtlich *allein* richtige Lösung; der schlussendlich gewählte Modus wird *politisch* zu verantworten sein. Meine Ausführungen müssen sich deshalb auf einige für Ihren Entscheid wichtige Gesichtspunkte beschränken.

Die Zielsetzungen, welche bei der Wahl des Abstimmungsmodus zu berücksichtigen sind, hat der Bundesrat in seiner Botschaft zum EWR-Abkommen (Ziff. 5.82) zutreffend aufgeführt: (1) Die Wahrung demokratischer Prinzipien; (2) die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen; (3) die Transparenz und Einfachheit; und (4) die Rechtssicherheit.

#### *2. Die Einführung des Gemeinschaftsrechts als komplexe Aufgabe*

Die Frage des Abstimmungsmodus ist deshalb komplex, weil sich - wie Sie wissen - bei der Einführung des EWR-Rechts in die schweizerische Rechtsordnung unterschiedliche Aufgaben stellen:

- Gewisse Bestimmungen des EWR-Abkommens und die damit übernommenen Verordnungen der EG sind direkt anwendbar. Obwohl sie an sich als Folge des Vorrangs des EWR-Rechts alles entgegenstehende Landesrecht automatisch brechen, müssen unsere Gesetze aus Gründen der Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit an diese Normen *angepasst* werden. In diesen Fällen besteht kein Spielraum für Referendumsabstimmungen, da die Gesetzesänderungen bloss formeller Nachvollzug dessen ist, was mit der Annahme des Abkommens durch Volk und Stände bereits beschlossen wurde.



- Richtlinien des europäischen Rechtes beinhalten demgegenüber Gesetzgebungsaufträge, welche der *Umsetzung* in schweizerisches Landesrecht bedürfen. Sie legen bestimmte Ziele verbindlich fest, lassen den Staaten aber eine mehr oder weniger ausgeprägte Freiheit bei der Wahl der Mittel: Anders als bei der Anpassung verfügt der nationale Gesetzgeber hier oft über gewisse Gestaltungsspielräume, welche an sich Referendumsabstimmungen rechtfertigen würden. Häufig ist der Spielraum, welchen Richtlinien einräumen, allerdings äusserst gering, und unter Umständen werden Richtlinienbestimmungen sogar direkt anwendbar.

## II. DER BUNDESRÄTLICHE VORSCHLAG

Der Vorschlag des Bundesrates genügt zwei der vier eingangs genannten Kriterien: Er schafft Rechtssicherheit und entspricht den Anforderungen der Vertragstreue maximal. Hingegen ist er nur scheinbar transparent und er widerspricht dem Kriterium möglicher Schonung der Demokratie. Auch wenn alle Gesetzesrevisionen noch vor dem Termin der Abstimmung über den EWR-Vertrag abgeschlossen werden, wird der durchschnittliche Stimmbürger sich nur mit Mühe einen Überblick über die vorgenommenen Gesetzesänderungen verschaffen können, da diese ihm in den Abstimmungsunterlagen nicht mitgeteilt werden müssen. Viel problematischer ist allerdings die Tatsache, dass der Vorschlag des Bundesrates das Ja zu Europa zwingend mit weniger Demokratie verknüpft, obwohl das EWR-Recht dies nicht im vorgeschlagenen Ausmass verlangt. Psychologisch wird die Schwelle zur Bejahung des Abkommens unnötig erhöht, wenn man vom Stimmbürger verlangt, gleichzeitig mit der Zustimmung zur Ratifikation den Abbau der Volksrechte zu bejahen.

## III. DER VORSCHLAG, ALLE GESETZESÄNDERUNGEN DEM ORDENTLICHEN REFERENDUM ZU UNTERSTELLEN

Angesichts der Tatsache, dass allfällige Referendumsabstimmungen nicht mehr vor der Abstimmung über das EWR-Abkommen durchgeführt werden können, erscheint auch der Vorschlag problematisch, alle im Rahmen von Eurolex vorzunehmenden Gesetzesänderungen einzeln dem normalen fakultativen Referendum zu unterstellen. Die unangefochtenen Gesetzesänderungen könnten erst einige Zeit nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Kraft gesetzt werden, was schweizerische Wirtschaftsakteure gegenüber Unternehmen in anderen EWR-Staaten u.U. stark benachteiligen könnte. Realistischerweise muss mit einem Scheitern zumindest einiger Gesetzesänderungen im ersten und allenfalls auch im zweiten Anlauf gerechnet werden. Ihre Annahme könnte damit erst lange nach der Ratifikation des EWR-Abkommens erfolgen. Der vorgeschlagene Modus ist zwar einfach und transparent, aber mit erheblichen anderen Nachteilen belastet:



Die Schweiz würde gegen den völkerrechtlichen *Grundsatz der Vertragstreue* verstossen, wenn sie in Kauf nähme, Vertragsverpflichtungen unter Umständen für längere Zeit nicht erfüllen zu können. Sie werden es mir nachsehen, dass diese Überlegung dem Völkerrechtler, der die generelle Erosion des internationalen Rechts befürchtet, wenn mit seiner Bindungswirkung leichtfertig umgegangen wird, besonders am Herzen liegt. Anzumerken ist auch die Beeinträchtigung der *Rechtssicherheit*, wenn für längere Zeit nach Inkrafttreten des Vertrages für die Schweiz unklar wäre, ob noch altes, EWR-widriges oder schon neues, EWR-konformes Recht gilt. Beide Nachteile liessen sich hinnehmen, wenn es bloss um die Einführung isolierter Neuregelungen des europäischen Rechts gehen würde, sie drohen aber, ein gravierendes Ausmass anzunehmen, wenn gegen eine Mehrzahl von Erlassen das Referendum ergriffen würde. Sollte die Abstimmung über das EWR-Abkommen nur knapp zugunsten der Ratifikation ausfallen, müsste dies in der Optik der EWR-Gegner eigentlich eine naheliegende Taktik sein, um die Legitimität des Vertragswerkes nachträglich zu schwächen und auf eine Kündigung hinzuarbeiten. Ich teile deshalb die optimistische Prognose jener nicht, welche bloss relativ wenige Referenden erwarten.

Weitere Einwände ergeben sich aus der Sicht der Volksrechte selbst. Der Vorschlag, die Gesetzesänderungen dem ordentlichen Referendum zu unterstellen, verlangt von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, zum EWR-Abkommen Stellung zu nehmen, ohne zu wissen, welches die Konsequenzen des EWR auf Gesetzesebene sein werden. Überdies wird mit dem fakultativen Gesetzesreferendum für alle Erlasse den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine *Freiheit vorgegaukelt*, die sie gar nicht besitzen. Direkt anwendbares EWR-Recht wird schweizerische Gesetze ab Inkraftsetzung des Vertrages nämlich auch dann derogieren, wenn das Volk ihnen die nötige Anpassung verweigert, und selbst Richtlinienbestimmungen, die an sich bloss Gesetzgebungsaufträge enthalten, können gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs von den Gerichten für direkt anwendbar erklärt werden, wenn sie nicht innert Frist in nationales Recht umgesetzt werden, Individuen begünstigen und genügend präzise sind, um ohne weitere Ausführung durch den Gesetzgeber Anwendung zu finden. Mit anderen Worten: Vom EWR-Recht vorgeschriebene Neuregelungen können auch durch ein wiederholtes Nein in der Referendumsabstimmung nicht verhindert werden. Gegen dieses Argumente lässt sich einwenden, die Schweiz solle nicht den Musterknaben spielen, EG-Länder wie Italien hätten jahrelang die Umsetzung von Richtlinien verzögern können, ohne dass EG-Kommission und Gerichtshof eingegriffen hätten. Dies ist an sich richtig, verkennt aber, dass bei einem Hinausschieben der Einführung des EWR-Rechts Schwierigkeiten nicht so sehr von Seiten der EG-Organen oder des EFTA-Gerichtshofs drohen, sondern bereits *in der Schweiz* zu erwarten sind: Im EWR werden alle Gerichte - von der ersten Instanz bis zum Bundesgericht - dem EWR-Recht zum Durchbruch verhelfen und EWR-widrigen Bundesgesetzen die Anwendung versagen müssen. Dies gilt nicht nur für die direkt anwendbaren Bestimmungen des EWR-Abkommens und für die EWR-Verordnungen, sondern ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens auch für Richtlinienbe-



stimmungen, die Einzelne berechtigen und derart bestimmt sind, dass sie ohne vorheriges Tätigwerden des Gesetzgebers direkt Anwendung finden können.<sup>1</sup> Mehr noch: Nach einer neueren Rechtsprechung des EuGH werden die Staaten Privaten gegenüber schadenersatzpflichtig, wenn diese wegen verspäteter Umsetzung einer Richtlinie materiellen Schaden erleiden!<sup>2</sup> Es ist wohl nicht vermessenen, zu erwarten, dass sich schweizerische Gerichte kaum vom heute oft beschworenen "levantinischen Geist" anstecken lassen, sondern auf dem Wege der Rechtsprechung korrigieren, was der Gesetzgeber wegen hängiger oder erfolgreicher Referenden verpasst hat.

