



04.063

Bilaterale Abkommen II. Genehmigung

Accords bilatéraux II. Approbation

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.11.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.12.04 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.12.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.04 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.04 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.04 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.04 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

6. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin 6. Arrêté fédéral portant approbation des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin et des modifications législatives qui en découlent

Art. 4

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Mörgeli, Müri, Pfister Gerhard, Schibli, Schlüer, Schmied Walter, Stamm)

Abs. 1

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Art. 4

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Mörgeli, Müri, Pfister Gerhard, Schibli, Schlüer, Schmied Walter, Stamm)

Al. 1

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Mörgeli Christoph (V, ZH): Es wäre der Glaubwürdigkeit des Bundesrates und dem Vertrauen von Parlament und Bevölkerung in diesen Bundesrat zuträglich, wenn er wenigstens einige Jahre lang diszipliniert denken und dasselbe erzählen würde. Bei den Bilateralen I ist in der Botschaft verkündet worden, dass Verhandlungen mit der EU nicht für jene Bereiche infrage kämen, bei deren Regelung Souveränitätsübertragungen an supranationale Instanzen unerlässlich sind, und hier wurde ausdrücklich Schengen erwähnt. Damit wollte man Parlament und Volk beruhigen und die Zustimmung zu den Bilateralen I erreichen, gemeinhin sagen, der Bundesrat gehe bis dahin und keinesfalls weiter, sonst sei die Souveränität in Gefahr.





Nun gibt es Schengen seit 1985, und es ist daher mehr als seltsam, wenn der Bundesrat jetzt plötzlich in der neuen Botschaft zu den Bilateralen II meint, mit Schengen seien keine Souveränitätsübertragungen verbunden und es gehe nicht um einen Beitritt zu einer supranationalen Instanz. Ansonsten wäre natürlich Artikel 140 der Bundesverfassung zwingend zum Tragen gekommen, und diese Vorlage hätte dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Man merkt die Absicht und ist verstimmt.

Es handelt sich hier um eine unglaubliche geistige Spitzkehre, natürlich auch um eine Schikane, um die Gegner von Schengen zu zwingen, Unterschriften zu sammeln, und – noch schlimmer – um unter allen Umständen ein Ständemehr zu umgehen.

Noch 1999 war dem Bundesrat klar, dass es bei Schengen um einen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit und um einen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft geht. Jetzt sagt er das Gegenteil: eine hundertprozentige Umkehr – bei demselben Personal, demselben Integrationsbüro, demselben Herrn Bundesrat Deiss. Sie verstehen jetzt, dass wir uns von dieser Seite nicht gerne mangelnde Fairness vorwerfen lassen.

Aber selbst wenn wir davon ausgehen, dass es nicht um einen Beitritt zu einer supranationalen Instanz geht und dass keine Souveränitätsübertragungen nötig sind, selbst dann ist das obligatorische Staatsvertragsreferendum gerechtfertigt und zulässig, denn dieser Staatsvertrag ist ausserordentlich bedeutend, und ganz zweifellos berührt er wichtige Fragen von Verfassungsrang. Dem Volk können nämlich Vorlagen mit einem obligatorischen Referendum vorgelegt werden, ohne dass zwingend verfassungsrechtliche Voraussetzungen dazu gegeben sind. So war es beim Völkerbund Anfang der Zwanzigerjahre des letzten Jahrhunderts, beim Freihandelsabkommen 1972 und auch beim EWR 1992. Wie wir meinen, haben wir bei Schengen eindeutig supranationale Elemente, denn wir sind verpflichtet, auch künftige Bestimmungen und Rechtsentwicklungen zu übernehmen. Gemeinsam übernehmen wir die supranationale Aufgabe der Sicherung der Schengen-Ausgangsgrenze. Wenn jetzt behauptet wird, wir könnten souverän entscheiden, ob wir neue Bestimmungen übernehmen wollen oder nicht, dann ist das rein theoretisch. Denn immer wird künftig eine nötige Drohkulisse aufgebaut, es wird gedroht, dass bei einem Nein alles aufgekündigt würde; hier ist die Entscheidungsfreiheit wirklich illusorisch.

