

Föderalismus und Europäisches Gemeinschaftsrecht. Verfassungsgeschichtliche und rechtsvergleichende Betrachtungen

DIEMUT MAJER

1. Hintergrund

Die europapolitische Diskussion, die in der Schweiz etwa Mitte des Jahres 1991 einsetzte, scheint mit dem knappen Volksentscheid gegen einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 ein jähes Ende gefunden zu haben. Während die Gegner den Volksentscheid als "Sieg der Vernunft" feiern, sprechen die Befürworter von einem "Rückfall" der Schweiz in die "Isolation" und von der Fortsetzung der "Sonderrolle" innerhalb Europas. Die Presse berichtete vom "Katzenjammer" in Bern, und aus Brüssel kamen vage Drohungen, die EG werde mit der Schweiz keine bilateralen Verträge (mehr) schliessen.¹

Diese Entwicklung hat viele Beobachter im In- und Ausland zu dem Schluss verleitet, nunmehr sei alles anders geworden und der Weg der Schweiz zu einer Annäherung an Europa oder gar zur Integration abgeschnitten. Dieser Schluss erweist sich indessen bei näherer Betrachtung nicht nur als voreilig, sondern in vielfacher Hinsicht auch als unzutreffend, lässt er doch die historischen, zeitlichen und politischen Dimensionen des Volksentscheids vom 6. Dezember ausser Betracht.

Das Ergebnis, das für viele Beobachter völlig überraschend kam, wird Kenner der schweizerischen Referenden zu aussenpolitischen

¹ So die Äusserungen des für Aussenpolitik zuständigen Kommissars Andriessen, die in der gesamten Presse am 7.12.1992 wiedergegeben wurden, vgl. z.B. *Neue Züricher Zeitung*, (NZZ) vom 7.12.1992.

Fragen freilich nicht verwundern.² Man kann in der Geschichte der Volksrechte noch so weit zurückblättern, eine in der Tragweite mit der EWR-Frage vergleichbare Volksabstimmung lässt sich nicht finden. So wurde denn auch die EWR-Frage vom Bundesrat wie von allen anderen Regierungen der EWR-Partner sehr deutlich mit der EG-Frage verknüpft. Danach sollte der EWR-Beitritt nur eine Vorstufe zur vollen Integration in die EG sein. Als Folge davon erhielt der EWR-Beitritt eine politische Dimension, welche im Vertragstext, der lediglich einen Wirtschaftsverbund der EFTA-Staaten bezweckte, überhaupt nicht angelegt war. Der EWR-Vertrag verpflichtet die Vertragsstaaten, etwa 60% des EG Rechts als *Acquis communautaire* ohne Mitbestimmungsrechte zu übernehmen. Diese sogenannte institutionelle Schwäche des EWR zu akzeptieren, erfordert bereits einiges. Die EG ist zudem seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 auf dem Wege zu einer "Politischen Union" (EPU) mit gemeinsamer Aussen- und Sicherheitspolitik; mit den Maastrichter Beschlüssen von 1991 sollen eine Währungsunion sowie eine gemeinsame Finanzpolitik hinzutreten. Diese politische Komponente interpretierten die Stimmberechtigten, nicht zuletzt wohl auch wegen der Haltung des Bundesrates, auch in den EWR-Vertrag hinein, und sie fühlten sich von derartigen historischen Dimensionen offensichtlich überfordert.

Niemand weiss zur Stunde, wie diese Union konkret aussehen soll und welche Rolle die Mitgliedstaaten, insbesondere die Bundesstaaten, in dieser Union spielen werden. Unklar sind auch die Ziele der Union.³ Viele überzeugte Europäer der ersten Stunde beklagen diese Unsicherheit, so auch der frühere Präsident der EG-Kommission, Gaston Thorn, der jüngst in einer Fernsehdiskussion "Europa-

² Vgl. den historischen Überblick im *Bieler Tagblatt* vom 7.12.1992, S. 3.

³ Wirtschaftliche Ziele können es nicht (allein) sein, denn diese sind durch den EWG-Vertrag in der jetzt geltenden Fassung ohnehin erreicht: Seit 1. Januar 1993 ist der gemeinsame oder "grenzenlose" Binnenmarkt Wirklichkeit. Das in den EG-Staaten zunehmende Unbehagen an einer noch engeren Verflechtung Europas (das französische Referendum vom September 1992 mit einer hauchdünnen Mehrheit für die Beschlüsse von Maastricht war hierfür ein Warnsignal), das sich auch im dänischen und schweizerischen Volksentscheid gezeigt hat, ist Ausdruck dieser Unklarheit über die politischen Ziele.

müdigkeit" diagnostiziert hat.⁴ Früher, im Europa der sechs Mitgliedstaaten (d.h. vor 1986), habe man gewusst, was man wolle, während heute trotz ständiger Gipfelkonferenzen und unablässiger Absichtserklärungen die Ziele nicht mehr erkennbar seien, geschweige denn deren Notwendigkeit.⁵

Hinter diesen Worten stecken neben aktuellen Problemen grundsätzliche Fragen nach der Legitimität der europäischen Institutionen, wie sie auch in dem dänischen Volksentscheid (gegen die Beschlüsse von Maastricht), in dem äusserst knappen Volksentscheid in Frankreich (für die Beschlüsse von Maastricht) und wohl auch in dem schweizerischen Volksentscheid (gegen einen EWR-Beitritt) zum Ausdruck kommen: Die Europäischen Gemeinschaften, ursprünglich zur Friedenssicherung in Europa und zur Abwehr der Bedrohungen des durch die Sowjetunion verkörperten Ostblocks in der Zeit des "Kalten Krieges" geschaffen, brauchen heute neue ideelle Grundlagen. Die ursprünglichen Ziele sind erreicht, und insbesondere Deutschland ist fest in die westliche Gemeinschaft eingebunden. Wirtschaftspolitische Gründe allein scheinen nicht zu genügen, sonst würde die "Europamüdigkeit" nicht ständig zunehmen, obwohl die Politiker unablässig beteuern, die Gemeinschaft, auch der EWR, seien notwendig, um Europa wirtschaftlich (gegen die USA und Japan) zu stärken. Und auch die fortwirkenden Ängste gegenüber einem wirtschaftlich starken Deutschland dürften als Motiv zum weiteren Ausbau der europäischen Integration nicht mehr ausreichen.⁶

⁴ Round-Table-Diskussion im Dritten Deutschen Fernsehprogramm - Südwest-Gemeinschaftsprogramm - vom 20.12.1992.

⁵ Verfahren und Institutionen der Europäischen Gemeinschaften seien auf die Mitgliedstaaten der ersten Stunde, nicht auf 12 oder gar 18 Mitglieder zugeschnitten. Die EPU und die damit verbundenen Unklarheiten und Ängste seien dem Europagedanken nicht förderlich. Europa werde "zu gross". Alles gehe "viel zu schnell". Der Mensch brauche Abgrenzungen, Unterschiede, um sich selbst zu finden, um die Vorzüge und Eigenarten des Nachbarn richtig einschätzen zu können. Das spürten die Völker Europas sehr genau. Viele bezweifelten daher heute, ob nicht die politische Ausgangslage, unter der 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und 1986 die Einheitliche Europäische Akte beschlossen wurden, sich heute grundlegend geändert haben (Thorn in der o.g. Fernsehdiskussion).