Lassen Sie mich dies mit einem konkreten Beispiel illustrieren: Im Eurolex-Paket finden sich die Vorschläge des Bundesrates zur Revision des SVG. Im Zentrum stehen die Änderung der Maximalmasse von Art. 9 SVG, inklusive der Erhöhung der Maximalbreite für Kühlfahrzeuge auf 2.60 m, sowie in Art. 63 die Ausdehnung der Insassenversicherung auf den Fahrzeughalter, der als Passagier mitfährt. Beide Änderungen ergeben sich aus der Pflicht zur Umsetzung von Richtlinien. Angesichts früherer Erfahrungen ist nicht auszuschliessen, dass gegen die Erhöhung der zulässigen Fahrzeugbreite das Referendum ergriffen und die Vorlage in der Abstimmung abgelehnt würde. Auch eine mehrmalige Ablehnung könnte aber nicht verhindern, dass die Transportfirma, deren Kühlfahrzeuge an der Schweizer Grenze abgewiesen werden, angesichts der Eignung der betreffenden Richtlinienbestimmung zur direkten Anwendung ihr Recht ungeachtet des Volksentscheides gerichtlich durchsetzen könnte. Unter diesen Voraussetzungen Volksabstimmungen durchzuführen, trägt zur Glaubwürdigkeit der Demokratie sicher nicht bei! Eine erste Sichtung der beiden Eurolex-Pakete erweckt den Eindruck, dass viele der geplanten Änderungen in Bereichen mit keinen oder nur relativ geringen Spielräumen liegen; nicht überall, wo Richtlinien umzusetzen sind, bestehen gleich auch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten! In solchen Fällen das fakultative Referendum auszuschliessen, ist nicht undemokratisch, weil mit dem obligatorischen Referendum über die Ratifikation des EWR-Abkommens für alle Gelegenheit besteht, selber zu entscheiden, ob die als negativ eingestuften Konsequenzen hinzunehmen oder aber so schwerwiegend sind, dass das Vertragswerk als solches abzulehnen ist.

#### IV. FÜR EINE MITTLERE LÖSUNG

Eine mittlere Lösung, welche zwischen dem vollständigen Ausschluss der Volksrechte und der vollen Beibehaltung des fakultativen Referendums liegt, drängt sich für mich auf. Sachlich halte ich nach wie vor<sup>3</sup> jene Vorschläge am besten, welche

<sup>1</sup>Seit dem Urteil vom 19. 1. 1982 (Kreditvermittlerin, Rs. 8/81, Slg. 1982, S. 53) ständige Praxis des Europäischen Gerichtshofes.

<sup>2</sup>Urteil vom 19. November 1991 (Rs. C-6/90 und C-9/90, noch nicht in Slg.; publiziert in EuGRZ 1992, S. 60ff).

<sup>3</sup>Siehe meine Stellungnahme vor der Kommission Zimmerli: Die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht, publiziert in: Gesetzgebung heute, 1991/2, S. 23ff.



das Referendum überall dort bestehen lassen wollen, wo das EWR-Recht echte gesetzgeberische Spielräume offen lässt; bei Fehlen solcher Gestaltungsmöglichkeiten sollten demgegenüber im Interesse der demokratischen Glaubwürdigkeit des Gesetzgebungsverfahrens die nötigen Gesetzesänderungen unter Ausschluss des Referendums vorgenommen werden können.

Dieses Vorgehen ist heute aus Zeitgründen, die nicht von der Schweiz zu verantworten sind, nicht mehr möglich. Gestern hat nun die staatspolitische Kommission des Ständerates beschlossen, die Eurolex-Änderungen sollten dem nachträglichen Referendum unterstellt werden. Dieses Vorgehen hat gegenüber der Unterstellung unter das ordentliche Referendum verschiedene gewichtige Vorteile: Die Schweiz kann ihren völkerrechtlichen Pflichten mit Inkrafttreten des EWR-Abkommens nachkommen. Die Chancen steigen, dass Gesetzesänderungen unangetastet bleiben, weil die Folgen des Gesetzes im Zeitpunkt der Referendumsabstimmung bekannt sind und die Gegner deshalb nicht mit Ängsten bezüglich behaupteter negativer Folgen operieren können, wie dies beim ordentlichen Referendum meist geschieht. Die Rechtssicherheit würde deshalb mit dem nachträglichen Referendum weit weniger tangiert als mit dem ordentlichen. Keine Probleme stellen sich für Gesetzesänderungen, bei welchen das EWR-Recht der Schweiz einen echten Gestaltungsspielraum lässt. Wo dieser fehlt, entpuppt sich auch das nachträgliche Referendum als *Scheinreferendum*, weil auch ein mehrmaliges Verwerfen der Vorlage durch das Volk folgenlos bleibt. Um bei meinem Beispiel zu bleiben: Die Revision der Lastenwagenbreite in Art. 9 SVG wird ungeachtet des Referendums in Kraft bleiben, weil zur Maximalbreite von 2.60 m keine Alternative besteht; das nachträgliche Referendum kann hier keinerlei positiven Effekte entfalten, sondern höchstens die Glaubwürdigkeit der Demokratie schwächen! Dieser Einwand lässt sich verallgemeinern: Ich halte es nicht für einen Gewinn für die Demokratie, sondern langfristig für einen Beitrag zur Schwächung der Glaubwürdigkeit der Volksrechte, wenn man das Volk über alle Gesetzesrevisionen abstimmen lässt, ihm aber in vielen Fällen gleichzeitig sagen muss, dass ihm nichts anderes als die Zustimmung übrig bleibt.

Diesen Nachteil vermeidet der Vorschlag, den ich - ungeachtet parteipolitischer Erwägungen - zusammen mit Herrn Prof. Zimmerli zur Diskussion gestellt habe. Wir haben vorgeschlagen, die Abstimmung über die Vertragsratifikation und über die Eurolex-Revisionen in ein *Gesamtpaket* zusammenzuschnüren. Im Bundesbeschluss könnte ein neuer Art. 3 eingefügt werden, welcher lautet:

"Die Änderungen der Bundesgesetzgebung gemäss Anhang zu diesem Beschluss werden genehmigt."

Im Anhang wären die Gesetzesänderungen aufzulisten, welche von Volk und Ständen mit der Annahme des Bundesbeschlusses zu genehmigen sind. Der Vorschlag ist nur unter folgenden zwei Voraussetzungen sinnvoll:

- (1) Die Gesetzesrevisionen beschränken sich auf die wirklich notwendigen Anpassungen und Umsetzungen;



(2) Die Gesetzesrevisionen sind im Zeitpunkt der Abstimmung über das EWR-Abkommen abgeschlossen.

Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass einerseits die Mitwirkung des Souveräns bei den Gesetzesänderungen nicht einfach ausgeschlossen wird, ihm aber gleichzeitig nicht vorgegaukelt wird, er könnte im Rahmen des EWR verbindliche Anpassungen unserer Rechtsordnung verhindern. Allerdings lassen sich gegen unser Modell verschiedene Einwände vorbringen:

- Es stellt sich zuerst die Frage, ob das vorgeschlagene Genehmigungsverfahren nicht bewirkt, dass spätere Änderungen der revidierten Gesetze wiederum dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind. Die Frage ist zu verneinen. Weil es sich bei der Zustimmung zum "Eurolex"-Paket um eine *Genehmigung* der Änderungen durch Volk und Stände, und nicht um eine Abstimmung über die betroffenen Gesetze handelt, werden aus diesen Gesetzen keine Erlasse, die später bloss im Verfahren der Verfassungsänderung revidiert werden könnten. Genau sowenig, wie das obligatorische Referendum über den EWR-Vertrag das fakultative Referendum für spätere Vertragsänderungen ausschliesst, verunmöglicht eine Genehmigung der "Eurolex"-Gesetze spätere Gesetzesrevisionen im normalen Verfahren.
- Weiter ist zu fragen, ob das Genehmigungsmodell ohne vorgängige Verfassungsänderung vorgenommen werden kann. Wir meinen Ja: Auszugehen ist von der Feststellung, dass streng rechtlich genommen das EWR-Abkommen selbst ebenfalls nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsste. Für die Begründung verweise ich Sie auf die zutreffenden Ausführungen in Ziff. 13 der Botschaft zum EWR-Abkommen. Beim obligatorischen Referendum über den EWR-Vertrag handelt es sich damit um eine verfahrensrechtliche Lösung *ausserhalb* der verfassungsrechtlich vorgesehenen Bahnen, welches angesichts der Tragweite der Vorlage sachlich gerechtfertigt und verfassungsrechtlich zulässig ist. Noch kennt unser Verfassungsrecht keine materiellen Schranken für Abstimmungsverfahren. Wie bereits früher bei ausserordentlich wichtigen Vorlagen (1920 über den Beitritt zum Völkerbund und 1972 anlässlich der Ratifikation des Freihandelsabkommens) ist auch bei der EWR-Vorlage die verfassungsrechtlich nicht zwingende Unterstellung unter das obligatorische Referendum erlaubt. Wenn aber schon das Abkommen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden darf, ist dies auch für die Genehmigung jener Gesetzesänderungen möglich, die in *untrennbarem Zusammenhang* mit dem Vertragsschluss erfolgen und mit den Pflichten, die sich aus dem Abkommen ergeben, inhaltlich weitgehend identisch sind. Verfassungsrechtlich ist einzig gefordert, dass die Ersetzung des fakultativen Referendums durch die Genehmigung durch Volk und Stände *im Verfahren der Verfassungsgebung* erfolgt. Mit dem Entscheid des Bundesrates, den Genehmigungsbeschluss ohnehin dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, ist auch dieses Kriterium erfüllt.
- Im weiteren lässt sich einwenden, der Vorschlag widerspreche dem Grundsatz der Einheit der Materie. Unter der Voraussetzung, dass sich die Räte auf jene



Gesetzesänderungen beschränken, welche für die Ratifikation des EWR-Vertrages *wirklich notwendig* sind, besteht zwischen der Zustimmung zum Vertragswerk und den Gesetzesrevisionen des "Eurolex"-Paketes *Einheit der Materie*: Es ist nicht möglich, Ja zum EWR-Abkommen, aber Nein zu den Gesetzesrevisionen zu sagen.

- Für den Einwand, das Genehmigungsmodell sei in Grunde genommen mit dem bundesrätlichen Modell identisch und habe bloss psychologische Wirkung, kann ich wenig Verständnis aufbringen: Ob man über ein Gesamtpaket, welches im Sinne der Einheit der Materie einen inneren Zusammenhang aufweist, abstimmen kann oder nicht, ist auch für jene, die nicht bloss formaljuristisch denken, kaum das Gleiche. Und was den Hinweis auf die psychologische Wirkung betrifft: Als Politikerinnen und Politiker wissen Sie, dass man mit falscher Psychologie Abstimmungen verlieren kann!