Die Demokratie – so hat Max Imboden gesagt – ist die Staatsform der Alternativen. Es muss immer ein Ja oder ein Nein möglich sein. Das wird nicht mehr der Fall sein, denn man wird mit dem Einsturz des gesamten Vertragswerks drohen. Die Schweiz müsste auch Mehrheitsentscheide übernehmen; wir haben hier nicht das Einstimmigkeitsprinzip. Auch das weist auf die Supranationalität von Schengen hin. Der Bundesrat glaubt, wir erleiden keinen Souveränitätsverlust, weil es sich um einen kündbaren Vertrag handelt. Auch das ist unserer Ansicht nach falsch. Souveränitätsübertragungen bleiben auch solche, wenn sie zeitlich befristet sind. Schengen/Dublin greift aufs Schwerste in kantonale Angelegenheiten und Kompetenzen ein, in die innere Sicherheit und die Polizeihochheit der Kantone.

Es ist darum notwendig und sinnvoll, die Stände zu befragen, da es sich um einen Staatsvertrag von ausserordentlicher Bedeutung handelt. SP-Präsident Hans-Jürg Fehr hat gesagt – und er hat Recht –, Schengen/Dublin sei nicht einfach ein Wirtschaftsvertrag wie die Bilateralen I, sondern es handle sich um eine eminent Europa-integrationspolitische Vorlage, denn sie beinhaltet erstmals die Übernahme künftigen Rechts. Schengen und Dublin betreffen die innere Sicherheit, mithin eine Kernkompetenz des Staates. Schengen und Dublin sind wichtig und grundlegend im Hinblick auf

AB 2004 N 1969 / BO 2004 N 1969

unsere Eigenständigkeit und unser Staatsverständnis, und wir meinen, ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum bei Schengen/Dublin sei verfassungsrechtlich und staatspolitisch nicht nur richtig, sondern geradezu zwingend.

Ich bitte Sie daher, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Zapfl Rosmarie (C, ZH): Herr Mörgeli, das Schengen/Dublin-Abkommen erfüllt die Kriterien nicht, die für eine Unterstellung unter das obligatorische Referendum erfüllt sein müssen. Mit Schengen/Dublin machen wir ein Assoziationsabkommen und nicht einen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft. Es ist schlicht und einfach eine Form der Zusammenarbeit. Jede Übernahme von künftigen Schengen-Recht, das wissen Sie, kann erst nach Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages möglich sein. Dafür braucht es dann die Zustimmung nach schweizerischem Recht, also: Bundesrat, Parlament und eventuell dann das Referendum und die Volksabstimmung.

Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, den Antrag der Minderheit Mörgeli abzulehnen.



Studer Heiner (E, AG): Unsere Fraktion ist durchaus dafür, dass das Volk über dieses Abkommen abstimmt. Aber wir sind auch der Meinung, dass die Rechtsauffassung des Bundesrates, dass es sich hier um ein fakultatives Referendum handeln muss, richtig ist. Es geht also nicht darum, ob man sich getraut, vor das Volk zu treten, oder nicht, und von daher müssen wir die Frage auch beantworten.

Ich habe in der Kommission, wo wir ja intensiv diskutiert haben, Herrn Mörgeli schon angeboten, dass ich mitunterzeichnen werde, wenn die Unterschriftenbogen zum fakultativen Referendum vorliegen. Denn es wurde in der Kommission das Horrorszenario geschildert, dass Herr Mörgeli mit seinen Getreuen im Januar bei beissender Kälte draussen Unterschriften sammeln muss, weil wir noch davon ausgehen, dass wir am 17. dieses Monats die Schlussabstimmung haben. Ich werde ihm mithelfen, Unterschriften zu sammeln, weil das Volk entscheiden muss, und ich werde gerne bereit sein, mich persönlich für dieses Abkommen vor den Leuten zu engagieren.

Wo liegen die Gründe? Ich habe Herrn Mörgeli auch heute Morgen sehr gut zugehört. Er sagt, dass auch die Stände einbezogen werden müssten. Da steht doch im Hintergrund seine Hoffnung, wenn ein Volksmehr zustande käme, dass dann die Stände vielleicht keine Mehrheit zustande bringen würden. Das ist doch ein politisch-taktisches Moment, das meiner Ansicht nach bei ihm sehr viel stärker wiegt als das staatspolitische. Man darf doch auf den Tisch legen, dass das eines der Argumente ist.