⁶ Wie GASTON THORN in der oben genannten Fernsehdiskussion sehr klar formuliert hat, spielen die alten Motive in der europapolitischen Diskussion immer noch

Auf dem EG-Gipfeltreffen in Edinburgh im Dezember 1992 wurde viel Selbstkritik geübt, auch vom Präsidenten der EG-Kommission.⁷ Man habe versäumt, "Europa" den Bürgern "verständlich" zu machen. Man habe zu viel "Geheimdiplomatie" betrieben, die Verträge seien zu kompliziert, die EG-Bürokratie zu undurchschaubar. Man gelobte Besserung und versprach, mit den in Maastricht beschlossenen Reformen ernst zu machen.⁸ Es sind jedoch dieselben Regierungen, die diese jetzt plötzlich beklagte Geheimdiplomatie seit Jahrzehnten betreiben, die den EG-Zentralismus (nach französischem Vorbild) geschaffen haben ("patriarchalische Grossorganisation"⁹) und die sich vehement gegen jede Beteiligung der Bevölkerung an europapolitischen Fragen wehren (allen voran die deutsche Bundesregierung). Nach wie vor gibt man sich optimistisch, glaubt an Detailreformen. Eine Grundsatzdiskussion findet in der Politik nicht statt; die Wissenschaft stellt die Fragen.¹⁰

Die bis heute ungeklärte politische Dimension der EG sowie ihre praktischen Auswirkungen greifen natürlich auf die EWR-Vertragsstaaten über, die eng mit der EG verbunden sein wollen; dies um so

eine grosse Rolle. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands ist insbesondere in Frankreich eine tiefsitzenden Angst wieder aktiviert worden - Thorn sprach von einem "Schock" -, eine Angst, die auch andere Staaten bewegt, wie dies in den Medienberichten zum Bild Deutschlands im Ausland immer wieder sehr deutlich zum Ausdruck kommt (vgl. z.B. den ARD-Pressesammtisch vom Sonntag, 27.12.1992, Erstes Deutsches Fernsehen, 12 Uhr).

- ⁷ Vgl. zusammenfassend JAUQUES DELORS, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zu: "Das Parlament") BI/93, S. 3ff., insbesondere S. 5ff.
- ⁸ Den Mitgliedstaaten sollen durch Einführung des Subsidiaritätsprinzips mehr Rechte eingeräumt werden. Es soll nach den Maastrichter Beschlüssen 1991 in der Präambel sowie in Art. 3b des EWG-Vertrags verankert werden. Das Europäische Parlament soll stärker an den Entscheidungen der EG beteiligt werden.
- ⁹ Vgl. DELORS (Fn 7), ferner EGON A. KLEPSCH, Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaften sichern, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1/93, S. 11ff.; HEINZ WERNER MEYER, Europäische Integration. Ende der Nachkriegszeit oder Rückkehr nach gestern?, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1/93, S. 17ff.; HANS PETER STIHL, Chance Europa. Die europäische Einigung aus Sicht der deutschen Wirtschaft, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1/93, S. 23ff.
- ¹⁰ PETER BOHLEY, Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion - wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten?, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1/93, S. 34ff.

mehr, als die Regierungen der EWR-Staaten, wie ausgeführt, EWR- und EG-Beitritt - zu eng? zu schnell? - miteinander verknüpft haben. Das Unbehagen an Europa gilt insbesondere für die EWR- bzw. EG-Beitrittskandidaten Österreich, Schweden, Schweiz, welche die bereits erwähnten Gebiete der Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Währungs- und Finanzpolitik, die in einer "Europäischen Politischen Union" aufgehen sollen, zum Kernbereich ihrer Neutralitätspolitik und Neutralitätsdoktrin rechnen¹¹; es ist daher nicht verwunderlich, dass bei Abstimmungen über europarechtliche Fragen diese Unklarheiten und die Angst vor dem Verlust nationaler Kompetenzen unmittelbar oder mittelbar eine Rolle spielen.

Auch der Zeitplan, genauer: der zeitliche Druck, unter dem der Volksentscheid vom 6. Dezember 1992 stand, war einem Ergebnis zugunsten eines EWR-Beitritts nicht förderlich.¹² Erst am 2. Mai 1992 hatte die Schweiz den EWR-Vertrag zusammen mit dem Transitabkommen mit der EG unterzeichnet. Nachdem die Bedenken des Europäischen Gerichtshofs an der geplanten Gerichtsbarkeit im Rahmen des EWR-Abkommens¹³ durch eine - wiederum vom Europäischen Gerichtshof gebilligte - Revision des Abkommens ausgeräumt werden konnten¹⁴, wurden umgehend die Ratifizierungsverfahren eingeleitet. Unmittelbar nach der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 über den Beitritt zum Internationalen Währungsfonds (IWF), also vor der Ratifizierung des EWR-Abkommens durch die parlamentarischen Gremien und vor der dazu auf den 6. Dezember 1992 anberaumten Volksabstimmung, hatte der Bundesrat ein Gesuch um Aufnahme in die EG gestellt. Offenbar war man damals der Meinung, dass man hinsichtlich des EWR-Vertrags mit einer ebenso deutlichen Zustimmung wie zum Beitritt zum IWF rechnen könne.

¹¹ Vgl. zusammenfassend mit zahlreichen Nachweisen: DIEMUT MAJER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik am Beispiel Österreichs und der Schweiz, Heidelberg 1987.

¹² Die Idee des EWR wurde vom Präsidenten der EG-Kommission, JACQUES DELORS, 1989/1990 zur Diskussion gestellt, um die EFTA-Staaten stufenweise an die EG heranzuführen und gleichzeitig eine gewisse Selbständigkeit institutioneller Art dieser EFTA-Staaten zu schaffen.

¹³ Gutachten des EuGH vom 14.12.1991, abgedruckt in: *EuGRZ* 1992, S. 77ff.

¹⁴ Vgl. Gutachten des EuGH vom 10.4.1992, abgedruckt in: *EuGRZ* 1992, S. 195ff.

Dies war eine offensichtliche Fehleinschätzung, die zuwenig in Rechnung stellte, dass der IWF-Beitritt in der Öffentlichkeit als eine rein wirtschaftspolitische Entscheidung betrachtet wurde, hingegen der EWR-Beitritt (und der damit verknüpfte EG-Beitritt) als eine überwiegend politische Frage mit weitgehend unbekannter Dimension und Zielrichtung empfunden werden könnte.

Somit stand zur politischen Meinungsbildung zwischen der Unterzeichnung des EWR-Vertrags und der Volksabstimmung nur noch ein halbes Jahr zur Verfügung, was angesichts der genannten Implikationen wirtschaftlicher und politischer Art vielen Stimmberechtigten wohl als zu knapp erschien, zumal viele eine ausreichende Aufklärung über Inhalt und Tragweite eines EWR- bzw. EG-Beitritts, insbesondere im Hinblick auf die Aufgabe nationaler Kompetenzen, vermissten.