Ein Problem bleibt bei unserem Vorschlag allerdings bestehen. Es ist voraussehbar, dass zumindest bei einzelnen Gesetzesänderungen vom EWR-Recht *erhebliche Gestaltungsspielräume* offen gelassen werden: Hier sind separate Referendumsmöglichkeiten sinnvoll und gerechtfertigt. Ich bin nicht in der Lage, zu beurteilen, wie häufig solche Fälle sind, vermute aber, dass sie relativ selten vorkommen. Unser Vorschlag würde ohne weiteres erlauben, in solchen *Ausnahmefällen* die betreffenden Gesetze im Anhang zum Bundesbeschluss nicht aufzuführen, d.h. ihre Revision nicht global genehmigen zu lassen. Diese Gesetze würden normal dem fakultativen Referendum unterstehen. Für wenige Sonderfälle würde ich die mit dem Referendum verknüpfte vorübergehende Rechtsunsicherheit und Vertragsuntreue in Kauf nehmen.

Auch das hier vorgeschlagene Genehmigungsmodell ist keine Ideallösung; es scheint mir aber die eingangs erwähnten Zielsetzungen der Wahrung demokratischer Prinzipien, der Vertragstreue, der Einfachheit und der Rechtssicherheit von den bisher diskutierten Varianten am besten miteinander in Einklang zu bringen. Ob man das nachträgliche Referendum für jede der Gesetzesrevisionen im Sinne des Vorschlages der ständerätlichen Kommission wählt oder unseren Vorschlag der globalen Genehmigung aller Revisionen mit Ausnahme jener, für welche das ERW-Recht echte Alternativen offen lässt, hängt letztlich von der Beurteilung ab, ob bei vielen oder bei wenigen der rund 60 Gesetzesrevisionen für den Gesetzgeber echte Gestaltungsspielräume offen bleiben. Abschliessend lässt sich die Frage leider erst beantworten, wenn die Eurolex-Pakete zu Ende beraten sind. Einen Ausweg aus dieser Schwierigkeit könnte allenfalls der heute von Herrn Aubert präsentierte Vorschlag bieten, das Referendum gegen die Gesetzesänderungen generell auszuschliessen, gleichzeitig aber eine Initiative auf Änderung der revidierten Gesetze zuzulassen. Wie unser Modell würde sein Vorschlag erlauben, dem Prinzip der Vertragstreue optimal nachzukommen; weil EWR-widrige Initiativen für ungültig erklärt werden müssten, käme es anders als beim nachträglichen Referendum nicht zu Abstimmungen, die wegen des Vorrangs des EWR-Rechts nichts bewirken könnten.



Entwurf 9.7.1992/Prof. A. Kölz

Art. 20 Uebergangsbestimmungen BV

Die Bundesversammlung beschliesst die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Änderungen des Bundesrechts unter Ausschluss des fakultativen Referendums, soweit diese von ihr vor der Abstimmung über diesen Beschluss definitiv beschlossen werden. Die übrigen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens notwendigen Änderungen ergehen in der Form von referendumpflichtigen unbefristeten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die von der Bundesversammlung mit einfacher Mehrheit sofort in Kraft gesetzt werden können.



Silvano Möckli:

## Ausschaltung des Referendums belastet EWR-Abstimmung

Staatspolitische Kommission des Nationalrates

Donnerstag, 9. Juli 1992

### 1 Einleitung

Die Revision des Aktienrechts dauerte ein Viertel Jahrhundert. Im Rahmen des EWR-Abkommens sollen nach einem Vorlauf von etwas mehr als einem Jahre 61 allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse erlassen werden. Wo ist da der Gesetzgeber, der nicht frohlocken würde? Solche Effizienz ist freilich nur bei geringer Partizipation möglich. Wer durch einen Beschluss stark betroffen wird und nicht angehört worden ist, wird ziemlich verärgert sein. Denken wir etwa an jenen italienischer Gastarbeiter, der um die Barauszahlung der Freizügigkeitsleistung der Pensionskasse beim Verlassen der Schweiz fürchtet.

Die Einführung des EWR-Rechts ist für unseren Bundesstaat ein ganz ausserordentlicher politischer Prozess. Er erinnert bezüglich der Konsequenzen für die Demokratie etwas an die Rechtsetzung zur Zeit der Vollmachtenregime des Bundesrates. Damals war die direkte Demokratie vorübergehend ausser Kraft gesetzt. Es war eine Zeit der Bedrohung von aussen, deshalb gab es praktisch keine politischen Widerstände. Da wir aber momentan nicht in einer Notsituation stecken, birgt heute die Einschränkung der direktdemokratischen Rechte erhebliche politische Risiken.



- 2 -

Alle drei im Papier des EJPD zur Diskussion stehenden Varianten für die Anpassung des schweizerischen Rechts sind m. E. verfassungs- und EWR-konform. Die Abwägung kann und muss politisch erfolgen.

Ich möchte mich im folgenden auf die Erörterung eines einzigen Kriteriums konzentrieren, nämlich den Einfluss der Variantenwahl auf die Erfolgchancen des EWR in der Volksabstimmung. Ich kann - da es sich um Vorgänge handelt, die erst in Gang kommen - keine harten Fakten präsentieren, sondern nur Mutmassungen anstellen.

Meine These lautet: Die Ausschaltung des Referendums belastet EWR-Abstimmung.

## 2 Ausgangslage

Lassen sie mich zunächst die Ausgangslage skizzieren.

### 2.1 EWR-Abstimmung ist noch nicht gewonnen

Jüngste Umfrageergebnisse deuten auf ein Ja zum EWR hin. Vorsicht ist aber am Platz: Befragungsverhalten ist nicht Abstimmungsverhalten. Der Kreis der Befragten und jener der Stimmenden ist nicht identisch. Der Abstimmungsgegenstand ist meiner Meinung nach labil prädisponiert, d.h. es bestehen teilweise festgefügte Meinungen und Ueberzeugungen. Ein Meinungsumschwung ist jedoch möglich. Der Abstimmungskampf, die Meinungsführer, die Stimmungslage zur Zeit der Abstimmung und



eventuell auch die Variantenwahl werden erhebliche Bedeutung für das Abstimmungsverhalten haben.

## 2.2 Direkte Demokratie hat hohen Stellenwert

In der Schweiz - wie etwa in der Hälfte der US-Gliedstaaten - steht direkte Demokratie hoch im Kurs. Drei von vier Schweizerinnen und Schweizern haben eine positive Grundhaltung zur direkten Demokratie. Kein anderer politischer Grundwert wird von der Bevölkerung so hoch eingestuft, auch nicht Föderalismus oder Neutralität.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Der EWR bedeutet eine Einbusse an Demokratie, und zwar nicht nur an direkter. Der EWR wird, auch über das Eurolex-Programm hinaus, den Wirkungsbereich der direktdemokratischen Rechte beschneiden.

Bis jetzt ist in der Geschichte unseres Bundesstaates die direkte Demokratie ständig ausgebaut worden: fakultatives Gesetzesreferendum 1874, Volksinitiative auf Partialrevision 1891, Staatsvertragsreferendum 1921, auflösendes Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen 1949, erweitertes Staatsvertragsreferendum 1977. Wir wissen nicht, wie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in normalen Zeiten auf eine Einschränkung der direkten Demokratie reagieren werden.



### 2.3 Zusammenhang zwischen Aushandlungs- und Widerstandskosten

Der Gesetzgebungsprozess war diesem Fall ganz aussergewöhnlich. Der Auslöser für die Gesetzesrevisionen kam nicht von unten, sondern von aussen. Der Durchfluss durch das politische System geschieht ausserordentlich schnell. Und beim Entscheid fällt, wenn das Referendum ausgeschlossen wird, eine sonst in der Schweiz schwer zu nehmenden direkte Hürde weg. Frägt sich nun: welches sind die Konsequenzen auf den Abstimmungsausgang für das ganze Paket bei diesem Vorgehen? Wieviel Widerstand, der den einzelnen Anpassungen gilt, wird sich gegen den EWR-Vertrag ~~als Ganzem~~ richten?

Gewöhnlich gilt für einen politischen Prozess: Je geringer die Aushandlungskosten, desto höher später die Widerstandskosten bei der Durchsetzung. Welche Widerstandskosten werden beim Eurolex-Programm entstehen?

Es wurde nur ein rudimentäres Vernehmlassungsverfahren durchgeführt (obwohl von der Verfassung her vorgeschrieben). Die übliche breite Abstützung bei der Ausarbeitung oder Modifikation von Gesetzen entfiel. Die Waffe der Referendumsdrohung war stumpf. Die Folge wird sein, dass sich etliche Personen und Organisationen übergangen fühlen. Die Widerstände gegen Details der Umsetzung können sich kumulieren. Das Nein zu einzelnen Bäumen kann zu einem Nein gegen den Wald werden.



### 3 These: EWR-Abstimmung mit direktdemokratischer Hypothek belastet

Die EWR-Abstimmung ist, unabhängig von den Rechtsanpassungen, mit einer direktdemokratischen Hypothek belastet. Die Anpassung des schweizerischen Rechts auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR bringt eine zusätzliche Belastung. Meine These ist: Diese zusätzlich Belastung ist geringer, wenn ein Verfahren mit Referendum gewählt wird.

Weil die Situation einmalig ist, sollte man die Chance ergreifen zur Modifikation des fakultativen Gesetzesreferendums, etwa die Ermöglichung des Referendums auch gegen Teile von Gesetzen oder die Schaffung eines konstruktiven Referendums bei der Umsetzung von EWR-Recht. Auch der Vorschlag der Ständeratskommission scheint mir geeignet.

### 4 Folgen eines Verfahrens mit Referendum

Es ist sehr richtig, dass, wenn wir das Schwergewicht auf aussenpolitische Rücksichtnahmen legen, die Variante ohne Referendum besser geeignet wäre. Es kann bei der Anwendung des Referendums zu Problemen hinsichtlich der Vertragstreue und der Rechtssicherheit kommen. Probleme hinsichtlich der Transparenz wären dann nicht vorhanden, wenn das Parlament noch vor der Abstimmung die Umsetzungserlasse verabschieden würde.

