

Bericht über die Wissenschaftliche Tagung 1990

EDI GNSA

Am 16. November 1990 führte die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung in den Räumen des Schweizerischen Nationalfonds in Bern ihre Jahrestagung durch: Das Thema lautete: *Europäische Integration. Probleme und Folgerungen für den Gesetzgeber in Bund und Kantonen.*

Da die beiden Einführungsreferate von Prof. Daniel Thürer (Universität Zürich) und Prof. O. Jaccot-Guillarmod (Bundesamt für Justiz und Universität Neuenburg), in der vorliegenden Nummer vollumfänglich abgedruckt sind, kann sich dieser Beitrag auf die Berichterstattung über die Diskussion beschränken, die im Anschluss an ein Brainstorming zunächst in vier Arbeitsgruppen stattfand. Die Ergebnisse wurden anschliessend im Plenum diskutiert.

Im Zentrum der Diskussion stand die Frage nach den Auswirkungen eines EWR-Beitritts der Schweiz auf die innerstaatliche Gesetzgebung. Ist der schweizerische Gesetzgeber (Bund und Kantone) angesichts des EWR-Fahrplans (Inkrafttreten des Abkommens und des anzupassenden Gesetzgebungspakets am 1.1.1993) sachlich und zeitlich den Anforderungen gewachsen? Bei diesem Fahrplan müssten ca. 60 Gesetze in 6 Monaten vom Parlament beraten werden. Ein weiterer Diskussionspunkt betraf die Frage nach den möglichen Strategien für den Bundesgesetzgeber und den kantonalen Gesetzgeber zur Umsetzung von Rechtsnormen, die durch das Landesrecht zu verwirklichen sind.

Angesichts der höchst komplexen Materie und einiger offener Fragen erstaunt es nicht, dass die Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Auffassungen tendierten. Während die einen den vorgesehenen Fahrplan skeptisch beurteilten, betrachteten andere die Eile und die Quantität der anzupassenden Gesetze nicht als den Kern des Pro-

blems; für sie steht vielmehr die Methode zur Bewältigung im Vordergrund. Dabei müssten zwei Phasen unterschieden werden: In der ersten Phase bis zur Abstimmung von Volk und Ständen im Herbst 1992 müsste das gesamte Paket (Staatsvertrag und Aufzählung der direkt anwendbaren Normen sowie der noch abzuändernden Erlasse) im Parlament beraten werden. Dieses wäre der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten; mit einem Ja zum Gesamtpaket würde gleichsam das Referendum gegen die einzelnen Ausführungserlasse ausgeschlossen. Für die zweite Phase der Implementation müssten notgedrungen neue Verfahrens- und Organisationsformen bereitgestellt werden, ohne die die entsprechenden Anpassungen der Gesetzgebung von Bund und Kantonen nicht bewältigt werden könnten. Im Zentrum notwendiger Reformen stünden die Mitspracherechte des Parlaments und des Volkes (Initiative und Referendum), die föderativen Mitwirkungsrechte und -pflichten, die Verankerung des Vorrangs des EWR-Rechts sowie eine erweiterte Kognitionsbefugnis des Bundesgerichts, damit auch innerstaatlich Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und Staatsverträge auf ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht überprüft werden können.

Nach Auffassung einer anderen Gruppe müsste die Vorbereitung der Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene angesichts der zeitlichen Dringlichkeit von der Verwaltung selbst ohne Beizug von Experten geleistet werden. Es wurde überdies vorgeschlagen, auf die Anpassung der innerstaatlichen Gesetzgebung in einer Uebergangsphase zu verzichten und stattdessen die geltenden Erlasse EWR-vertragskonform auszulegen und anzuwenden.

Zur Bewältigung des Integrationsprozesses wurde auch die Stärkung des Parlaments, insbesondere der parlamentarischen Kommissionen vorgeschlagen. Angesicht der Dringlichkeit der Umsetzung des EWR-Rechts erhielt - so der Vorschlag einer Gruppe - eine speziell für diese Frage einzusetzende parlamentarische Kommission ein besonderes Gewicht: Sie würde - nachdem der Bundesrat der Kommission Antrag stellt - mittels Dekret oder Parlamentsverordnung über das weitere Vorgehen befinden, namentlich über die notwendige innerstaatliche Anpassung oder Änderung von Erlassen. Falls sie zum Ergebnis käme, Änderungen oder Anpassungen seien unabdingbar,