Es ist richtig, dass die Möglichkeit besteht, dass das Volk entscheidet. In diesem Saal sind wir gewiss eine klare Mehrheit, die zum ganzen Abkommen Ja sagt. Wir sollten uns dann nicht nur als Einzelne dafür engagieren, sondern uns vor unseren Wählerinnen und Wählern für dieses Abkommen einsetzen, das uns und auch den Partnern dient.

Banga Boris (S, SO): Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, den Minderheitsantrag Mörgeli abzulehnen. Artikel 140 Absatz 1 Litera b unserer Bundesverfassung ist klar: Das obligatorische Staatsvertragsreferendum gilt dann, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft oder zu einer Organisation für kollektive Sicherheit vorsieht. Es gibt noch – extrakonstitutionell – ein anerkanntes Staatsvertragsreferendum sui generis, wenn der fragliche Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt.

Was ist jetzt in casu überhaupt los? Erstens sehen Schengen und Dublin keinen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit vor, und zweitens ist es ebenso klar kein Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft. In der Tat sieht das Assoziierungsabkommen weder unabhängige Organe vor, noch gilt eine unmittelbare Bindung an die gemeinschaftlichen Rechtserlasse. Es gilt weiterhin das innerstaatliche Genehmigungsverfahren.

Ich meine, der schon fast penetrante Hinweis der Kommissionsminderheit auf die Botschaft des Bundesrates im Rahmen der Bilateralen I ist in zweifacher Hinsicht falsch: Erstens konnten damals bloss EU-Mitgliedstaaten Schengen beitreten, und eine Assoziierung eines Drittstaates war undenkbar. Zweitens war die Rechtslage bei uns anders. Die Bundesversammlung hätte nämlich nach der alten Bundesverfassung die Kompetenz gehabt, in gewissen aussenpolitischen Fragen ein Referendum anzuordnen.

Hier nicht nach geltendem Recht zu verfahren und ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum zu beschliessen wäre gefährlich. Unsere Verfassung ist nicht für solche Machtspielchen gemacht, und auch Juristen sind keine geistigen Prostituierten, Herr Kollege Mörgeli.

Es hat hier auch keinen Platz für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis. Was hier alles ausgehandelt wurde, hat niemals Verfassungsrang, und was noch kommen wird, hat unseres Erachtens für die heutige Entscheidung keine Bedeutung. Es gilt das bekannte ausgehandelte Verfahren, wonach die Schweiz autonom darüber entscheiden kann, ob sie einen Schengen/Dublin-Erlass übernehmen will oder nicht, auch im Bewusstsein der allfälligen Konsequenzen. Hier möchte ich ein Zitat richtig stellen, das von der Gegenseite immer falsch zitiert wird; es werden nämlich zwei Wörter unterschlagen. In der Botschaft heisst es auf Seite 6451: "Von dem Zeitpunkt an, der für das Inkrafttreten des betreffenden Rechtsakts oder der betreffenden Massnahme für die Schweiz vorgesehen ist, bis zur Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen wendet die Schweiz den Inhalt des Rechtsakts oder der Massnahme, wenn möglich, vorläufig an." Behalten Sie dieses "wenn möglich" im Kopf!

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Um bei dieser Rechtsbelehrung gerade weiterzufahren, muss auch Folgendes vervollständigt werden: Wenn man es von Schweizer Seite als nicht möglich erachtet, die EU aber der Auffassung ist, wir hätten einen Beschluss sofort in Kraft zu setzen, dann darf die EU unter Umständen einseitig Massnahmen vollziehen. Das steht auch noch im Text. Dies nur, damit Vollständigkeit der Tatsachen garantiert ist, damit



die Juristen nicht in den Ruf geraten, Buchstaben- und Wortverbiegungen vorzunehmen, was ja auch etwa vorkommt.

Wir haben eine Bundesverfassung. In dieser Bundesverfassung wird in Artikel 34 dem Stimmbürger und der Stimmbürgerin zugesichert, er bzw. sie könne einen Entscheid, zu dem aufgerufen sei, in völlig freier Willensbildung vornehmen. Daraus hat man das Prinzip der Einheit der Materie abgeleitet, also das Recht des Bürgers, sich zu einer bestimmten Sachfrage – und ausschliesslich zu dieser Sachfrage – in aller Freiheit entscheiden zu können und in aller Freiheit Ja oder Nein zu sagen. Das ist dieses Prinzip, und das ist in Artikel 34 der Bundesverfassung garantiertes Recht des Stimmbürgers.