Wie gross wäre denn beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Wahrscheinlichkeit, dass Referenden ergriffen würden? Niedrig, wenn das



Abstimmungsergebnis beim EWR überzeugend ausfällt. Dann ist der Stimmbürger sicher auch bereit, "B" zu sagen. Höher, wenn das Abstimmungsergebnis knapp wird. Dann könnten die Gegner versucht sein, den EWR über die Referenden zu torpedieren.

⊕ nach dem "A" auch

## 5 Zusammenfassung

5.1 Varianten mit und ohne Referendum sind verfassungsrechtlich gangbar. Der Entscheid zu Art. 20 der Uebergangsbestimmungen ist, genau so wie zu Art. 21, politisch zu fällen. Die Kernfrage ist: nimmt man mehr innen- oder mehr aussenpolitische Rücksichten?

5.2 Wer Erfolg des EWR will, die Erfolgchancen in der Volksabstimmung aber für ungewiss ansieht, sollte im Hinblick auf die Abstimmungskampagne eine Variante mit Referendum wählen. Wer den Misserfolg will, nimmt am besten eine weitgehende Einschränkung der direktdemokratischen Rechte in Kauf - um diese dann im Abstimmungskampf als Munition zu verwenden.

5.3 Probleme bezüglich Vertragstreue und der Rechtssicherheit werden sich bei der Variante mit Referendum stellen. Ihre Bewältigung ist aber weniger heikel als die Bewältigung der Probleme im Fall der Ablehnung des EWR.



Dr. Hansjörg Seiler  
Terrassenweg 31  
3110 Münsingen

1. Juli 1992

## Hearing der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9. Juli 1992

### EWR-Abkommen; Artikel 20 Uebergangsbestimmung BV

Fragestellung: Ausgestaltung des Referendumsrechts bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts

Ich mache in einem ersten Abschnitt einige grundsätzliche und rechtsvergleichende Ausführungen. In einem zweiten Abschnitt untersuche ich grundsätzlich die Frage, wieweit die Beibehaltung des Referendums für die EWR-bedingten Rechtsänderungen möglich und sinnvoll ist; in einem dritten Abschnitt behandle ich die Frage spezifisch bezüglich derjenigen Aenderungen, die Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Kraft treten müssen und würdige die drei vorgeschlagenen Varianten. In einem vierten Abschnitt begründe ich meine persönliche Präferenz.

#### 1. Grundsätzliche und rechtsvergleichende Ausführungen

Es ist nichts grundsätzlich neues, dass landesinterne Gesetzesänderungen notwendig werden zur Ausführung von völkerrechtlichen Verträgen. Die Schweiz hat schon oft Verträge geschlossen und in der Folge in Ausführung dieser Verträge internes Gesetzesrecht geändert. Alle diese Rechtsänderungen erfolgten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und wurden ganz normal dem Referendum unterstellt. Probleme haben sich daraus, soweit mir bekannt ist, bisher nie ergeben. Grundsätzlich könnte man also davon ausgehen, dass auch der EWR - der ja auch ein völkerrechtlicher Vertrag ist - auf dem normalen Gesetzgebungsweg umgesetzt werden kann. Die gleiche Folgerung könnte sich ergeben, wenn man betrachtet, wie in den Kantonen das Bundesrecht ausgeführt wird: einige Kantone verwenden dafür das ordentliche Gesetzgebungsverfahren inklusive Referendum, andere geben dem Kantonsparlament oder gar der Regierung die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsvorschriften zum Bundesrecht. Ohne die Frage näher näher untersucht zu haben, glaube ich, dass diese unterschiedlichen Regelungen keine signifikanten Unterschiede in der Korrektheit der Ausführungsgesetzgebung zur Folge haben.

Im Rahmen des EWR - und das würde natürlich noch mehr bei einem EG-Beitritt gelten - gibt es jedoch drei Faktoren, die diese Folgerung relativieren:

- erstens die grosse Zahl der umzusetzenden Erlasse, die sowohl im Verhältnis Völkerrecht-Bundesrecht als auch im Verhältnis Bundesrecht-Kantonales Recht singulär ist;
- zweitens die Tatsache, dass das EG- bzw.-EWR-Recht in sehr vielen Fällen derart detailliert sind, dass der nationalen Gesetzgebung kaum mehr ein Gestaltungsspielraum verbleibt;
- drittens der Faktor Zeit: Für die Umsetzung des EWR-Rechts haben wir klare und z.T. knappe Fristen, im Unterschied insbesondere auch zur Umsetzung von Bundesrecht auf kantonaler Ebene, wo oft längere Fristen zugebilligt werden, oder dann - wenn es wirklich dringend wird - der Bundesgesetzgeber die kantonalen Regierungen zur Umsetzung auf dem Verordnungsweg ermächtigt.

Diese Faktoren haben in fast allen EG-Staaten dazu geführt, dass - entweder schon zu Beginn oder dann im Laufe der Zeit - in sehr weitem Umfang anstelle des ordentlichen Gesetzgebers die Regierung oder gar einzelne Ministerien zuständig erklärt wurden für die Umsetzung von EG-Richtlinien, und zwar auch für den Erlass



von gesetzesderogierenden Verordnungen (Darstellung in: Institut Suisse de droit comparé, Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften, Zürich 1991, S. 30 ff (B), 66 f (DK), 102 ff (D), 177 ff (GR), 236 ff (F), 274 ff (EIR), 295 ff (I), 331 ff (L), 347 ff (NL), 393 ff (UK)). Die Ausnahme ist Spanien, das grundsätzlich auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg umzusetzen versucht, aber deshalb mit der Umsetzung stark im Verzug ist. Zu erwähnen ist auch, dass Dänemark das Referendum ausgeschlossen hat für Gesetze, die zur Umsetzung staatsvertraglicher Verpflichtungen notwendig sind (Paragr. 42.6 der Verf. von 1953).

Besonders bezeichnend ist der Fall von Italien, wo starke verfassungsrechtliche Skrupel gegen die Uebertragung von gesetzgeberischen Befugnissen an die Regierung bestanden. Das führte dazu, dass Italien so stark in Rückstand geriet mit der Umsetzung des EG-Rechts, dass es unzählige Male vom EuGH wegen Verletzung der EG-Verträge verurteilt wurde. 1989 wurde schliesslich die Legge La Pergola eingeführt, welche vorsieht, dass jährlich das Parlament in weitgehendem Umfang die Regierung zum Erlass von Verordnungen zur Ausführung des EG-Rechts ermächtigt (Darstellung in Institut suisse de droit comparé, aaO, 295 ff).

In der Bundesrepublik Deutschland verlangt an sich Art. 80 des Grundgesetzes, dass Verordnungsermächtigungen an die Regierung nach Inhalt, Zweck und Ausmass bestimmt sein müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch für die Durchführung von EG-Recht entschieden, dass dem Bestimmtheitsgebot Genüge getan ist, wenn das Gesetz pauschal auf das auszuführende EG-Recht verweist (BVerfGE 29.183 ff, 34.366, 45.142 ff); um die Ausführung von EG-Recht zu erleichtern, wird also Art. 80 GG weit ausgelegt.

Schliesslich ist Oesterreich zu erwähnen, wo es eigentlich staatsrechtlich nicht zulässig wäre, dass der Gesetzgeber die Regierung zum Erlass von gesetzesderogierenden Verordnungen ermächtigt (Adamovich/Funk, Oesterreichisches Verfassungsrecht, 3.A. Wien 1985, 252 ff). Diese Regelung wurde durch das Integrationsdurchführungsgesetz von 1988 durchbrochen, durch welches bestimmte Minister ermächtigt werden, bestimmte Verordnungen zu erlassen für die Durchführung von Integrationsabkommen (Vgl. Klecatsky/Morscher, B-VG, 5.A. Wien 1989, Rz. 2 zu Art. 18; Wimmer/Mederer, EG-Recht in Oesterreich, Wien 1990, 126 f).

Gesamthaft würde ich sagen: ich habe grosses Verständnis für das Bestreben, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren möglichst unverändert beizubehalten. Im Lichte der Erfahrungen sämtlicher EG-Staaten bezweifle ich aber sehr, ob das auf die Dauer möglich sein wird.

Im folgenden möchte ich zwei Fragen auseinanderhalten:

1. Ist die Beibehaltung des Referendums grundsätzlich sinnvoll für Gesetzesänderungen, welche nur der Umsetzung von EWR-Recht dienen?
2. Was hat der Faktor Zeit für eine Bedeutung bezüglich derjenigen Rechtsänderungen, die zugleich mit dem EWR-Vertrag in Kraft treten sollen?

## 2. Die Frage nach dem grundsätzlichen Sinn des Referendums:

Unser Gesetzesreferendum ist staatsrechtlich als Sachentscheid ausgestaltet: das Volk soll entscheiden, ob es eine bestimmte Regelung will oder nicht. Dies setzt Entscheidungsfreiheit voraus. Diese Freiheit besteht aber nicht mehr, soweit es darum geht, schweizerisches Recht an EWR-Recht anzupassen oder schweizerisches Recht zu erlassen für die Umsetzung von EWR-Recht, soweit kein Entscheidungsspielraum besteht. Als rein formeller Akt, etwa so wie in England die Königin Gesetze unterzeichnen muss, bevor sie in Kraft treten können, wäre das Referendum in der Tat nicht sinnvoll. In diesem Licht habe ich durchaus Verständnis für das Argument, es



sei nicht zweckmässig, mit der Beibehaltung des Referendums dem Volk Entscheidungsrechte vorzugaukeln, die rechtlich gar nicht mehr bestehen.