Auch die häufig anzutreffende Gleichsetzung, eine Ablehnung eines EWR- bzw. EG-Beitritts ein Votum "gegen Europa", die Zustimmung zu einem EWR- bzw. EG-Beitritt hingegen ein Votum "für Europa", beruht auf falschen Annahmen. Der Volksentscheid vom 6. Dezember 1992 kann wohl - jedenfalls mittel- oder langfristig - kaum als ein Votum "gegen Europa" bezeichnet werden, viel eher als Ausdruck zeitlicher Überforderung und traditioneller Zurückhaltung gegenüber aussenpolitischen Fragen, insbesondere wenn es um institutionelle Verflechtungen geht. Die gescheiterte Volksabstimmung im Jahr 1986 über den Beitritt der Schweiz zur UNO - in der das Land seit Jahrzehnten mitarbeitet - ist ein weiteres Beispiel. Die europäische Verflechtung ist nach den bereits bestehenden Regelungen des EWG-Vertrages jetzt schon Realität, vor allem seit dem ab 1.1.1993 geltenden "grenzenlosen Binnenmarkt". Maastricht ist nicht Europa, sondern soll nur den Schlussstein zu einer seit 1986 beschlossenen Politischen Union liefern. Die Nicht-EG-Staaten sind keineswegs "Nicht-Europa", sondern bleiben wie eh und je eng mit den Nachbarstaaten verbunden. Nicht nur rechtlich, auch faktisch ist die Schweiz in Europa weder "isoliert" noch spielt sie eine "Sonderrolle". Dazu ist sie - nicht nur verkehrspolitisch - viel zu wichtig.¹⁵

¹⁵ Rechtlich ist sie durch ein Netz zahlreicher bilateraler Verträge mit der EG eng verbunden, so dass in weiten Bereichen eine Gleichstellung oder Fastgleichstel-

Länder brauchen oft viele Jahre, bis sie sich zu einem Beitritt zu internationalen Organisationen entschliessen können, insbesondere wenn diese auch politische Aufgaben haben (sollen). Norwegen hat z.B. 20 Jahre gebraucht, um nach anfänglicher Ablehnung einen Beitrittsantrag zur EG zu stellen, obwohl es seit je eng mit der EG kooperiert. Ländern mit starker nationaler Tradition und Eigenständigkeit muss Zeit gelassen werden, sich auf die völlig veränderten Verhältnisse, wie sie die Mitgliedschaft bei der Europäischen Gemeinschaft zur Folge haben wird, einzustellen.

Aus diesem Grund ist eine Betrachtung, wie sich das Europäische Gemeinschaftsrecht¹⁶ auf die Schweiz auswirken würde, auch nach dem Volksentscheid vom 6.12.1992, nicht müssig. Sie stellt lediglich eine Fortsetzung der bereits vorher intensiv diskutierten Frage "Was wäre, wenn ..." dar. Sie bleibt nach wie vor aktuell, da mittel- oder langfristig eine irgendwie geartete Anlehnung des schweizerischen Rechts an EWR- bzw. an EG-Vorschriften in bestimmten Sachgebieten, in welcher Form auch immer, erfolgen wird: Sei es auf dem Wege eines späteren Beitritts zum EWR und/oder durch bilaterale Verträge mit der EG bzw. mit den EWR-Organen oder aber durch originäre nationale Gesetzgebung.

lung mit den EG-Ländern erreicht ist, vor allem im Hinblick auf den Warenverkehr.

16 Der Begriff des EG-Gemeinschaftsrechts umfasst sowohl die Europäischen Vertragswerke als auch die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte. Obwohl es auf völkerrechtlichen Grundlagen beruht, ist es nicht mehr Völkerrecht im klassischen Sinne, sondern supranationales Recht (*sui generis*), das kraft Vereinbarung unmittelbar oder mittelbar in den Mitgliedstaaten gelten soll. Das EWR-Abkommen ist dagegen ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der EFTA, dem Zusammenschluss der Staaten einer Europäischen Freihandelsassoziation, und der EG mit dem Ziel, den EFTA-Staaten durch die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes den Zugang zum freien Binnenmarkt zu ermöglichen. Im folgenden wird unter dem Begriff Gemeinschaftsrecht das Recht beider Systeme verstanden. Es ist entweder EG-Recht oder aber EWR-Völkerrecht in Übernahme des EG-Rechts, so dass im Ergebnis von den Grundsätzen des EG-Rechts unmittelbar oder analog ausgegangen werden kann.

2. Eine erneute Annäherung an die Gemeinschaft als Herausforderung

Eine Übernahme bzw. Anlehnung an Gemeinschaftsrecht würde grundsätzliche verfassungs- und vollzugsrechtliche Fragen aufwerfen; so sind es denn Grundprobleme des Föderalismus, die im folgenden unter Einbeziehung geschichtlicher und vergleichender Aspekte kurz beleuchtet werden sollen.

Die bisher in der Schweiz geführte Diskussion hat sich vor allem mit den gesetzgeberischen, verfassungsrechtlichen und legislativen Konsequenzen einer etwaigen Einbindung in die Europäische Gemeinschaft befasst¹⁷ und sich dabei insbesondere der Frage nach der Anpassung an das Gemeinschaftsrecht gewidmet. Weitgehend unberücksichtigt blieben die Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug. Was für Veränderungen ergeben sich hinsichtlich der Vollzugspraxis im komplizierten Geflecht der Bundes- und kantonalen Kompetenzen? Wie sind die Kollisionen zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem, insbesondere kantonalem Recht zu lösen? Die häufig anzutreffende Zurückstellung des Verwaltungsvollzugs im Rahmen des europäischen Gemeinschaftsrechts ist allerdings ein Phänomen, das nicht nur im nationalen Raum, sondern in der gesamten europarechtlichen Diskussion zu beobachten ist: Ist bereits im Bereich des nationalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts eine Vernachlässigung des Verwaltungsvollzugs trotz seiner immensen Bedeutung für die Rechtswirklichkeit und auch für die Rechtspolitik zu beklagen¹⁸, so gilt dies in verstärktem Masse für das Gemeinschaftsrecht und seine Umsetzung durch nationale Vollzugsorgane¹⁹. Noch kompli-

¹⁷ Vgl. zusammenfassend z.B. WALTER KÄLIN, Der EWR-Vertrag und die Volksrechte, *NZZ* vom 16.5.1992, S. 29.

¹⁸ Vgl. u.a. WOLF LINDER, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug, Bern 1987; für das deutsche Schrifttum sehr informativ A. DEHNHARD, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, *Demokratie und Recht* 1/1992, S. 13ff. mit zahlreichen Nachweisen.

¹⁹ Die Quellen sind nicht sehr zahlreich; vgl. HANSJÖRG SEILER, EG, EWR und schweizerisches Staatsrecht, Bern 1990; DANIEL THÜRER/PHILIPPE WEBER, Durchführung von EG-Recht durch die Gliedstaaten eines Bundesstaates, *ZBl* 1991, S. 431ff., jeweils mit zahlreichen Nachweisen. Die Beiträge sind zwar vorrangig auf das schweizerische Recht bezogen, können jedoch *ceteris paribus* auch auf

zierter wird die Aufgabe bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht im Bundesstaat, in dem die Gliedstaaten - wie z.B. in der Schweiz²⁰, in Deutschland²¹, in Belgien²² - Legislativ- und Vollzugskompetenzen in mehr oder weniger grossem Umfang haben.

Dass diese Vollzugsprobleme gerade im Bereich der gemeinschaftsrechtlichen oder gemeinschaftsbezogenen Literatur eine nur geringe Rolle²³ spielen, dürfte u.a. einen Grund darin haben, dass der Vollzug des Gemeinschaftsrechts in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten nicht Schritt halten kann mit der gesamten europarechtlichen und europapolitischen Entwicklung. Werden einerseits schon die Möglichkeiten eines gesamteuropäischen Verfassungsrechts diskutiert²⁴, so braucht andererseits die Umsetzung von EG-Normen in die Verwaltungspraxis in manchen Mitgliedstaaten derart viel Zeit, dass diese oft von der Entwicklung überholt werden. Dies zeigt sich am Beispiel des Umweltschutzes angesichts des rapiden technologisch-ökonomischen Wandels und der ständig steigenden Umweltbelastungen besonders deutlich. Sowohl der Bericht der EG-Kommission an das Europäische Parlament über den Vollzug des Umwelt-

andere Bundesstaaten übertragen werden. Zum Vollzug des EG-Umweltrechts vgl. G. UEBERSOHN, *Effektive Umweltpolitik*, Frankfurt/Bonn/New York 1990, mit zahlreichen Nachweisen.