In Zukunft werden wir in Fragen, welche die Sicherheit betreffen, diese freie Entscheidungsmöglichkeit nicht mehr haben, weil wir die Pflege der Sicherheit kollektivieren, als gemeinsame, kollektive Aufgabe aller Schengen-Staaten kollektiv an der Schengen-Aussengrenze wahrzunehmen haben. In Zukunft werden wir in Fragen der Sicherheit diese freie Entscheidungsmöglichkeit nicht mehr haben, weil jede Abstimmung immer mit dem Problem verbunden sein wird, dass die Schweiz aus dem Kollektiv, das Sicherheit garantieren soll, ausscheiden muss, wenn eine Schengen-Vorgabe nicht übernommen wird. Sicherheit ist der eigentliche Grund, warum Staaten überhaupt entstanden sind. Es ist das Kerngeschäft jeden Staates, Sicherheit für alle Einwohner zu garantieren.

Wenn wir in dieser zentralen Frage Souveränität abgeben, dann geben wir in einem Kerngeschäft des Staates Freiheit und Eigenständigkeit preis. Zumindest dann, wenn dieser Grundsatzentscheid der Abtretung gefällt wird, sind alle nach Verfassung aufzurufen: "Wollt ihr das, oder wollt ihr

AB 2004 N 1970 / BO 2004 N 1970

das nicht?" Es sind sowohl die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als auch die Kantone, und beide gleichwertig, aufzurufen. Wer sich hier am obligatorischen Referendum vorbeimogeln will, der nimmt eine Einschränkung von Freiheitsrechten vor, die nicht zulässig ist. Würde im gleichen Zusammenhang eine Initiative mit vergleichbar doppeldeutigem Inhalt ergriffen, müsste diese als ungültig erklärt werden, und zwar zu Recht. Mit Blick auf Schengen aber wird solch doppeldeutiger Entscheid aus Angst vor den Ständen zugelassen, weil man sich ihnen nicht zu stellen getraut.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Mörgeli zu unterstützen.

Bührer Gerold (RL, SH): Wir haben in dieser Debatte von unserer Seite her mehrfach betont, dass uns die Wahrung der direktdemokratischen Rechte unserer Stimmberechtigten sehr wichtig ist. Von daher gesehen haben wir auch keinerlei schlechte Gefühle in Bezug auf ein Referendum, das in dieser Frage ja sicher zustande kommen wird. Die Frage ist aber eine andere. Die Frage ist die, ob wir dieses Abkommen dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum zu unterstellen haben. In dieser Frage darf nicht massgeblich sein, wo man politisch steht – ob man jetzt für Schengen/Dublin oder dagegen ist –, sondern massgeblich ist das Verfassungsrecht; mit diesem hat sich die Kommission ja eingehend beschäftigt, auch mit der Unterstützung von Gutachtern. Der bereits mehrfach erwähnte Artikel 140 der Bundesverfassung postuliert in Absatz 1 Litera b klar: "Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften". Dies ist in Bezug auf das Assoziationsabkommen zu Schengen/Dublin eindeutig nicht der Fall. Wir treten keiner Organisation für kollektive Sicherheit bei, wir treten keinem Militärbündnis bei, und wir treten auch nicht der Europäischen Union bei. So viel zu diesem Punkt.

Nun ist von Kollege Mörgeli der Bundesrat zitiert worden, mit den Aussagen, die wir ja alle kennen. Nur sind diese Aussagen gemacht worden, bevor in Bezug auf Schengen/Dublin die zentralen Modifikationen im Bereich Rechtsanpassung und Opting-out ausgehandelt werden konnten. Wir haben folglich die Frage zu beurteilen, ob hier die Bedingung von Artikel 140 Absatz 1 Litera b erfüllt ist oder nicht, und zwar anhand der Abkommen, wie sie letztendlich ausgehandelt worden sind. Von daher kommen wir zusammen mit den massgebenden Rechtsgutachtern klar zum Schluss, dass es sich hier um ein fakultatives und nicht um ein obligatorisches Referendum handelt.

Nun noch zur Bemerkung von Kollege Schluer betreffend Artikel 34 der Verfassung. Dieser hält in Absatz 1 fest: "Die politischen Rechte sind gewährleistet." Die politischen Rechte bleiben gewährleistet, und auch was in Absatz 2 steht, ist gewährleistet. Weshalb?