Jedoch erschöpft sich die Bedeutung des Referendums nicht darin, ein Sachentscheid zu sein. Man könnte es auch als Kontrollmittel über die Gesetzgebungstätigkeit der Bundesversammlung betrachten. Und in diesem Sinne hat es durchaus eine gewisse Berechtigung, das Referendum beizubehalten. Wird nämlich das Referendum ausgeschlossen, so könnte die Versuchung naheliegen, auch Gesetzesänderungen, die nicht zwingend durch den EWR bedingt sind, auf diesem ausserordentlichen Weg zu verabschieden. Würde die Mehrheit der Bundesversammlung eine solche Gesetzesänderung verabschieden, so hätte der Stimmbürger kein Mittel mehr, um das zu verhindern. Diese Ueberlegung ist es, die es meines Erachtens grundsätzlich rechtfertigt, das Referendum beizubehalten - weniger als Entscheidungsinstrument denn vielmehr als Kontrollmittel über die Bundesversammlung, weniger als Mittel zum Ausdruck des freien Willens der Stimmbürger als zur Vermeidung von Missbräuchen.

Das kann freilich dazu führen, dass ein zur Umsetzung des EWR-Rechts erforderliches Gesetz im Einzelfall nicht oder jedenfalls nicht fristgerecht erlassen wird. Nur: eine Garantie für eine fristgemässe Umsetzung haben wir auch bei einer Delegation an die Bundesversammlung nicht, nicht einmal bei einer Delegation an den Bundesrat (In Griechenland und Spanien wurde die zur Uebernahme des Acquis communautaire erforderliche landesinterne Rechtssetzung pauschal an die Regierung delegiert; trotzdem wurde nur ein Bruchteil der internen Ausführungsbestimmungen rechtzeitig erlassen, s. Institut Suisse de droit comparé, aaO, 177 ff, 196 ff.). Man kann also nicht sagen, die Beibehaltung des Referendums führe a priori zu einer Verletzung des EWR-Rechts, die Delegation an die Bundesversammlung hingegen nicht.

Folgerung also: grundsätzlich ist es möglich und unter dem Aspekt der Kontrollfunktion auch erwünscht, das Referendum auch für die Ausführungsgesetzgebung zum EWR-Recht beizubehalten .

### 3. Einfluss des Faktors Zeit

Diese Folgerung ist ja auch nicht umstritten. Umstritten ist sie nur hinsichtlich derjenigen Gesetzesänderungen, die mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Kraft treten müssen. Das hängt nun ab vom Fahrplan: wenn der EWR per 1.1.93 in Kraft treten soll, dann ist eine rechtzeitige Aenderung unserer Gesetzgebung auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens aus zeitlichen Gründen ganz einfach nicht mehr möglich. Darin liegt m.E. ein entscheidender Unterschied zur grundsätzlichen Beibehaltung des Referendums in denjenigen Fällen, in denen die Zeit dazu ausreichen kann. In diesen Fällen kann das Referendum dazu führen, dass in einzelnen Fällen eine rechtzeitige Gesetzesänderung nicht zustandekommt; aber es besteht doch eine erhebliche Chance, dass dieser Fall nicht eintritt, sei es dass das Referendum gar nicht ergriffen wird, sei es dass das Gesetz dann vom Volk angenommen wird. Bei den per 1.1.93 erforderlichen Gesetzesänderungen ist es jedoch mit dem angenommenen Fahrplan prinzipiell nicht möglich, dass eine rechtzeitige Umsetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zustande kommt. Auch das konstruktive Referendum, für das ich im übrigen grosse Sympathien habe, ist in diesen Fällen aus rein zeitlichen Gründen nicht mehr möglich, wenn der EWR am 1.1.93 in Kraft treten soll. Wir gehen einen Vertrag ein, welcher die Verpflichtung enthält, alle geeigneten Massnahmen zur Erfüllung der Vertragsverpflichtungen zu treffen (Art. 3 EWR-A). Beschliessen wir ein Verfahren, das eine rechtzeitige Umsetzung des Abkommens gar nicht erlaubt, so begehen wir ganz klar eine Vertragsverletzung. Natürlich kann man das: die Schweiz verhält sich dann wie jemand der einen Arbeitsvertrag per 1. Januar abschliesst, aber bei Vertragsabschluss erklärt, die Arbeitsstelle dann erst am 1. April antreten zu wollen.



Was hätte diese Vertragsverletzung konkret für Folgen?

Sie hat politische und rechtliche Folgen; die politischen Folgen habe ich nicht zu beurteilen. Nur soviel: natürlich ist es richtig, dass einige Staaten, die der EG neu beigetreten sind, die erforderlichen Änderungen ihres internen Rechts nicht rechtzeitig geschafft haben. Nur haben diese Staaten nicht ein Verfahren gehabt, das von vornherein eine rechtzeitige Vertragserfüllung verunmöglicht hat; die Verzögerung ergab sich ganz einfach im Laufe der Zeit infolge vielfacher praktischer Schwierigkeiten, wäre aber theoretisch vermeidbar gewesen; in unserem Fall ist sie nicht einmal theoretisch vermeidbar. Es ist auch nicht so, wie das heute bisweilen dargestellt wird, dass die EG so ein JEKAMI-Klub wäre, wo es praktisch im Belieben der einzelnen Staaten steht, ob sie ihren Pflichten nachkommen wollen. Natürlich hinkt auch in der EG wie anderswo die Realität hinter dem normativen Anspruch nach. Aber es ist doch so, dass in den letzten Jahren sowohl die EG-Organen (namentlich die Kommission und der EuGH) als auch die Mitgliedstaaten im allgemeinen eine zunehmende Tendenz zeigen, ihren Vertragspflichten nachzukommen, beziehungsweise sie durchzusetzen. Ausdruck davon ist ja auch die im Vertrag über die Europäische Union vorgesehene Möglichkeit, dass neu der EuGH den Mitgliedstaaten, die ihren Umsetzungspflichten nicht rechtzeitig nachkommen, Geldbussen auferlegen kann (Art. 171 EWGV i.d.F. von Art. G Bst. B Ziff. 51 des Vertrages über die Europäische Union; vgl. auch Erklärung zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Schlussakte zum Vertrag über die polit. Union).

Es ist vielleicht bezeichnend, dass die beiden Staaten, die auf politischer Ebene am meisten Widerstand gegen eine Erweiterung der EG-Kompetenzen zeigen, nämlich Grossbritannien und Dänemark, diejenigen sind, die ihren Vertragspflichten am korrektesten nachkommen. Politisch und vor allem auch rechtlich ist diese Position bei weitem vorzuziehen gegenüber einer Haltung, die scheinbar grosszügig bereit ist, Kompetenzen an die EG zu übertragen, aber dann einfach die vertraglichen Pflichten nicht erfüllt.

Bezüglich der konkreten rechtlichen Folgen muss man unterscheiden zwischen dem unmittelbar anwendbaren und dem nicht unmittelbar anwendbaren EWR-Recht:

Das unmittelbar anwendbare Recht wird ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens angewendet, auch wenn das entgegenstehende schweizerische Recht noch nicht geändert wurde, genauso wie Bundesrecht angewendet wird, auch wenn allfälliges entgegenstehendes kantonales Recht formell noch besteht. Ein völkerrechtliches Problem entsteht daraus nicht, höchstens ein Problem der internen Rechtssicherheit. Das ist hauptsächlich ein Informationsproblem und stellt sich angesichts des grossen Umfang der erforderlichen Rechtsänderungen natürlich ganz allgemein. Es dürfte aber doch lösbar sein angesichts der relativ kurzen Zeit bis die Referendumsfrist abgelaufen ist.

Unmittelbar anwendbar sind diejenigen EWR-Rechtsakte, die den EG-Verordnungen entsprechen (Art. 7 Bst. a EWR-A i.V.m. Art. 189 Abs. 2 EWGV).

Die nicht unmittelbar anwendbaren EWR-Akte können ohne Umsetzung durch das nationale Recht prinzipiell nicht Rechtswirkungen entfalten. Die schweizerischen Behörden wenden nach wie vor das schweizerische Recht an, auch wenn es inhaltlich dem EWR-Recht widerspricht. Die Schweiz begeht als Staat dadurch eine Vertragsverletzung. Das kann folgende Konsequenzen haben:

Die EFTA-Ueberwachungsbehörde kann von sich aus oder auf Hinweis durch die EG-Kommission oder andere EWR-Staaten eine Untersuchung durchführen und eine Stellungnahme abgeben, in welcher die Schweiz zu einer Änderung ihres vertragswidrigen Verhaltens aufgefordert wird (Art. 109 Abs. 1 EWR-A; Art. 31



Ueberwachungsabkommen). Kommt die Schweiz dieser Aufforderung nicht nach, kann die EFTA-Ueberwachungsbehörde den EFTA-Gerichtshof anrufen, welcher die Schweiz zur Einhaltung des Vertrages anhält (Art. 108 Abs. 2 UA 2 Bst. a EWR-A; Art. 33 Ueberwachungsabkommen). Private haben kein direktes Klagerecht gegen die Schweiz; sie können aber bei der EFTA-Ueberwachungsbehörde Beschwerde gegen die Schweiz erheben wegen Vertragsverletzung (Art. 109 Abs. 3 EWR-A). Erlässt die EFTA-Ueberwachungsbehörde in rechtswidriger Weise auf diese Beschwerde hin keine Stellungnahme gegen die Schweiz, kann der betroffene Private beim EFTA-Gerichtshof gegen die EFTA-Ueberwachungsbehörde klagen (Art. 36 Abs. 2 Ueberwachungsabkommen). Der EFTA-Gerichtshof kann dann feststellen, dass die EFTA-Ueberwachungsbehörde ihre Pflicht verletzt hat.

Bis diese Verfahren durchgeführt wurden, dürfte allerdings das schweizerische Gesetz auch in Kraft getreten sein, ausser wenn es in der Referendumsabstimmung abgelehnt wird. Das wäre der Fall einer offenen Rebellion des Stimmbürgers gegen eine Konsequenz des EWR-Abkommens. Auch dann erschöpfen sich die effektiven rechtlichen Sanktionen also in einer Stellungnahme der EFTA-Ueberwachungsbehörde, allenfalls einer Verurteilung der Schweiz durch den EFTA-Gerichtshof. Das ändert aber nichts daran, dass die Schweiz eine Vertragsverletzung begangen hat.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren kann also aus rechtlicher Sicht höchstens dann eingehalten werden, wenn man eine Verzögerung des Inkrafttretens des EWR-Abkommens in Kauf nähme.