- 20 Vgl. Art. 3 BV, der den Kantonen grundsätzlich alle Kompetenzen zuweist, soweit sie nicht dem Bund zugewiesen sind (vgl. insbes. die Art. 22 - 41 BV).
- 21 In der Bundesrepublik Deutschland ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder, soweit der Bund nicht ausdrückliche Kompetenzen hat; insbesondere der Bereich der Gesetzgebung ist fast ausschliesslich Bundessache geworden (vgl. Art. 30, 70ff. GG). Der Verwaltungsvollzug ist prinzipiell Ländersache (Art. 83ff GG).
- 22 Auch hier liegen die wichtigsten Bereiche der Gesetzgebungskompetenz und damit auch die Zuständigkeit für die Umsetzung des EG-Gemeinschaftsrechts bei den zentralen Instanzen, während die Vollzugskompetenzen im wesentlichen den weitgehend autonomen Regionen zustehen. Allerdings sind die dabei entstehenden Vollzugsprobleme nicht allein auf das komplexe EG-Recht, sondern auch auf die Schwerfälligkeit und Aufsplitterung der regionalen Verwaltungsbürokratien zurückzuführen. vgl. W. WEIDENFELD/W. WESSELS (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1986/87, S. 333.
- 23 Sehr informativ für den Bereich des Umweltrechts: UEBERSOHN (Fn 19), S. 265ff.
- 24 PETER HÄBERLE, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, *EuGRZ* 1991, S. 261ff.

schutzes 1991²⁵, der Bericht des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Umwelt, Volksgesundheit und Verbraucherfragen an das Europäische Parlament vom Januar 1992²⁶ wie auch der jüngste Bericht des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaft vom Herbst 1992 beklagen die vielfältige Nicht-Umsetzung oder die Blockierung des EG-Rechts, die Vernachlässigung der Berichtspflichten durch die Mitgliedstaaten; der Bericht des Rechnungshofes erwähnt darüber hinaus auch einen ganz erheblichen Missbrauch sowie die Fehlleitung von Geldern für den Umweltschutz. Bestimmungen, mit denen Missbräuche verhindert werden können²⁷, fehlen im EWR-Vertrag leider.

Die Vollzugsdefizite hinsichtlich der EG-Bestimmungen stellen danach beileibe nicht Einzelercheinungen, sondern den Alltag im Gemeinschaftsrecht dar.²⁸ Dabei sollte nicht ausser acht gelassen werden, dass gerade die Verwaltungspraxis das ist, was die Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten als "Europäische Realität" erfahren. Die Akzeptanz einer etwaigen künftigen Einbindung der Schweiz in Europa hängt daher ganz entscheidend davon ab, ob das Gemeinschaftsrecht effektiv und transparent vollzogen wird. Das gilt zwar für den Erfolg jeder Rechtsnorm - und hier wieder für das Recht des Umweltschutzes in besonderem Masse²⁹. Die gesamte

²⁵ 8. Bericht der EG-Kommission und des Europäischen Parlaments, Anhang C, 1991.

²⁶ Bericht des genannten Ausschusses vom 6. Januar 1992 (nicht veröffentlicht).

²⁷ Etwa in dem Sinne, dass die Inanspruchnahme von Rechten (insbes. im Hinblick auf Geldmittel) durch die Mitgliedstaaten abhängig gemacht wird von der Erfüllung ihrer Pflichten, z.B. zweckgebundene Mittelverwendung, Befolgung von EG-Beschlüssen (vgl. dazu das delikate Thema EG-Embargo gegen Rest-Jugoslawien und seine Befolgung / Nichtbefolgung durch Mitgliedstaaten, die hauptsächlich sogenannte Nehmerländer in bezug auf EG-Finanzmittel sind).

²⁸ Vgl. G. UEBERSOHN (Fn 19), S. 265ff.

²⁹ Vgl. dazu ausführlich BIRGIT PAUTZ, Umweltschutz zwischen Föderalismus und direkter Demokratie, in: Heidrun Abromeit/Werner W. Pommerehne (Hrsg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1991, S. 263ff., wo es zusammenfassend heisst: "Gegenwärtig wird die politische Diskussion in der Schweiz von der Frage beherrscht, ob das Land sich der Europäischen Gemeinschaft anschliessen soll. Bei der angestrebten Annäherung an die Zwölferegemeinschaft ist nach Ansicht des zuständigen Bundesrates, Flavio Cotti (NZZ 23.1.1989), die schweizerische Umweltschutzpolitik "ein Trumpf und zugleich eine Visitenkarte", die zu-

Problematik wird noch dadurch gesteigert, dass es sich bei den jeweiligen Vorschriften um sogenanntes supranationales Recht in der Form des EG-Rechts oder um in nationales Recht zu transferierendes EWR-Vertragsrecht handelt. Ob der insofern bestehende Vorsprung der Schweiz im Umweltschutz gehalten werden kann³⁰ oder ob nicht ein gewisses Abflauen des umweltschutzbezogenen Engagements die Folge wäre, lässt sich derzeit nicht mit Sicherheit sagen.

2.1 Vollzug

Die Vollzugsprobleme verdienen gerade im Fall der Schweiz eine intensivere Betrachtung, weil im Bundesstaat Schweiz die Stellung der Gliedstaaten (Kantone) stärker als die in den anderen Bundesstaaten wie Deutschland, Österreich oder Belgien ist. Sie haben einmal eine generelle Gesetzgebungskompetenz, darunter wichtige Steuer-

gunsten der Integration möglichst keine Beschränkungen erfahren dürfe. Strenge Umweltgesetze allein bedeuten jedoch noch nicht, dass auch der Zustand der Umwelt in Ordnung sein muss. Über den tatsächlichen Erfolg von Rechtsnormen entscheidet der Vollzug, der in der Schweiz im Umweltbereich weitgehend Aufgabe der Kantone ist. Dort stehen einer konsequenten Durchsetzung der Umweltschutzgesetzgebung diverse Hindernisse entgegen, so dass die Umweltsituation in vielerlei Hinsicht unbefriedigend ist. Allerdings nutzen die Kantone vielfach die sich bietenden Gestaltungsspielräume, um Lösungsansätze zu entwickeln, die der konkreten Umweltsituation angepasst sind" (S. 263).

³⁰ PAUTZ (Fn 29) zitiert hierzu die Ansicht des zuständigen Bundesrats Flavio Cotti: Dieser zeigt sich optimistisch, bei einer verstärkten Öffnung nach Europa "durch positive Mitgestaltung zu einem insgesamt wirksameren Schutz der Umwelt" in Europa beitragen zu können (NZZ vom 23. Januar 1989). Einen erheblichen Beitrag zum europäischen Umweltschutz würde die Schweiz - der "Vorreiter in Sachen Umweltrecht" - leisten, wenn das vorbildliche Umweltschutzgesetz forciert vollzogen würde (S. 280). Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Schweiz durch EG-Beschlüsse gezwungen werden könnte, ihr Umweltrecht auf mittleres Niveau "abzusenken", falls dieses waren- bzw. stoffbezogen ist und dies von den EG-Organen, insbesondere dem Europäischen Gerichtshof, als Behinderung des "freien Warenverkehrs" im Sinne von Artikel 100a des EWG-Vertrags qualifiziert würde.

erhebungskompetenzen³¹, ferner die prinzipielle Verwaltungsvollzugskompetenz³².