Die Stimmberechtigten haben bei einer Abstimmungsfrage immer wieder eine Güterabwägung zu machen und werden sich auch in Zukunft immer wieder fragen müssen, was sie allenfalls verlieren, wenn sie Nein zu einer Rechtsanpassung sagen, oder was sie auf der anderen Seite allenfalls zu gewinnen haben. Dieser Willensentscheid steht nicht nur bei einer möglichen Rechtsanpassung bei Schengen zur Debatte, sondern auch bei anderen zentralen Abstimmungsfragen.



Wir empfehlen Ihnen, bei der Mehrheit der Kommission zu bleiben. Das heisst, dass dieses Abkommen dem fakultativen Referendum untersteht. Wir werden selbstverständlich auch eine Volksabstimmung haben. Aber wir sind dagegen, dass wir einmal mehr ein Präjudiz schaffen und einen Gegenstand dem obligatorischen Referendum unterstellen, obwohl dies aufgrund des Verfassungstextes so nicht vorgesehen ist.

Mörgeli Christoph (V, ZH): Herr Kollege Bührer, FDP-Präsident Steinegger, damals noch im Amt, hat der "Sonntags-Zeitung" ein Interview gegeben. Darin lautete die wörtliche Frage: "Sie bleiben bei der Salamitaktik: Rädchen um Rädchen, Schritt für Schritt in die EU?" Steineggers Antwort lautete wörtlich: "Ganz klar. In der direkten Demokratie sind konkrete Schritte der einzige Weg, um weiterzukommen."
Wie kommentieren Sie diese Aussage Ihres früheren Parteipräsidenten?

Bührer Gerold (RL, SH): Darauf gebe ich Ihnen gerne zwei Antworten:

1. So, wie mir die Meinung des früheren Präsidenten der FDP bekannt ist – und als sein Sitznachbar kannte ich sie sehr gut –, war er stets dem bilateralen Weg verpflichtet und hat in x Interviews nicht dem Beitritt das Wort geredet; das ist das eine.
2. Massgeblich ist, was wir als verantwortliche Fraktion sagen. Wir haben seinerzeit bei der Abstimmung über die Initiative "Ja zu Europa" klar Nein gesagt zu dieser Beitritts-Initiative, und wir haben ebenso deutlich Ja gesagt zum Bilateralismus. Das ist mehrfach aktenkundig; ich glaube, das ist klar.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat sich die Sache in der Frage des Referendums nicht so einfach gemacht, Herr Banga. Wir haben im Bundesrat also nicht gesagt, wer für ein obligatorisches Referendum ist, der macht Machtspiele, sondern wir haben die Frage ernsthaft geprüft.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass dieser Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Bereits der Titel besagt, dass es ein völkerrechtlicher Vertrag ist. Dieser völkerrechtliche Vertrag bedeutet also keinen Beitritt zu einer supranationalen Organisation. Die Bundesverfassung sieht gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b vor, dass der Beitritt zu einer supranationalen Organisation dem obligatorischen Referendum unterliegt. Es ist obligatorisch, man kann gar nicht anders entscheiden.

Wie sieht es nun aus, wenn es nicht um einen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft geht? Bei einem solchen völkerrechtlichen Vertrag ist es so, dass dieser auch dem obligatorischen Referendum unterstellt werden kann. Es ist dann ein obligatorisches Referendum sui generis. Das ist dann gegeben, wenn der infrage stehende Staatsvertrag – und es ist ein solcher – von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt. Es muss nicht eine Verfassungsänderung sein, aber es muss ihm Verfassungsrang zukommen. Schengen/Dublin ist also kein Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft, und da fragt es sich: Kommt diesem Vertrag eine verfassungsmässige Bedeutung zu, und wie ist diese Frage zu prüfen?

Es ist klar, dass wir mit Schengen/Dublin nicht nur vorgegebene und klar gegebene Gesetze übernehmen; das macht man ja mit jedem internationalen Vertrag, da gibt es keine Möglichkeit, ein obligatorisches Referendum zu machen. Aber die Frage ist die, ob der Regelung bezüglich Weiterentwicklung dieses Vertrages, wenn wir neue Regeln übernehmen müssen, Verfassungsrang zukommt oder nicht. Das betrifft nun die Frage der Souveränität des Landes. Die Frage der Souveränität des Landes schliesst immer auch eine Einschätzung ein, eine eigene politische Gewichtung, ob etwas die Souveränität verletzt oder nicht, ob etwas die Souveränität schwerwiegend tangiert oder nicht, sodass man sagen kann: Es hat Verfassungsrang.