Der Vorschlag Bundesrat erlaubt demgegenüber eine fristgerechte Aenderung des Bundesrechts per 1.1.93. Er ist insofern konsequent, als er darauf verzichtet, dem Stimmbürger Entscheidungsspielräume vorzuspielen, die in Wirklichkeit nicht bestehen. Er ist auch am nächsten bei der Praxis der EG-Staaten, die - wie wir eingangs gesehen haben - alle den ordentlichen Gesetzgebungsweg weitgehend verlassen haben. Es ist also eine sehr EG-kompatible Lösung. Persönlich bin ich fast überzeugt davon, dass im Falle eines EG-Beitritts früher oder später eine solche Lösung eingeführt werden wird - kraft normativer Kraft des Faktischen, auch wenn wir das eigentlich alle lieber nicht möchten. Sie hat zudem den praktischen Vorteil, dass Schlussabstimmungen in der Bundesversammlung auch nach der Volksabstimmung über den EWR möglich sind. Als unangebracht, weil letztlich undemokratisch, erachte ich den Vorwurf an den Bundesrat, mit diesem Vorschlag gefährde er den EWR-Vertrag. Wir können, wenn wir ehrlich sein wollen, nicht leugnen, dass der Beitritt zum EWR die rechtliche Entscheidungsfreiheit der Schweiz und damit auch die materielle Tragweite unserer Volksrechte tangiert, auch wenn wir sie formell möglichst weitgehend aufrechterhalten; und wenn ein Bürger findet, der EWR sei diesen Preis nicht wert, dann müssen wir als Demokraten das akzeptieren und dürfen nicht versuchen, ihm ein Ja zum EWR mit falschen Vorspielungen abzuschmeicheln.

Das Problem der Variante Bundesrat liegt natürlich darin, dass auch die Kontrollfunktion des Referendums, die ich eingangs erwähnt habe, entfällt. Der Stimmbürger kann sich nicht mehr wehren, wenn Bundesrat und Bundesversammlung auf dem Weg des nicht-referendumpflichtigen Bundesbeschlusses eine Rechtsänderung vornehmen, die durch den EWR-Vertrag gar nicht notwendig wäre. Kann er sich dann wenigstens beim Bundesgericht dagegen wehren? Das Bundesgericht hat bisher offen gelassen, ob es die nicht-referendumpflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse gemäss Artikel 7 GVG auf ihre Verfassungskonformität überprüfen kann oder ob es gemäss Artikel 113 Absatz 3 und Artikel 114bis Absatz 3 BV daran gebunden sei (BGE 100 Ib 170, 104 Ib 424, 109 Ib 134, 112 Ib 289; vgl. Haller, Kommentar BV, Rz. 161 ff zu Art. 113.).

Der Vorschlag Bundesrat liesse sich m.E. dann vertreten, wenn in Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV klar festgelegt würde, dass das Bundesgericht die nicht dem



Referendum unterstellten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse daraufhin überprüfen kann, ob sie wirklich zur Umsetzung des EWR-Rechts erforderlich waren. Die Kontrollfunktion ginge dann vom Volk auf das Bundesgericht über, so dass das Referendum entbehrlich würde.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch die Lösung Bundesrat die rechtzeitige Aenderung des schweizerischen Rechts nicht garantiert: es ist ja denkbar, dass die Bundesversammlung eines der EUROLEX-Gesetze schliesslich ablehnt oder nicht rechtzeitig verabschiedet. Immerhin ist im Unterschied zur Beibehaltung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die rechtzeitige Aenderung jedenfalls möglich.

Die Lösung Kälin/Zimmerli garantiert als einzige die Vertragskonformität der Schweiz: wenn der EWR-Vertrag angenommen wird, dann sind auch die Gesetze angenommen. Die Lösung hat zudem den Vorteil, dass sie für den Stimmbürger klare Verhältnisse schafft; er muss die Katze nicht im Sack kaufen, sondern kann in Kenntnis der Sache entscheiden.

Es stellt sich jedoch die Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Vorgehens: die Bundesverfassung kennt für Gesetze weder ein obligatorisches Referendum noch ein Behördenreferendum. Die Lösung wird mit der Argument eines "politischen" Referendums gerechtfertigt, weil auch das EWR-Referendum "politisch" sei. Dieses Argument ist m.E. falsch: denn das EWR-Referendum scheint mir entgegen der Ansicht des Bundesrates nicht "politisch" zu sein, sondern nach Artikel 89 Absatz 5 BV rechtlich zwingend: Zwar ist der EWR als solcher nicht supranational; aber mit dem EWR untrennbar <sup>verbunden</sup> ist die Verpflichtung, eine EFTA-Ueberwachungsbehörde und ein EFTA-Gericht einzurichten, und diese beiden Behörden sind supranational; der EWR-Vertrag führt also zu einer Supranationalisierung der EFTA und ist daher dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Argumentieren könnte man eher damit, dass 1972 das Freihandelsabkommen einem "politischen" Referendum unterstellt wurde. Immerhin scheint mir auch dazu ein Unterschied zu bestehen: damals ging es effektiv um eine freie Willensentscheidung von erheblicher Tragweite, so dass man annehmen konnte, dass die Verfassung, die solch weittragende Verträge nicht dem Staatsvertragsreferendum unterstellte, eine echte Lücke enthalte. Hier stellt sich das Problem anders: sofern man den EWR-Vertrag will, hat man ja nicht mehr die freie Wahl, ob man die Gesetzesanpassung vornehmen will. Das Referendum rechtfertigt sich einzig noch als Kontrollelement über die Bundesversammlung. Genau diese Funktion ist nun aber nicht mehr gegeben, wenn man das ganze Gesetespaket nur in globo und zusammen mit dem EWR-Abkommen annehmen kann. Wenn ein einzelnes der EUROLEX-Gesetze eine überflüssige und unerwünschte Bestimmung enthält, hat der Stimmbürger nur die Wahl, entweder den ganzen EWR, den er an sich gutheissen möchte, abzulehnen, oder aber ausdrücklich zu einem Gesetz Ja zu sagen, das er eigentlich ablehnen möchte; er muss sich dann auch noch entgegenhalten lassen, er habe dem Gesetz ja zugestimmt. Solche Paketabstimmungen sind unserem Recht bisher fremd. Sie verletzen das Gebot der Einheit der Materie, das nach unbestrittener Lehre und Praxis aus dem Gebot der unverfälschten Stimmabgabe abgeleitet wird (BGE 111 Ia 198, 112 Ia 141, 395.).

Im Vorschlag Kälin/Zimmerli sehe ich kaum einen praktischen Unterschied zur Lösung Bundesrat. Die Beibehaltung des Referendums ist eher formell, man könnte fast sagen, kosmetisch. Gegenüber dem Vorschlag Bundesrat bedeutet der Vorschlag Kälin/Zimmerli effektiv nicht ein Mehr an Demokratie, wenn wir unter Demokratie nicht bloss formelle Zustimmungsrechte, sondern echte Gestaltungsmöglichkeiten des Bürgers verstehen wollen.

Gesamthaft hat somit das Verfahren Kälin/Zimmerli keine überzeugenden Vorteile, die es rechtfertigen würden, eine solche Lösung praeter constitutionem einzuführen.



#### 4. Eigene Präferenz

Als Folgerung ergibt sich:

- Die Beibehaltung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist unzulässig, weil sie dazu führt, dass zwingend der Vertrag nicht eingehalten werden kann;
- Der Vorschlag Bundesrat beschränkt rechtlich korrekt die mit dem Referendum verbundene Gestaltungsmöglichkeit, was eine Konsequenz des EWR-Beitritts ist, verunmöglicht zugleich aber auch die mit dem Referendum verbundene Kontrollmöglichkeit, was durch den EWR nicht verlangt würde.
- Der Vorschlag Kälin/Zimmerli ist verfassungsrechtlich problematisch und bringt unter demokratischem Aspekt nicht mehr als der Vorschlag Bundesrat.

Ich erachte also alle drei Varianten als unbefriedigend. Stattdessen liegt meine Präferenz bei der Lösung mit dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gemäss Artikel 89bis Absatz 1 BV. Diese Lösung benötigt keine Verfassungsänderung, ist transparent, erlaubt das Inkrafttreten der notwendigen Gesetze per 1.1.93 und lässt ein nachträgliches Referendum zu; wird das Referendum nicht ergriffen, was ja sehr wahrscheinlich ist, kann die Regelung später ohne Zeitdruck im normalen Gesetzgebungsverfahren ins ordentliche Recht übergeführt werden. Dasselbe gilt, wenn das Referendum ergriffen und der Beschluss in der Volksabstimmung angenommen wird.