Für die schweizerische Rechtsordnung wäre, insbesondere im Hinblick auf diese innerstaatliche Struktur, die Einbindung in einen multinationalen Wirtschaftsraum von der Grösse des EWR und später der EG etwas gänzlich Neues; hinzu kommen die grossen Einflüsse der Referendumsdemokratie, die in erheblichem Umfang auf der Gemeinde-, auf der kantonalen, aber auch auf der Ebene der Bundesgesetzgebung einwirken. Es ist nicht so, dass das EWR-Recht oder ein eventuelles EG-Recht der Schweizer Rechtsordnung einfach übergestülpt werden könnte, sondern es würde sich hier um komplizierte Prozesse der Angleichung bzw. Umgestaltung der innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Struktur, sowohl legislativer wie auch vollzugsrechtlicher Art, bedeuten. Am Beispiel des Umweltschutzes kann dies besonders deutlich gezeigt werden³³.

³¹ Vgl. Art. 3 i.V.m. 41 BV. Die deutschen Bundesländer haben dagegen nur minimale Möglichkeiten, eigene Abgaben zu erheben. Sie sind fast vollständige "Kostgänger" des Bundes (über Steuerverteilung, Finanzausgleich und Finanzhilfen des Bundes vgl. Art. 105 - 107, 104a Abs. 4, 91a GG).

³² Allerdings enthalten die Bundeskompetenzen auf den Gebieten der Grundsatzgesetzgebung und der konkurrierenden Gesetzgebung nach überwiegender Auffassung auch die Kompetenz des Bundes zum Vollzug. Der Bund kann die Vollziehung aber auch auf die Kantone übertragen, hat diesbezüglich dann auch ein (Rechts-) Aufsichtsrecht (Art. 112, Ziff. 13 BV). Vgl. FLEINER/GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 105.

³³ Der Vollzug der Umweltschutzgesetze des Bundes (vgl. Art. 24 septies Abs. 2 BV) obliegt den Kantonen, soweit der Bund nichts anderes bestimmt. Dies hat Vorteile, aber auch Nachteile (PAUTZ, (Fn 29), S. 268ff., 272f.); die direkte Demokratie wirkt auf diesem Gebiet, soweit Referenden auf Bundesebene betroffen sind, ambivalent, d.h. ebenfalls hemmend, aber auch fördernd, auf kantonaler und Gemeindeebene hingegen eher fördernd für den Umweltschutz (PAUTZ (Fn 29), S. 273, 275ff.).

Europäisches Gemeinschaftsrecht muss durch Rechtsakt³⁴ in nationales Recht umgesetzt und vollzogen werden. Die Mitgliedstaaten müssen dies entsprechend ihrer nationalen Rechtsordnung gewährleisten, (vgl. Art. 5 EWG-Vertrag). Ein direkter Vollzug durch die EG-Kommission ist nur für wenige Bereiche vorgesehen³⁵. Es gibt daher eine "Vollzugssouveränität" der Mitgliedstaaten. Dem entspricht es, dass bisher ein besonderes EG-Verwaltungs- und Vollzugsrecht nur in Ansätzen existiert³⁶. Der Bund hätte daher für den Fall einer künftigen Integration in die EG dafür besorgt zu sein, dass die Kantone das EG-Recht rechtzeitig und vollständig umsetzen, falls die von der EG geregelten Sachgebiete kantonale Kompetenzen betreffen. Die Mittel zur innerstaatlichen Kontrolle durch den Bund sind allerdings beschränkt; in Betracht kommen lediglich Massnahmen der Bundesaufsicht³⁷ oder exekutive Massnahmen, z.B. Ersatzvornahme³⁸. Zur rechnen wäre wohl auch mit anderen Formen der politischen Einflussnahme, wie Vermittlung, Beratung, Information etc. Durch die neueste Rechtsprechung des EuGH, der in bestimmten Fällen bei der nicht fristgerechten Umsetzung von EG-Richtlinien den dadurch Betroffenen Schadensersatzansprüche in Form

34 HANS-WERNER RENGELING, Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht, in: *Europarecht* 1974, S. 216ff. mit weiteren Nachweisen. Ein Transfer durch Verwaltungsrichtlinien (Urteil des EuGH vom 17.10.1991 (RS C-58-89), *Informationsdienst Umweltrecht* 1992, S. 34) oder gar durch die Verwaltungspraxis (so gefordert von LÜBBE-WOLF, *NVwZ* 1991, S. 967 und 968) reichen nicht aus.

35 Z.B. im Organisations- und Personalwesen, im Wettbewerbs- und Kartellrecht (Art. 89, 90 Abs. 3, 93 EWG-V), bei Ein- und Ausfuhrkontrollen (Art. 113, 115 EWG-V), im Agrarrecht (Art. 43 Abs. 2 EWG-V), in der Sozialpolitik (Verwaltung des Sozialfonds, Art. 124 Abs. 1 EWG-V) und im Verkehrsrecht (Art. 79 Abs. 3, 4 EWG-V).

36 Vgl. näher JÜRGEN SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1988 und ULRICH EVERLING, *Elemente eines Europäischen Verwaltungsrechts*, *DVBI*, 1983, S. 649ff.

37 Vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich, 2. Aufl. 1988, N. 407ff.

38 Vgl. THÜRER/WEBER (Fn 19), in fine.

eines Amtshaftungsanspruches zugesteh³⁹, könnte jedoch die EG selber einen gewissen Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben.

Die Ausgangslage der Schweiz im Vorfeld einer nach wie vor nicht auszuschliessenden Anbindung an den EWR bzw. an die EG könnte ferner durch eine historisch-verfassungsrechtliche Betrachtung erhellt werden; sie zeigt einerseits die gravierenden Probleme, vor die sich die Schweiz gestellt sähe, andererseits macht sie deutlich, dass die Schweiz nicht zum ersten Mal in ihrer Geschichte vor der Frage steht, wie gliedstaatliche und zentrale Interessen miteinander zu vereinbaren sind.

2.2 Zentralisierung und Föderalismus

Schon 1848 bestand bei der Gründung des Bundesstaats eine Situation, wie sie der heutigen in manchen Bereichen vergleichbar ist. Auch damals sollte in erster Linie eine "Wirtschaftsgemeinschaft" gegründet werden, um die Kantone auf gemeinsame Interessen zu einigen und die "Wohlfahrt der Schweizer" zu fördern (Art. 2 BV). Erst im Laufe der Jahrzehnte entwickelte sich daraus eine politische Gemeinschaft. Obgleich von Anfang an auch politisch motiviert⁴⁰, war die EG bei ihrer Gründung 1957 zunächst ebenfalls nur als Wirtschaftsverbund konzipiert; die Weiterentwicklung zu einer Politischen Union wird erst seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 angestrebt. Gewisse Gemeinsamkeiten finden sich

³⁹ Urteil des EuGH vom 19.11.1991, *EuGRZ* 1992, S. 60ff. Gemäss EG-Richtlinie 80/987 wird den Arbeitnehmern ein Mindestschutz bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers gewährleistet, insbesondere spezielle Garantien für die Befriedigung nicht erfüllter Ansprüche auf Arbeitslohn gegeben. Die Frist für die Umsetzung lief am 23.10.1983 ab. Italien hatte bis dahin eine Umsetzung nicht vorgenommen und war deswegen bereits 1989 vom EuGH wegen Vertragsverletzung belangt worden (Urteil vom 2.2.1989, *Sig.* 1989, S. 143). Mehrere italienische Arbeitnehmer hatten daraufhin Schadensersatz wegen entgangener Lohnansprüche durch ihre in Konkurs geratenen Arbeitgeber verlangt. Auf Vorlage der zuständigen Gerichte hat der EuGH solche Ansprüche i.S. einer Staatshaftung unter der Voraussetzung bejaht, dass der Schädem klar bestimmbar ist und ein Kausalzusammenhang zwischen Nichtumsetzung der Richtlinie und dem Schaden besteht.