müsste sie dem Parlament Vorschläge unterbreiten. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, dieser Kommission ein Instruktionsrecht an den Bundesrat bei der Entstehung von neuem EWR- oder EG-Recht zu übertragen. Von anderer Seite wurde die vermehrte Bedeutung von nicht-referendumpflichtigen Erlassen der Bundesversammlung ins Feld geführt. Dort, wo EWR-Recht unmittelbar anwendbar ist (insbesondere bei EG-Verordnungen), wäre grundsätzlich keine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung notwendig. Der Rechtssicherheit wegen - wurde aber mehrheitlich vorgeschlagen - müsste auf dem Gesetzgebungs- und Verordnungsweg das innerstaatliche Recht durch nicht-referendumpflichtige Erlasse angepasst werden. Bei den EG-Richtlinien müsste dem Parlament ein differenziertes Instrument gegeben werden: Soweit ein innerstaatlicher Gestaltungsspielraum verbleibt und die Anpassungsfrist ausreicht, wären die innerstaatlichen Erlasse dem Referendum zu unterstellen. Ist dies nicht der Fall, wären nicht-referendumpflichtige Erlasse am Platz.

Eine weiterer Diskussionspunkt betraf die heikle Frage, wie die Kantone am gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess mitwirken können und welche Strategien für den kantonalen Gesetzgeber ins Auge zu fassen sind. Von mehreren Teilnehmern wurde ein verfestigtes Mitentscheidungsrecht und nicht bloss ein Konsultationsrecht der Kantone gefordert. Als Inspiration für Ueberlegungen über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im laufenden europäischen Integrationsprozess wurde auf das Beispiel der deutschen Länder verwiesen (siehe dazu VPB 53/4 (1989) Nr.55). Es wäre zu prüfen, ob bei einer Einführung des deutschen Konzepts (Verhältnis Bundesregierung/ Bundesrat) nicht auf den schweizerischen Ständerat verzichtet werden könnte.

Unbestritten war, dass die Kantone bei der Fortbildung des EWR-Rechts nicht mehr wie bisher in langwierigen Vernehmlassungsverfahren angehört werden können; wie ein solches Verfahren inskünftig aussehen könnte und welches Organ dafür einzusetzen wäre, blieb allerdings offen. Mehrheitlich befürwortet wurde auch der Grundsatz, wonach die Kantone weitgehend den Vollzug des EWR-Rechts übernehmen sollen. Einige Teilnehmer und Teilnehmerinnen befürworteten die Übernahme der bisherigen Kantonskompetenzen

durch den Bund, um inskünftig einheitliche Regelungen schaffen zu können. In jenen Bereichen, wo kantonale Bestimmungen unabdingbar sind, müsste der Bund Modellgesetze für die Kantone ausarbeiten. Umstritten war die Frage, wie weit der Bund eine Genehmigung oder Ersatzvornahme dort vorbehalten soll, wo die Kantone im Bereich des EWR-Rechts ausführende oder rechtsetzende Bestimmungen erlassen. Während einige für eine Genehmigungspflicht plädierten, waren andere der Auffassung, ein solches Verfahren wäre viel zu aufwendig und sollte durch eine blosser Meldepflicht ersetzt werden. Vorgeschlagen wurde sodann, dass der Bund bei zeitlicher Dringlichkeit oder bei Untätigkeit der Kantone die notwendigen Bestimmungen zu erlassen hat.

Schliesslich wurde der Wunsch nach verbesserter Information geäussert. Vorgeschlagen wurde u.a. die (vorzeitige) Veröffentlichung des EWR-Rechts und der Zugang der Kantone zu den entsprechenden Datenbanken der EG.

Die anregende Diskussion in den Gruppen und im Plenum machte zweierlei deutlich: Zum einen das grosse Interesse der mit der Gesetzgebung beschäftigten Teilnehmer und Teilnehmerinnen von Bund und Kantonen; zum anderen wurde aber - aufgrund des rasanten Tempos des Integrationsprozesses - hinreichend offenkundig, dass der Wissensstand durch gezielte Information oder durch die Durchführung weiterer Seminare verbessert werden müsste. Das Thema dieser Tagung war zu Recht breit angelegt. Bei erneuter Durchführung wäre ein Durchspielen der verschiedenen Stadien und Strategien anhand konkreter Gesetze in Betracht zu ziehen.