Der Bundesrat lehnt diese Lösung aus folgenden Gründen ab:

1. Die obligatorische Befristung führe dazu, dass alle Rechtsänderungen später noch einmal im ordentlichen Verfahren beschlossen werden müssen. Das ist natürlich richtig. Aber dazu ist doch zu bemerken, dass diese späteren Rechtsänderungen ohne grossen Aufwand vorgenommen werden können, sofern die betreffenden Erlasse unbestritten sind. Allenfalls kann man dann gleich gewisse Verbesserungen, die sich aus der Erfahrung ergeben haben, anfügen. Es ist ja bei uns durchaus nicht selten, dass Regelungen zunächst auf dem Weg eines befristeten Bundesbeschlusses eingeführt und nach einer bestimmten Zeit mehr oder weniger unverändert ins ordentliche Recht überführt werden. Zudem ist zu bedenken, dass ein guter Teil der EUROLEX-Gesetze infolge von künftigen Änderungen des EWR-Rechts ohnehin in einigen Jahren wieder geändert werden muss.
2. Bedenken gegen Referendumsmöglichkeiten, die aufgrund des Vorrangs des Völkerrechts keine volle Wirkung entfalten können. Diese Bedenken bestehen aber auch bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung für alle diejenigen Gesetze, die nicht per 1.1.93 in Kraft treten müssen. Meines Erachtens ist der Bundesrat nicht ganz konsequent, wenn er den dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss ablehnt, aber doch das Referendum für die Umsetzungsakte, die nicht sofort in Kraft treten müssen, beibehalten will; auch diese Lösung kann ja dazu führen, dass eine Umsetzung einmal nicht oder nur verspätet erfolgt.
3. Die Möglichkeit des nachträglichen Referendums schaffe Unsicherheiten. Das ist natürlich immer so beim dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Immerhin bleibt der Beschluss ein Jahr lang in Kraft (Art. 89bis Abs. 2 BV). Es ist anzunehmen, dass das Referendum nur gegen wenige Beschlüsse ergriffen würde. Das Argument der Rechtsunsicherheit scheint mir hier vernachlässigbar, angesichts der ohnehin durch den EWR entstehenden grossen Unsicherheit, die sich daraus ergibt, dass die meisten Rechtspraktiker in der Schweiz einfach das EWR-Recht in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit zu wenig gut kennen lernen können.
4. Die vom Volk abgelehnten Beschlüsse könnten nicht mehr erneuert werden. Das ist in der Tat das einzige Problem dieser Lösung. Immerhin verbietet die Verfassung nicht, einen andern Beschluss an die Stelle des abgelehnten zu setzen; er darf einfach nicht im wesentlichen mit dem abgelehnten identisch sein. Diese Lösung lässt somit



optimalen Spielraum für demokratische Mitgestaltung in denjenigen Fällen, in denen nicht die Umsetzung an und für sich, sondern nur die Art und Weise der Umsetzung umstritten ist. Auch das konstruktive Referendum liesse sich dabei verwirklichen, ohne die Vertragstreue der Schweiz aufs Spiel zu setzen. Immerhin kann sich theoretisch ein Problem ergeben, wenn es um die Umsetzung einer EWR-Richtlinie geht, die praktisch keinen Gestaltungsspielraum belässt; wird der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss, der diese Richtlinie umsetzen soll, in der Volksabstimmung abgelehnt, so dürfte es schwierig sein, ohne Verletzung von Artikel 89bis Absatz 2 BV die Vertragskonformität herzustellen. Das ist m.E. der einzige rechtliche Nachteil dieser Lösung, aber ich halte diesen Fall für recht unwahrscheinlich, so dass dieses Risiko in Kauf genommen werden kann. Ein politischer Nachteil liegt ferner darin, dass für die Dringlicherklärung der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse die Mehrheit aller Mitglieder in beiden Räten erforderlich ist. Das ist nun einfach die Frage, ob sich die Bundesversammlung auf diese Lösung einigen kann.

Insgesamt würde ich somit die Lösung mit dem dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss für die beste halten. Sie ist auch nicht optimal, aber doch das kleinste aller Uebel. Eine gewisse Legitimationskrise des Referendums ist allerdings auch mit dieser Lösung verbunden; der Bürger kann sich fragen, weshalb denn eigentlich das Referendum formell unbedingt aufrechterhalten bleiben soll, wenn doch materiell keine Entscheidungsfreiheit mehr oder nur noch eine eingeschränkte besteht. Da müssen wir einfach klar sehen: wir können nicht den Fünfer und das Weggli haben. Der Vorwurf an den Bundesrat, mit seinem Vorschlag unnötigerweise ein Junktim zwischen EWR und Abbau der Volksrechte geschaffen zu haben, ist falsch; denn dieses Junktim wurde nicht durch den Bundesrat hergestellt, sondern es ergibt sich aus dem EWR an sich. Und für den Fall eines EG-Beitritts werden wir uns noch viel mehr und radikaler daran gewöhnen müssen, dass unsere demokratischen Institutionen wesentlich an Substanz verlieren werden, auch wenn es uns gelingen sollte, sie formell aufrechtzuerhalten. Und nicht einmal an diese formelle Aufrechterhaltung vermag ich für den Fall eines EWR- oder EG-Beitritts längerfristig zu glauben. Dagegen scheinen mir Plausibilitätsüberlegungen zu sprechen, aber auch die Erfahrung der EG-Staaten, die allesamt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in weitgehendem Umfang verlassen haben.

Ich bin hier ausdrücklich als EWR-kritischer Vertreter eingeladen worden; ich erlaube mir deshalb eine kritische Schlussbemerkung:

Man kann sich theoretisch eine EG vorstellen, die demokratischer ist als die heutige EG; wir können darüber spekulieren, ob sie effektiv einmal demokratischer werden wird; aber wir können nicht darüber hinwegsehen, dass ein Beitritt oder auch eine Assoziierung zur EG so, wie sie heute ist, nicht ohne Substanzverlust unserer Volksrechte zu haben ist.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 1

Antrag Guinand  
vom 9. Juli 1992

A 92.052 Bundesbeschluss über den EWR

...

II

Die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 20 (neu)

Das Bundesgesetz über die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das EWR-Abkommen ist genehmigt. Es ist in die schweizerische Gesetzgebung eingefügt mit Rechtswirkung ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens.

Die übrigen Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung an das EWR-Abkommen werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

...

B 92.057 Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht

Bundesgesetz über die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das EWR-Abkommen

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

nach Einsicht in das EWR-Abkommen vom 2. Mai 1992,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...

beschliesst;

Artikel 1

Um den Bestimmungen des EWR-Abkommens zu entsprechen, werden die folgenden Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung geändert oder ergänzt:

1. [Uebernahme der vom Bundesrat vorgeschlagenen Aenderungen,
2. aber nur derjenigen, welche das EWR-Recht für absolut ... notwendig erachtet.]

...

Artikel 2

Das vorliegende Gesetz untersteht gemäss Ziffer II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum der Abstimmung durch Volk und Stände. Es tritt gleichzeitig mit dem EWR-Abkommen in Kraft.



COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no 1

Proposition Guinand  
du 9 juillet 1992

92.052 Arrêté fédéral sur l'EEE

...

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 20 (nouveau)

La loi fédérale portant adaptation de la législation suisse au traité de l'EEE est approuvée. Elle est insérée dans la législation suisse, avec rang législatif dès l'entrée en vigueur du traité de l'EEE.

Les adaptations ultérieures de la législation suisse au traité de l'EEE suivront la procédure ordinaire.

...

B 92.057 Adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE

Loi fédérale portant adaptation de la législation suisse au traité de l'EEE

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

Vu le traité du 2 mai 1992 sur l'EEE,  
vu le message du Conseil fédéral du ...

arrête:

Article premier

Pour être conformes aux dispositions du traité sur l'EEE, les dispositions suivantes de la législation suisse sont modifiées ou complétées comme il suit:

1. [Reprendre les modifications proposées par le Conseil fédéral
2. mais seulement celles que commande impérativement le traité ... EEE.]

Article 2

La présente loi est soumise au vote du peuple et des cantons conformément au chiffre II de l'arrêté fédéral sur l'EEE. Elle entre en vigueur en même temps que le traité sur l'EEE.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 2

92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Antrag Borel  
vom 9. Juli 1992

Ziffer II (Aenderung der Uebergangsbestimmungen der  
Bundesverfassung)

Artikel 20 (neu)

streichen

(Artikel 21 wird zu Artikel 20)

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no 2

92.052 Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Proposition Borel  
du 9 juillet 1992

Chiffre II (modification des dispositions transitoires de la  
Constitution fédérale)

Article 20 (nouveau)

biffer

(Article 21 devient article 20)



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 3

92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Antrag Borel  
vom 9. Juli 1992

Ziffer III (neu)

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Artikel 89ter (neu)

<sup>1</sup>50'000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone, die verlangen, dass Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, können gleichzeitig einen Gegenvorschlag einreichen.

<sup>2</sup>Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach Artikel 121bis; das Ständemehr ist nicht erforderlich.

(Ziffer III wird zu Ziffer IV)

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no 3

92.052 Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Proposition Borel  
du 9 juillet 1992

Chiffre III (nouveau)

La Constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Article 89ter (nouveau)

<sup>1</sup>Les 50'000 citoyens actifs ou les huit cantons qui demandent que les lois fédérales ou les arrêtés fédéraux de portée générale soient soumis à l'adoption ou au rejet du peuple peuvent dans le même temps présenter une contre-proposition.

<sup>2</sup>La procédure de votation se déroule conformément à l'article 121bis; la nécessité de la majorité des cantons tombe.

(le chiffre III devient chiffre IV)



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 4

92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Antrag Bühlmann  
vom 9. Juli 1992

Ziffer II (Aenderung der Uebergangsbestimmungen der  
Bundesverfassung)

Art. 20 (neu)

streichen

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no 4

92.052 Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Proposition Bühlmann  
des 9 et 10 juillet 1992

Chiffre II (modification des dispositions transitoires de la  
Constitution fédérale)

Art. 20 (nouveau)

biffer



Die Anträge Nr. 5 und Nr. 6 wurden vor der Verteilung an die  
Kommissionsmitglieder zurückgezogen.



92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen WirtschaftsraumAntrag Seiler Hanspeter  
vom 9. Juli 1992

I

Art. 3 (neu)

Die Aenderungen der Bundesgesetzgebung gemäss Anhang zu diesem Beschluss werden genehmigt.

II

Art. 20 (neu)

streichen

Kommentar:

Die EWR-bedingten Aenderungen der Bundesgesetzgebung würden im Anhang zum EWR-Bundesbeschluss aufgezählt und könnten nach dem Prinzip des Parallelismus der Rechtsetzungsformen erfolgen: Bundesgesetze würden durch Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse durch Bundesbeschlüsse geändert. Eine Verfassungsergänzung zwecks Schaffung einer neuen Rechtsetzungsform [wie gemäss Art. 20 UebBest. gemäss Vorschlag Bundesrat] wäre *nicht* nötig. Selbstverständlich könnten einige wenige, politisch besonders brisante Erlasse aus dem EWR-Paket herausgelöst und im normalen Gesetzgebungsverfahren [mit Referendum] verabschiedet werden.)

Die Schlussbestimmungen in den einzelnen Eurolex-Erlassen könnte - soweit die Erlassform und die Referendumsfrage betreffend - wie folgt lauten (vgl. Art. 89 Abs. 5 BV):

II

1 ...