⁴⁰ Einbindung (West-) Deutschlands in Westeuropa, um deutsche "Sonderwege" für alle Zukunft zu verhindern.

ferner in der Struktur, insbesondere im Verhältnis der Zentralinstanz zu den Gliedstaaten. Ebenso wie in der EG der Vollzug des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich durch die Mitgliedstaaten erfolgt, wurde auch 1848/74 in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Ausführungskompetenz von Bundesrecht im wesentlichen den Kantonen zugestanden (Art. 3 BV). Dass Kollisionen zwischen Bundesrecht und kantonaler Durchführung erörtert wurden, wird bei Aubert deutlich. Er schreibt nämlich, dass die Kantone sich weigern (könnten), Bundesrecht anzuwenden, wenn der Zentralstaat Gesetze erlässt ("les cantons refusent d'appliquer ses lois, quand L'Etat Central légifère")⁴¹. Aubert spricht damit ein Grundsatzproblem an, das am Anfang eines jeden Bundesstaates steht und auch bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht anders war: nämlich, dass es letztlich keine objektiv stichhaltigen Kriterien gibt, nach denen die Kompetenzen zwischen Glied-(Mitglied-) und Zentralstaat (Zentrale) aufgeteilt werden, und ferner, dass die Gliedstaaten, wenn sie anfangs dem Katalog zentraler Kompetenzen zustimmen, eine Dynamik initiieren, die es nunmehr (über das Mehrheitsprinzip) erlaubt, neue Kompetenzen auf den Bundesstaat auch gegen den Willen von Gliedstaaten zu übertragen.⁴²

Eine dritte Parallele zwischen dem Bundesstaat (Schweiz) und der EG macht besonders deutlich, welche Folgen für die Gliedkörperschaften mit einer Integration in die Europäische Gemeinschaft verbunden sein würden: die sich beständig verstärkende Entwicklung hin zu zentralistischen Strukturen. Diese Entwicklung ist zwar nicht spezifisch schweizerisch, würde sich hier jedoch besonders stark

⁴¹ Der Verfasser meint damit vermutlich Kantone, die gegen Kompetenzübertragung auf den Zentralstaat sind; vgl. FRANÇOIS AUBERT, *Petite Histoire Constitutionnelle*. 1974, S. 30. Die ganze Stelle heisst: "Il y a néanmoins trois différences. D'abord, on vient de le voir, la nouvelle liste est plus longue. Mais ce n'est encore qu'une affaire de quantité. Ce qui est plus important, c'est que la liste pourra s'allonger sans l'accord de tous les cantons. Enfin, quand l'Etat Central légifère, il n'est pas question que les cantons refusent d'appliquer ses lois".

⁴² Vgl. AUBERT (Fn 41), S. 86f. Für die EG galt bis 1986 das Einstimmigkeitsprinzip, seither in gewissen Bereichen das Mehrheitsprinzip.

auswirken, weil die Kantone bis heute eine (im Vergleich zu den anderen Bundesstaaten in Europa) starke Stellung haben.⁴³

Die Tendenz zur Zentralisierung hängt nicht allein mit den wachsenden Aufgaben zusammen, die nur der Bundesstaat bewältigen kann und die die Kräfte der Kantone überfordern würden; Ursache ist gleichermaßen die - rechtstheoretisch begründbare - Unmöglichkeit, überhaupt eine exakte Kompetenzabgrenzung vorzunehmen, zumal in einem Land wie der Schweiz, das die Souveränität des Bundesgesetzgebers durch keine gerichtliche Kontrolle einschränken will, wie Walther Burckhardt eingehend dargelegt hat.⁴⁴ Ähnlich äussert sich auch Aubert.⁴⁵

Bei der EG kommt noch hinzu, dass die Zentralisierungstendenz sowohl in zeitlicher wie in qualitativer und quantitativer Hinsicht besonders stark ausgeprägt ist. Die Regelungsbereiche der vier Freiheiten (Freiheit des Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs; Art. 3 EWG-Vertrag) sind faktisch unbegrenzt, die Begriffe fast uferlos ausdehnbar. Das Subsidiaritätsprinzip soll erst nach Ratifizierung der Maastrichter Verträge als allgemeines Prinzip im Gemeinschaftsrecht gelten (Präambel, Art. 3b EWG-V). Die zentrale Struktur wird auch durch die Tatsache begünstigt, dass auf

⁴³ Auch in der Schweiz ist eine unaufhaltsame und unumkehrbare Schwächung der Gliedstaaten (Kantone) zu beobachten, da der Bund immer mehr Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen selbst wahrnimmt. Seit 1866 sind die Kompetenzen des Bundes langsam aber stetig angestiegen von 80 Verfassungsrevisionen (bis 1974) betrafen allein 50 die "Stärkung des Zentralstaats" (AUBERT (Fn 41), S. 86f.).

⁴⁴ WALTER BURCKHARDT, Grundsätzliches über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen, *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 68 (1932), Heft 7, wo es u.a. heisst: "... Schwierig ist aber die Ausscheidung der Kompetenz zur Gesetzgebung. Wer dagegen die Kompetenz zur Gesetzgebung selbst abgrenzen will, kann das nicht. Er kann nur auf Kriterien abstellen, die entweder vor jeder Rechtsetzung schon gegeben sind oder die der Gesetzgebung selbst angehören. Vor der Gesetzgebung sind dem Gesetzgeber die Kriterien gegeben, die im Recht selbst enthalten sind, aber sie bezeichnen, wie schon bemerkt, nur systematische Gesichtspunkte der Fragestellung; und eine solche Kompetenzausscheidung ist nie abschliessend" (S. 324/325). "Nach rechtlichen Begriffen kann man die Gesetzgebung erst einteilen, wenn sie gemacht ist" (S. 325).

⁴⁵ "Même s'il n'affecte pas, juridiquement, la structure fédérative du pays, le partage des compétences entre l'Etat Central et les cantons est l'un de nos grands problèmes! ..." (AUBERT (Fn 41).

der Ebene der europäischen Organe wegen der komplizierten Informations-, Diskussions- und Koordinierungswege nur noch die Zentralinstanz in der Lage ist, Sachentscheidungen zu treffen. Folge davon ist eine immense Regelungsflut⁴⁶, die zwangsläufig mit einem Verlust der nationalen Kompetenzen verbunden ist. So wird bereits jetzt schon ein erheblicher Teil der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten von der EG-Rechtsetzung bestimmt.

Die ständig steigende Zunahme zentralstaatlicher Befugnisse zu Lasten der Gliedstaaten stellt in letzter Konsequenz den Bundesstaat selbst in Frage. Wenn den Gliedstaaten schon aufgrund der nationalstaatlichen Zentralisierungstendenzen die wichtigen Gesetzgebungskompetenzen entzogen sind und sie allein auf den Vollzug der Gesetze beschränkt werden und wenn im Zuge der EG-/EWR-Angleichung sich diese Tendenzen noch verstärken, fragt sich, ob dies noch ein echter Föderalismus ist oder nurmehr dessen blosse Fassade.