Die Weiterentwicklung ist so gegeben, dass wir ein Mitwirkungsrecht für die Weiterentwicklung all der Rechtsgebiete haben, die von Schengen/Dublin betroffen sind. Wir können also mitreden, aber nicht mitentscheiden. Es ist aber ein sehr grosszügiges Verfahren eingeleitet worden: Wenn die Schweiz etwas nicht will, kann man nochmals verhandeln, und man gibt bis zu zwei Jahre Zeit, um zu prüfen, ob man diese Regelungen übernehmen oder ob man sie allenfalls abändern kann. Es ist dann aber so, dass am Schluss diese Regeln gelten und unserem Land auch ohne unsere Zustimmung auferlegt werden können. Wenn wir die Regeln nicht übernehmen, dann ist klar, dass die Möglichkeit besteht, dass der ganze Vertrag dahinfällt, denn dies wäre dann eine Nichterfüllung einer Vertragsverpflichtung.

AB 2004 N 1971 / BO 2004 N 1971

Jetzt können wir hier den Boden verlassen, wo es auf Eindeutigkeit ankommt. Für die einen ist das eine Souveränitätsbeeinträchtigung – darum sollte es dem obligatorischen Referendum unterstellt werden – und für die anderen eben nicht. Der Bundesrat ist der Meinung, dass diese Souveränitätseinschränkung nicht dermassen gewichtig ist, dass diese Verfassungsrang hat. Darum ist der Bundesrat der Meinung, dieser Beschluss sollte auch nicht dem obligatorischen Referendum sui generis unterstellt, sondern es sollte nur das fakultative Referendum zugelassen werden.





Darum bitte ich Sie im Namen des Bundesrates, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Fehr Mario (S, ZH), für die Kommission: Mit dem Minderheitsantrag Mörgeli stehen zwei Fragen im Raum. Die eine Frage ist: Handelt es sich hier zwingend um ein obligatorisches Referendum? Die zweite Frage lautet: Könnte hier ein Referendum sui generis generiert werden?

Ich glaube, es ist klar, dass für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum ein Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit – beispielsweise der Nato – oder aber zu einer supranationalen Gemeinschaft wie der Uno vorliegen müsste. Das Assoziationsabkommen zu Schengen/Dublin erfüllt diese Bedingungen aber klar nicht. Die Assoziierung ist kein Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft, sondern eine Form der internationalen Zusammenarbeit.

Wenn Sie den SVP-Votanten sorgfältig zugehört haben, dann haben Sie festgestellt, dass sie sich in diesem Bereich auch ein bisschen in einem Rückzugsgefecht befinden und sich eigentlich vermehrt auf die Frage konzentriert haben, ob ein Referendum sui generis herangezogen werden könnte. Bundesrat Blocher hat zu Recht darauf hingewiesen, dass in einem solchen Fall, wenn man hier ein Referendum sui generis geltend machen möchte, eine Fragestellung vorliegen müsste, die einer Frage von Verfassungsrang gleichkäme. Es geht hierbei ganz zentral um die Frage der Souveränität. Sie können davon ausgehen, dass wir uns in der Kommission sehr sorgfältig damit auseinandergesetzt haben, zumal auch das Bild für einige Aufregung gesorgt hat, wonach die Herren Schlüer und Mörgeli inmitten eines kalten Winters Unterschriften sammeln müssen. Wir haben das wirklich sehr sorgfältig geprüft. Wir sind zum Schluss gekommen, dass es keine Souveränitätsübertragung gibt, weil jede Übernahme von künftigem Schengen-Recht nur mittels Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgen kann. Für einen solchen Vertrag bedarf es der Zustimmung gemäss den Regeln der autonomen schweizerischen Gesetzgebung.

Bundesrat Blocher hat das Verfahren skizziert: Das Parlament und, im Referendumsfall, das Volk werden innerhalb einer Frist von zwei Jahren autonom darüber entscheiden können, ob die Schweiz bei der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechtsbestandes einen neuen Rechtsakt übernehmen wird oder nicht. Für den Fall einer Nichtübernahme existieren sehr differenzierte Mechanismen, welche eben gerade verhindern sollen, dass die Schweiz das Abkommen kündigen muss.