2 Dieses Bundesgesetz/dieser Bundesbeschluss unterliegt zusammen mit dem Bundesbeschluss vom ... über den Europäischen Wirtschaftsraum der Abstimmung des Volkes und der Stände.

3 ...



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 8

92.052 Bundesbeschluss über den EWR

Antrag Ruf  
vom 9. Juli 1992

II

Art. 20 (neu) Abs. 2 (neu)

Mit dem Inkrafttreten einer Kündigung des EWR-Abkommens unterliegen all diese Aenderungen des Bundesrechts dem fakultativen Referendum.

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no. 8

92.052 Arrêté fédéral sur l'EEE

Proposition Ruf  
du 9 juillet 1992

II

Art. 20 (nouveau), 2e al. (nouveau)

Avec l'entrée en vigueur d'une résiliation de l'accord EEE, toutes ces modifications du droit fédéral sont soumis au référendum facultatif.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 9

92.052 Bundesbeschluss über den EWR

Antrag Fischer-Seengen  
vom 9. Juli 1992

II

Art. 20 (neu)

<sup>1</sup>Die Bundesversammlung beschliesst die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts unter Vorbehalt des nachträglichen Referendums.

<sup>2</sup>Wird das Referendum gegen einen Erlass ergriffen und dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so hat die Bundesversammlung eine neue referendumpflichtige Vorlage auszuarbeiten.

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no. 9

92.052 Arrêté fédéral sur l'EEE.

Proposition Fischer-Seengen  
du 9 juillet 1992

II

Art. 20 (nouveau)

<sup>1</sup>L'Assemblée fédérale adopte les modifications du droit fédéral qui doivent nécessairement être adoptées pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, sous réserve du référendum subséquent.

<sup>2</sup>Si le référendum est demandé contre un acte législatif et que celui-ci est rejeté en votation populaire, l'Assemblée fédérale est tenue d'élaborer un nouveau projet soumis au référendum.



92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen WirtschaftsraumAntrag Ruckstuhl  
vom 9. Juli 1992

## II (Uebergangsbestimmungen BV)

Art. 21 (neu)

streichen

## III (neu)

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

"Art. 8bis (neu)

<sup>1</sup>Der Bund wahrt in seinen Entscheidungen im Rahmen der europäischen Integration die Selbständigkeit der Kantone.

<sup>2</sup>Er unterrichtet die Kantone frühzeitig über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, soweit Aufgaben und Interessen der Kantone berührt werden, und er holt ihre Stellungnahmen dazu ein. Er ist in Verhandlungen, die die Gesetzgebung der Kantone betreffen, an die Stellungnahme der Mehrheit der Kantone gebunden, sofern nicht überwiegende aussen- und integrationspolitische Interessen ein Abweichen erfordern.

<sup>3</sup>Die Bundesgesetzgebung legt das Verfahren fest."



COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no 10

92.052 Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Proposition Ruckstuhl  
du 9 juillet 1992

II (Dispositions transitoires, cst.)

Art. 21 (nouveau)

biffer

III (nouveau)

La Constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Article 8bis (nouveau)

<sup>1</sup>Lorsqu'elle prend des décisions dans le contexte de l'intégration européenne, la Confédération respecte l'autonomie des cantons.

<sup>2</sup>Si les tâches et les intérêts des cantons sont concernés, elle les informe en temps utile de tous les projets relevant de l'intégration européenne et elle les consulte à ce sujet. Durant les négociations concernant la législation des cantons, elle est tenue de défendre l'opinion de la majorité des cantons, sauf intérêt prépondérant de politique extérieure ou de politique de l'intégration.

<sup>3</sup>La législation fédérale règle la procédure.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr.11

92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Antrag Gross  
vom 9. Juli 1992

III (neu)

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Artikel 89quater (neu)

<sup>1</sup>50'000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Aenderung von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen verlangen, die im Zuge der Anpassung der schweizerischen Normen an übergeordnetes Recht erlassen worden sind.

<sup>2</sup>Die Unterschriften sind innert sechs Monaten zu sammeln. Die Initiativen sind spätestens 18 Monate nach Zustandekommen dem Volk zu unterbreiten. Die Bundesversammlung kann gleichzeitig einen Gegenentwurf vorlegen.

<sup>3</sup>Ueber die völkerrechtliche Vereinbarkeit der Initiativen entscheidet der Bundesrat; ein negativer Entscheid kann an das Bundesgericht weitergezogen werden.



COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition No 11

92.052 Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Proposition Gross Andreas  
du 9 juillet 1992

III (nouveau)

*La Constitution fédérale est modifiée comme il suit :*

Art. 89 quater (nouveau)

<sup>1</sup>50.000 citoyens actifs ou huit cantons peuvent, sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, demander la modification de lois fédérales ou d'arrêts fédéraux de portée générale qui ont été édictés dans le cadre de l'adaptation des normes suisses à un droit supérieur.

<sup>2</sup>Les signatures doivent être recueillies dans un délai de six mois. Les initiatives doivent être soumises au peuple au plus tard 18 mois après avoir abouti. Simultanément, l'Assemblée fédérale peut présenter un contre-projet.

<sup>3</sup>Le Conseil fédéral décide de la conformité internationale des initiatives ; en cas de décision négative, il est possible de porter le cas devant le Tribunal fédéral.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr.12

92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Antrag Segmüller  
vom 9. Juli 1992

Uebergangsbestimmungen BV

Art. 22 (neu)

Bund und Kantone sorgen dafür, dass das EWR-Abkommen verwirklicht und entgegenstehendes Landesrecht nicht angewendet wird.

Dispositions transitoires, cst.

Art. 22 (nouveau)

La Confédération et les cantons veillent à la mise en oeuvre de l'Accord EEE; ils veillent à ce que le droit interne contraire ~~aux obligations internationales~~ ne soit pas appliqué.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr.13

92.052 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Antrag Nebiker  
vom 9. Juli 1992

Ergänzungsantrag zum Antrag Fischer-Seengen

Art. 20

1...

2... auszuarbeiten. Bis zum Inkrafttreten eines neuen Erlasses gelten die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen, vorbehaltlich der direkt anwendbaren Vorschriften des EWR-Rechtes.

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition No 13

92.052 Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Proposition Nebiker  
du 9 juillet 1992

Proposition complémentaire à la proposition Fischer-Seengen

Art. 20

1...

2... soumis au référendum. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté, les dispositions légales en vigueur s'appliquent sous réserve des dispositions du droit EEE directement applicables.



**92.052 Bundesbeschluss über den EWR**

Antrag der Subkommission (Zölch, Borel, Fischer-Seengen, Guinand, Stamm)  
vom 10. Juli 1992

II Uebergangsbestimmungen

**Art. 19<sup>bis</sup> (neu)**

Bund und Kantone sorgen dafür, dass das EWR-Abkommen verwirklicht und entgegenstehendes Landesrecht nicht angewendet wird.

**Art. 20 (neu)**

<sup>1</sup>Die von der Bundesversammlung beschlossenen und auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts treten zusammen mit dem Abkommen in Kraft.

<sup>2</sup>Wird gegen einen Erlass das Referendum ergriffen und wird dieser in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er unverzüglich ausser Kraft.

<sup>3</sup>Für die übrigen Aenderung des Bundesrechts im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäss Art. 89 ff.

**92.052 Arrêté fédéral sur l'EEE**

Proposition de la sous-commission (Zölch, Borel, Fischer-Seengen, Guinand, Stamm)  
du 10 juillet 1992

II Dispositions transitoires

**Art. 19<sup>bis</sup> (nouveau)**

La Confédération et les cantons veillent à la mise en oeuvre de l'Accord EEE et à ce que le droit interne contraire ne soit pas appliquée.

**Art. 20 (nouveau)**

<sup>1</sup>Les modifications du droit fédéral adoptées par l'Assemblée fédérale et nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE entrent en vigueur en même temps que l'Accord.

<sup>2</sup>Si le référendum est demandé contre un acte législatif et que celui-ci est rejeté en votation populaire, il cesse immédiatement d'être en vigueur.

<sup>3</sup>Pour les modifications ultérieures de la législation fédérale au traité de l'EEE la procédure législative selon les articles 89ss s'applique.



COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no. 15

92.052 Arrêté fédéral sur l'EEE

Proposition Borel  
du 10 juillet 1992

Initiative parlementaire de la CIP-N

Referendum constructif et initiative de substitution

La Constitution fédérale est modifiée de telle manière que 50'000 citoyens ou huit cantons puissent

- a. en même temps qu'une demande de referendum contre une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, présenter une contre-proposition
- b. demander, sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, la modification de lois ou d'arrêtés fédéraux de portée générale qui ont été édictés dans le cadre de l'adaptation du droit fédéral à un droit supérieur.

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 15

92.052 Bundesbeschluss über den EWR

Antrag Borel  
vom 10. Juli 1992

Parlamentarische Initiative der SPK-N

Konstruktives Referendum und EUROLEX-Initiative

Die Bundesverfassung wird in der Weise geändert, dass 50'000 Bürger oder acht Kantone

- a. zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können
- b. in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die Aenderung von Gesetzen oder allgemein-verbindlichen Bundesbeschlüssen verlangen können, die im Rahmen der Anpassung des Bundesrechtes an übergeordnetes Recht erlassen worden sind.



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES NATIONALRATES

Antrag Nr. 16

92.052 Bundesbeschluss über den EWR

Antrag Stamm  
vom 10. Juli 1992

Parlamentarische Initiative der SPK-N

Konstruktives Referendum

Die Bundesverfassung wird in der Weise geändert, dass 50'000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL NATIONAL

Proposition no. 16

92.052 Arrêté fédéral sur l'EEE

Proposition Stamm  
du 10 juillet 1992

Initiative parlementaire de la CIP-N

Referendum constructif

La Constitution fédérale est modifiée de telle manière que 50'000 citoyens ou huit cantons puissent en même temps qu'une demande de referendum contre une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, présenter une contre-proposition.