Die Aushöhlung des Föderalismus ist z. B. in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten, wo Länder in grossem Masse vom Bund finanziell abhängig sind und ansonsten nur Vollzugskompetenzen haben. Man spricht insoweit von Vollzugsföderalismus. Der Föderalismus in der Schweiz ist bisher stets mit wichtigen legislativen Kompetenzen der Kantone verbunden gewesen.⁴⁷ Ob dies auch bei einer künftigen Teilnahme am EWR oder bei einem Beitritt zur EG noch gewährleistet wäre, erscheint fraglich.⁴⁸ Die Interessen der Gliedstaaten im Bundesstaat werden im Rahmen der EG zwar beschworen, eine institutionelle Verankerung ist indessen nicht vorgesehen. Neue Begriffe wie Regionen, Regionalisierung oder gar Föderalisierung tauchen auf, ohne dass ihr Inhalt klar wäre. Die Proteste der Landesregierungen der deutschen Bundesländer bei der Bundesregierung haben bisher wenig Erfolg gezeitigt, auch nicht die Proteste

⁴⁶ Zwischen 1958 und 1989 wurden z.B. 42'450 Verordnungen und Richtlinien erlassen. 1981 standen beispielsweise 3'161 Verordnungen und 661 Richtlinien in Kraft (Amtsblatt 1981, Ausgabe C 186, S. 10).

⁴⁷ Vgl. die Kommentierung von PETER SALADIN zu Art. 3 BV, in: F. Aubert u.a. (Hrsg.), *Kommentar zur Schweiz. Bundesverfassung*, 1990.

⁴⁸ THÜRER/WEBER (Fn 19), S. 464.

der Landtage oder die Vorschläge, Kompetenzen auf die Länder zurück zu übertragen. Die Länder haben sich zudem selbst entmachtet, indem sie ihre Forderung nach Mitsprache auf die Vorbereitung jener EG-Beschlüsse beschränkten, die ihre Kompetenzen direkt betreffen. Diese Mitspracherechte werden gering sein, da es in der deutschen Verfassungslandschaft faktisch nur noch wenige Länderkompetenzen gibt. Die eigentlichen Probleme aber, die ständige Ausdehnung der Bundeskompetenz auf dem Wege der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG), werden nicht angesprochen. Somit ist absehbar, dass die Tendenz zum Zentralismus im Bundesstaat durch eine Einbindung in die EG in keiner Weise gestoppt, sondern eher beschleunigt werden dürfte.

Unabhängig davon, auf welcher Ebene des Mitgliedstaates der Vollzug von Gemeinschaftsrecht stattfindet, entstehen jedoch nach den bisherigen Erfahrungen eine Vielzahl von Problemen, die in der Struktur des Gemeinschaftsrechts begründet liegen und gerade im ökologischen Bereich besonders deutlich zum Ausdruck kommen, d.h. dann, wenn ökonomische und ökologische Interessen in Widerspruch zueinander treten.⁴⁹ Begünstigend für zentralstaatliche Strukturen wirkt auch der Charakter des EG-Rechts, der im Vertragstext selbst begründet liegt.

2.3 Eigenheiten des EG-Rechts

Das EG-Recht weist den Vertragsparteien bzw. den von ihnen gegründeten Organen (Ministerrat, Kommission) durch weite Generalklauseln Gestaltungsspielraum auf dem Gebiet des freien Verkehrs von Kapital, Personen, Dienstleistungen und Waren (Art. 2 und 3 EWG-V) zu; die Elastizität dieser Klauseln hat zu einer immensen Flut von EG-Richtlinien geführt, die so kompliziert und undurchschaubar erscheinen, dass allein daran ein effektiver Vollzug zu scheitern droht.^{50,51}

⁴⁹ . BOTHE, *NWZ* 1991, S. 969 (Bericht über die Tagung der Deutschen Gesellschaft für Umweltrecht, 1991 in Berlin).

⁵⁰ Vgl. dazu die Kritik des Europäischen Parlamentes, z.B. im internen Bericht des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Umwelt, Volksgesundheit und Ver-

Auch eine Überwachung des Vollzugs durch die EG ist kaum möglich.⁵² Ein grosses Problem ist derzeit ferner die mangelnde Information der Vollzugsbehörden. Damit fehlt auch die Akzeptanz, was bereits auf nationaler Ebene Anlass zu Sorge bereitet⁵³, auf EG-Ebene aber noch grössere Schwierigkeiten bereiten wird. Die betreffenden Richtlinien sind in amtlichen EG-Publikationen schwer auffindbar⁵⁴; für die Vollzugsbehörden stellt das EG-Recht daher vielfach noch ein unentwirrbares Chaos dar. Dass sich an der Reglungslut der Brüsseler Behörden etwas Entscheidendes ändert, ist zu bezweifeln obwohl alle Regierungschefs schon auf dem Maastrichter Gipfel 1991 wie auch auf dem neuesten EG-Gipfel in Edinburgh im Dezember 1992 Besserung gelobten und das Subsidiaritätsprinzip⁵⁵ verstärkt praktizieren wollen. Die EG solle nur noch dann Regelungen treffen, wenn die Mitgliedstaaten die fragliche Materie nicht selbst regeln wollen.

braucherfragen an das Europäische Parlament über den Vollzug des EG-Umweltrechts vom 6.1.1992 (nicht veröffentlicht).

- 51 Als Beispiel sind die EG-Richtlinien über schadstoffarme Autos zu nennen (vgl. Richtlinien Nr. 75/716 EWG, 80/779 EWG, 82/884 EWG, 85/203 EWG, 85/210 EWG), deren Anwendung durch die komplizierte nationale Gesetzgebung (Strassenverkehrsrecht, Steuerrecht) noch zusätzlich erschwert wurde (G. UEBERSOHN (Fn 23), S. 451ff.)
- 52 Das 4. Aktionsprogramm zum Umweltschutz 1987 sah u.a. die systematische Kontrolle der Einhaltung des Umweltschutzes vor; skeptisch jedoch der entsprechende Bericht der EG-Kommission (Anhang C des 8. Berichtes an das Europäische Parlament, 1991).
- 53 Vgl. WOLF LINDER, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz - Entscheidungsvorgänge in der Schweizerischen Demokratie (Schlussbericht des nationalen Forschungsprogramms Nr. 6), Bern und Stuttgart 1987, S. 224-227, wo es u.a. heisst: "Politischer Konsens auf Bundes- und Kantonsebene begünstigt die Chancen, Innovationen nicht nur auf Programmebene, sondern auch im Vollzug zu realisieren." Seine Schlussfolgerung, dass nur die Vollzuserfahrungen und die Innovation der gliedstaatlichen Vollzugsbehörde den Föderalismus stärken und zentrale Programme allein die Vollzugschancen nicht gewährleisten, dürften für einen künftigen Vollzug von supranationalem Recht in besonderem Masse gelten.
- 54 Das EG-Recht wird im Amtsblatt der EG veröffentlicht, das in drei Ausgaben erscheint, nicht durchnummeriert ist und kein Stichwortverzeichnis hat. Es gibt nur ein Gesamtregister des EG-Rechts, das alle 6 Monate erscheint.
- 55 Das Subsidiaritätsprinzip ist bisher nur im Umweltschutz verankert, vgl. Art. 130 EWG-V.

3. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durch einen eventuellen späteren EWR-/EG-Beitritt der Schweiz sicherlich Akzeptanzprobleme entstehen würden. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz würde ein besonders hohes Mass an Vermittlung, Information und Beratung durch den Bund zuhanden der Kantone, zwischen den Kantonen sowie zwischen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern erforderlich sein, um dem Gemeinschaftsrecht Geltung zu verschaffen. Die nationale Verfassungsordnung würde prinzipiell unberührt bleiben; jedoch müsste der Bund gewährleisten, dass auch die Kantone Gemeinschaftsrecht umsetzen, falls es in ihren Kompetenzbereich fällt. Selbst die Befürworter einer möglichst raschen Einbindung der Schweiz in die Europäische Gemeinschaft⁵⁶ gehen davon aus, dass zwar der schweizerische Föderalismus nicht "in Frage" gestellt würde⁵⁷, dass dieser Schritt jedoch zur Einschränkung der Autonomie der Kantone in "gewissen Sachfragen" führen, also Kompetenzverlust für sie bedeuten würde. Weitgehende Veränderungen dürfte aber auch die Referendumsdemokratie erfahren, da für die Fälle des fakultativen Referendums der Bund gegenüber der Gemeinschaft die Umsetzung ins nationale Recht nicht gewährleisten könnte. Ersatzmittel stehen ihm hier nicht zur Verfügung.⁵⁸

Mit diesen Überlegungen werden aber Grundfragen des Föderalismus tangiert, nämlich einmal hinsichtlich des Kompetenzverlustes der Kantone in legislativer Hinsicht und einmal hinsichtlich der Ein-

⁵⁶ Vgl. u.a. DIETER SCHINDLER, Artikel "Verfassungsrecht", in: *Die Europaverträglichkeit des Schweizerischen Rechts*, Zürich 1990, S. 33.

⁵⁷ Dort heisst es u.a., dass die kantonale Autonomie durch einen EG-Beitritt zwar in gewissen Sachfragen eingeengt würde, von einer Infragestellung des schweizerischen Föderalismus könnte aber nicht die Rede sein. Alle wesentlichen Aufgabenbereiche der Kantone würden erhalten bleiben, so die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Erziehung und Bildung, Kultur, Sozialhilfe, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Bau- und Planungsrecht, Wasser- und Energieversorgung, Kirchenwesen. Dasselbe würde auch für die Gemeinden gelten.

⁵⁸ Vgl. dazu allgemein DIETER SCHINDLER: *Die Europaverträglichkeit des Verfassungsrechts*, in: Schindler/Hertig/Kellenberger/Thürer/Zäch (Hrsg.), *Le droit suisse et le droit communautaire - convergences et divergences*, Zürich 1990, S. 28f.

schränkung der Referendumsdemokratie als solche. Der Optimismus, die EG würde die regionalen Besonderheiten nicht verdrängen, sondern habe sie verstärkt (als Antwort auf die "Internationalisierung" in der EG)⁵⁹ beruht auf einer anderen Interpretation der Fakten: Tatsächlich ist die "Regionalisierung" in Europa eher eine Reaktion der Abwehr zentralistischer Tendenzen im Bereich der Mitgliedstaaten, nicht Absicht und Zielsetzung der EG-Organe. Die Befürworter einer institutionellen und rechtlichen Teilnahme der Schweiz in die europäischen Gemeinschaften versprechen sich aber vor allem eine Lockerung veralteter kantonaler Strukturen und Entscheidungsmechanismen, allgemein gesprochen, einen gewissen Modernisierungsschub. Es fragt sich, ob für einen solchen Modernisierungsschub die Einbindung in ein wirtschaftliches und zunehmend auch politisches Grosssystem mit 12 und wohl bald 15 Mitgliedstaaten notwendig ist, dessen immanente Gesetzmäßigkeiten bei weitem noch nicht überschaubar sind. Diese Frage müssen sich insbesondere die Kleinstaaten stellen: Entweder schliessen sie sich den bestimmenden Mächten im EG-Raum (Frankreich, Deutschland) an, um in Grossverbänden oder Grosssystemen echte Mitbestimmung zu haben, oder sie bilden im Kreis der Kleinstaaten selbst Allianzen.

Langfristig steht die Schweiz durch den europäischen Integrationsprozess vor Herausforderungen, die wegen ihrer Konsequenzen grösser als die im letzten Jahrhundert vollzogenen Übergänge vom Staatenbund zum Bundesstaat sein dürften. Die Grundfrage ist dabei, welche Art von Demokratie und Föderalismus die Schweiz bei einem eventuellen späteren Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft haben will. Eine Wendung zur repräsentativen Demokratie (unter

⁵⁹ Vgl. u.a. SCHINDLER (Fn 58): "Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeige, dass die regionalen Besonderheiten innerhalb der EG keineswegs verdrängt, sondern im Gegenteil verstärkt wurden, worin zugleich eine Reaktion auf die unvermeidliche Internationalisierung liegen dürfte. In mehreren EG-Staaten wurden neue regionale Strukturen geschaffen, so in Belgien, Italien, Spanien und Frankreich. Belgien verwandelte sich als EG-Staat in einen Bundesstaat. Dank der Öffnung der Grenzen hat auch die interkommunale und interregionale Zusammenarbeit über die Grenze hinweg zugenommen, wovon auch die schweizerischen Grenzgemeinden und Grenzkantone profitieren. Zweifellos werden Massnahmen getroffen werden müssen, damit regionale Eigenheiten nicht etwa durch übermässige Zuwanderung oder durch Grossverkehr zerstört werden, doch gilt dies nicht allein für den Fall des EG- Beitritts..."

Beseitigung des - fakultativen - Referendums)? Beibehaltung der Kompetenzen der Kantone zur Gesetzgebung mit dem Risiko der Nicht-Umsetzung oder verspäteter Umsetzung von Gemeinschaftsrecht? Einen reinen Verwaltungs- oder Vollzugsföderalismus, der die Gesetzgebung fast ausschliesslich dem Bund überlässt und den Vollzug den Kantonen zuweist? Oder ein Föderalismus, in dem der Bund mehr und mehr auch Vollzugsaufgaben übernimmt und in dem die Kantone in grösseren "Regionen" aufgehen?

Die möglichen Konsequenzen müssen in Ruhe bedacht werden. Fristen für Beitrittsgesuche oder Beitrittsverhandlungen gibt es ohnehin nicht. Die EG selber ist eher zurückhaltend. Es sind die Beitrittskandidaten selbst, die mehr oder weniger ungeduldig an die Tür pochen; sie müssten sich jedoch vorher darüber im Klaren sein, inwiefern sie als Bundesstaat bereit sind, zugunsten der durch eine Integration in die europäische Gemeinschaft erwarteten (finanziellen) Vorteile auf föderalistische Strukturen, die geschichtlich in langer Tradition gewachsen sind, zu verzichten. Die Stimmen mehren sich, dass für das notwendige Zusammenwachsen Europas zentralistische Modelle wenig geeignet sind. Die öffentliche Debatte ist noch nicht zu Ende, die Ablehnung des EWR-Abkommens in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 hat sie erst richtig eröffnet. Sie sollte allerdings nicht so ausgehen wie das Märchen des dänischen Dichters Hans Christian Andersen von des Kaisers neuen Kleidern, das Peter Bohley mit Blick auf die Maastrichter Beschlüsse unlängst folgendermassen abwandelte:

"Die im Dezember 1991 in der niederländischen Stadt an der Maas der europäischen Öffentlichkeit präsentierten Kreationen erinnern an Hans Christian Andersens Märchen von des Kaisers neuen Kleidern. Die Dänen kennen ihre Märchen und haben passenderweise als erste bemerkt, dass der Kaiser keine Kleider an hat. Auch wie's dann weiterging, nachdem das Volk den Schwindel entdeckt hatte, steht im dänischen Märchen. Der Kaiser und seine Kammerherren befolgten die Durchhalteparole."⁶⁰

⁶⁰ Vgl. im einzelnen den an der Universität Zürich lehrende Wirtschaftswissenschaftler PETER BOHLEY (Fn 10), S. 45.