Herr Banga hat in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass eine vorzeitige Übernahme nur dann erfolgen muss, wenn die Schweiz dies als möglich erachtet. Herr Schlüer hat dann gesagt, dass in einem solchen Fall seitens der EU einseitige Massnahmen vollzogen werden könnten. Wenn man die Vereinbarung zu Ende liest, dann kann man dort aber auch die Aussage finden, dass diese Massnahmen zum einen verhältnismässig sein müssten und dass sie zum anderen eben nicht einseitig seitens der anderen Schengen-Staaten erfolgen, sondern dass sie zunächst im sogenannten Gemischten Ausschuss diskutiert würden. Dieser ganze Mechanismus, den unsere Unterhändler und der Bundesrat in den Verhandlungen mit der EU erreicht haben, garantiert eben gerade, dass es hier keinen Souveränitätsverlust gibt, übrigens auch nicht für die Kantone. Die kantonalen Kompetenzen werden nicht beschnitten, das haben wir gestern bei der Legiferierung sogar ausdrücklich festgelegt.

Niemand will verhindern, dass unser Volk das letzte Wort zum Schengen/Dublin-Abkommen hat. Das Referendum kann und das Referendum wird ergriffen werden. Unsere neue Verfassung kennt aber kein "fakultatives obligatorisches Referendum". Wenn man die Materialien zur neuen Bundesverfassung studiert, sieht man dort sogar, dass genau ein solches "fakultatives obligatorisches Referendum" ausdrücklich abgelehnt wurde. Die Beispiele von Herrn Mörgeli betreffend den Völkerbund und den EWR sind darum sehr nett und sehr anschaulich, aber sie verkennen, dass sie auf einer anderen, auf der alten Verfassung beruhen und dass eben in der neuen Verfassung gerade dieses "fakultative obligatorische Referendum" nicht mehr gewollt wurde.

Im Gegenzug wurde dem Parlament dafür ein weitgehendes Mitgestaltungsrecht bei der Aussenpolitik eingeräumt. Wie gesagt, hätte das Bedürfnis nach einem "fakultativen obligatorischen Referendum" bestanden, so wäre das Instrument in der eindeutig formulierten Voraussetzung in der neuen Bundesverfassung verankert worden. Ich muss ganz ehrlich sagen: Wenn diesbezüglich falsche Aussagen immer und immer wieder wiederholt werden, so hat das auch ein bisschen einen Hauch von Populismus. Unsere neue Bundesverfassung regelt nach klaren rechtlichen Kriterien – und eben nicht nach politischen Kriterien –, was in eine obligatorische Volksabstimmung geht. Was Sie von der SVP anwenden, sind politische Kriterien. In der neuen Bundesverfassung ist ausdrücklich festgehalten, dass Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht sein muss. Das Recht gilt auch bei der Frage, welches Referendum obligatorisch und welches fakultativ ist. Hier hat nicht die Politik zu entscheiden, sondern das Recht. Das Recht sagt, dass es hier kein obligatorisches Referendum gibt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Mörgeli abzulehnen.



Eggly Jacques-Simon (RL, GE), pour la commission: Nous avons déjà discuté largement de cela en commission. Tant Monsieur Mörgeli que Monsieur Schlüer sont membres de la commission: vous pensez donc bien que le débat a été vif. En fait, les porte-parole de la minorité sont bien obligés de constater que le texte de l'accord et le texte de la convention d'application de l'accord ne fixent absolument pas des conditions qui, objectivement, devraient entraîner le référendum obligatoire.

Il ne s'agit pas d'une entrée dans une organisation de sécurité collective, comme ce serait le cas par exemple si nous entrions dans l'OTAN. Il ne s'agit pas d'une adhésion à une organisation supranationale, comme ce serait le cas si nous entrions dans l'Union européenne. Mais, étant obligés de reconnaître ce fait, les porte-parole de la minorité nous disent que ce sont des illusions. Car nous serions en quelque sorte "pris aux pattes" par les membres de l'Union européenne, en ce sens que nous serions sous la menace et que nous ne pourrions en réalité ni dénoncer, ni véritablement ne pas accepter les développements de Schengen, développements qui seraient décidés sans nous. Voilà l'essentiel de l'argumentation des membres de la minorité.

Naturellement, pour la majorité, ce n'est absolument pas le cas. Il y a bien sûr une sorte de tactique dialectique, qui consiste à toujours faire des citations de gens qui auraient montré à quel point cet accord de Schengen ou cet Espace Schengen serait important et de nature à entamer la souveraineté, ou en tout cas à la remettre en question. Ces citations sont naturellement extraites de textes ou ce sont des paroles émises avant que le résultat de l'accord d'association n'ait été obtenu. Or le résultat de cet accord – nous l'avons assez dit durant tout le débat –, c'est précisément que la souveraineté de la Suisse et celle des cantons est préservée. Par conséquent, on ne peut pas dire non plus qu'il s'agirait d'un accord d'une portée tellement exceptionnelle, à savoir de niveau constitutionnel, que notre devoir serait de décréter qu'il y a un référendum obligatoire. Non! Il y a, comme je vous l'ai dit, un maintien de notre souveraineté, une possibilité de ne pas accepter les développements de

AB 2004 N 1972 / BO 2004 N 1972

l'accord qui ne nous conviendraient pas. Et en ce qui concerne chaque pas que le Conseil fédéral et ses diplomates accepteraient, chaque pas serait ensuite soumis à la ratification selon nos procédures démocratiques. Il n'y a donc pas d'automatisme. Il n'y a donc pas de codécision, c'est vrai; mais la compensation, c'est que nous restons totalement maîtres de notre jeu. Ce que nous approuvons ici, c'est un accord qui est aussi dans notre intérêt; c'est un accord que nous aurons toute liberté de maîtriser, de surveiller, de dénoncer si nous le voulons – en tout cas de ne pas accepter les pas suivants.

Pour tous ces motifs, il n'y a aucune raison de suivre la minorité.

Bien sûr, il faut être honnête: nous faisons de la politique ici; tout cela, au-delà des arguments juridiques, est politique. Pour les porte-parole de la minorité, il y aurait tout intérêt à ce qu'il y ait référendum obligatoire. Pour les partisans de l'accord, il y a tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas référendum obligatoire. Je ne vois pas pourquoi les uns seraient plus hypocrites que les autres. Simplement, une fois que chaque camp a vu son intérêt politique, il reste à voir quelle est la teneur des textes, et celle-ci va dans le sens de ce que souhaite la majorité.

Pour ces raisons, je vous engage, au nom de la majorité de la commission, à rejeter l'idée de soumettre ce projet d'arrêté au référendum obligatoire et à en rester à un article qui prévoit le référendum facultatif.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 04.063/1596)

Für den Antrag der Mehrheit 120 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 57 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 04.063/1597)

Für Annahme des Entwurfes 126 Stimmen

Dagegen 58 Stimmen

2. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Zusammenarbeit in der Statistik

2. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE relatif à la coopération statistique

Detailberatung – Discussion par article





Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 04.063/1602)

Für Annahme des Entwurfes 137 Stimmen

Dagegen 30 Stimmen

3. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Teilnahme an der Europäischen Umweltagentur und am Netzwerk Eionet

3. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau Eionet

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Der Bundesrat koordiniert die Tätigkeiten der Stellen, die Umweltdaten erzeugen oder verwerten, mit der Europäischen Umweltagentur und verhindert Doppelspurigkeiten.

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

Le Conseil fédéral coordonne l'activité des services qui recueillent ou exploitent des données environnementales avec l'activité de l'Agence européenne pour l'environnement, afin de prévenir les doublons.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats





Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 04.063/1603)

Für Annahme des Entwurfes 136 Stimmen

Dagegen 39 Stimmen

4. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die Teilnahme der Schweiz an den Programmen Media plus und Media-Fortbildung

4. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la participation de la Suisse aux programmes Media plus et Media-Formation et de la modification législative qui en découle

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

AB 2004 N 1973 / BO 2004 N 1973

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 04.063/1604)

Für Annahme des Entwurfes 143 Stimmen

Dagegen 34 Stimmen

5. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Kommission der EG zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen früheren EU-Beamten

5. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre le Conseil fédéral et la Commission européenne de la CE en vue d'éviter la double imposition des anciens fonctionnaires de l'UE résident en Suisse

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 04.063/1605)



Für Annahme des Entwurfes 138 Stimmen
Dagegen 43 Stimmen

1. Bundesbeschluss über die Genehmigung des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse
1. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur les produits agricoles transformés

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 04.063/1601)

Für Annahme des Entwurfes 177 Stimmen

Dagegen 1 Stimme

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu