

Das internationale Recht: eine Herausforderung für die Qualität des schweizerischen Rechts?*

LUZIUS MADER

Fragen zum Verhältnis zwischen Landesrecht und internationalem Recht gehören zu den rechtlichen Grundfragen, die in Praxis und Lehre immer wieder gestellt werden. Bislang ging es dabei in der Schweiz vor allem um die Problematik des Vorrangs des Völkerrechts und um Zuständigkeitsfragen: Inwieweit kann das internationale Recht den Vorrang gegenüber dem Landesrecht beanspruchen? Welche praktischen Konsequenzen ergeben sich im Falle eines Konflikts zwischen Landesrecht und Völkerrecht? Bedarf der Abschluss eines internationalen Vertrags der Genehmigung durch das Parlament? Untersteht die Genehmigung des Parlaments dem Referendum? Kommt das fakultative oder das obligatorische Referendum zur Anwendung?

Es wird immer wichtiger, dass das Verhältnis zwischen Landesrecht und internationalem Recht auch aus einer legistischen Perspektive angegangen wird. Denn die schweizerische Gesetzgebung wird immer stärker durch das internationale Recht geprägt. Dies nicht nur in materieller, sondern auch in formaler Hinsicht.

Spätestens seit Beginn der Neunzigerjahre sind die Legistinnen und Legisten des Bundes und der Kantone praktisch täglich mit der Frage konfrontiert, wie internationales Recht in optimaler Weise in das nationale Recht eingeführt bzw. im nationalen Recht umgesetzt werden kann. Die ersten Gehversuche sind zweifellos schon vorher unternommen worden. Aber mit den gesetzgeberischen Arbeiten in Zusammenhang mit der Vorbereitung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (Eurolex), mit dem sog. autonomen Nachvollzug nach dem Nein von Volk und Ständen zum EWR (Swisslex) und mit der Umsetzung der bilateralen

* Einführungsreferat gehalten an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 30. April 1999 in Bern.

sektoriellen Abkommen (Bilalex) hat diese Problematik besondere Aktualität gewonnen.

Es wäre allerdings falsch, zu glauben, diese legistische Herausforderung des internationalen Rechts für das nationale Recht bestehe nur in Zusammenhang mit dem EU-Recht. Sie hat nicht ausschliesslich mit dem Prozess der europäischen Integration im Rahmen der EU zu tun, sondern betrifft das europäische Recht in einem umfassenden Sinne und das internationale Recht ganz generell. Erinnert sei in diesem Zusammenhang etwa an die Anpassungen des nationalen Rechts, die sich aus der EMRK ergeben, und an die Berücksichtigung der Menschenrechtspakte der UNO bei der Formulierung des Grundrechtsteils der neuen Bundesverfassung. Es ist die allgemeine Entwicklung des internationalen Rechts, dessen generell wachsende Bedeutung, die dem Thema der diesjährigen Tagung der Gesellschaft für Gesetzgebung ein spezielles Gewicht geben. Nicht zu bestreiten ist allerdings, dass dieses Thema im Kontext der europäischen Integration eine ausserordentliche Aktualität und Intensität, ja eigentlich eine andere, besondere Qualität hat.

Das Recht der EU hat - zumindest aus legistischer Perspektive - keine ausgesprochen gute Reputation, auch wenn in den letzten Jahren vermehrt Anstrengungen unternommen worden sind, um die formale und redaktionelle Qualität der EU-Normen zu verbessern (siehe etwa die Leitlinie vom 22. Dezember 1998). Es ist deshalb verständlich, dass in der Schweiz sehr rasch das Anliegen geäussert worden ist, man müsse bei der Umsetzung von EU-Recht in Landesrecht unbedingt darauf achten, die bisherigen Qualitätsstandards in der schweizerischen Gesetzgebung aufrechtzuerhalten.

Wie ist praktisch vorzugehen? Welche gesetzestechnischen Lösungen bestehen, um bei der Umsetzung von EU-Recht die allgemein anerkannte, in der Regel gute Qualität der schweizerischen Gesetzgebung nicht zu beeinträchtigen oder gar zu verlieren? Diese praktische Frage wird seit Beginn des Projekts Eurolex namentlich im Bundesamt für Justiz und in der Bundeskanzlei intensiv diskutiert. Und es werden auch Lösungsansätze entwickelt und erprobt, zum Beispiel betreffend Verweispraxis und Terminologie.

Gerade das Beispiel der Verweispraxis zeigt dabei, dass Lernprozesse stattfinden: die Praxis verändert sich und versucht, der wachsenden Bedeutung des EU-Rechts mit neuen Lösungen Rechnung zu tragen. Es macht aber auch das Dilemma deutlich, in dem die Legistinnen und Legisten sich befinden: einerseits können Verweise - es geht dabei um direkte, statische Verweise - die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Normtexte mindern, sodass in vielen Fällen auf einen Verweis verzichtet und eine Umformulierung der relevanten Bestimmungen des EU-Rechts vorgenommen wird, die unseren legistischen Ansprüchen und Gepflogenheiten entspricht; andererseits können solche Umformulierungen zu Unklarheiten und Sinnverschiebungen führen, sodass eher darauf verzichtet werden sollte. In beiden Fällen geht es eigentlich um das übergeordnete Anliegen der Rechtssicherheit, der für die einen mit möglichst verständlichen und für die andern mit möglichst präzisen Normtexten am besten gedient ist. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang natürlich, dass dieses Dilemma im Falle einer Mitgliedschaft der Schweiz in der EU sich nicht mehr in gleicher Weise stellen würde.

Das internationale Recht - und auch das EU-Recht - ist in vielen Fällen nicht einfach etwas Vorgegebenes. Die Schweiz wirkt an der Gestaltung und Ausformulierung internationaler Instrumente mit. Deshalb drängt sich die Überlegung auf, ob und wie weit es nicht möglich und sinnvoll wäre, an der Wurzel des Problems anzusetzen und vermehrt darauf zu achten, dass unsere legistischen Anliegen bereits bei der Entstehung internationalen Rechts eingebracht werden. Diese Überlegung soll ganz besonders im Vordergrund der diesjährigen Tagung stehen.

Klar ist, dass der praktischen Durchsetzung legistischer Anliegen in der Phase der Vorbereitung internationaler Instrumente relativ enge Grenzen gesetzt sind. Es lohnt sich aber, diese Grenzen auszuloten. Dabei erscheint es angezeigt, verschiedene Situationen zu unterscheiden: die Grenzen - und die Möglichkeiten - können unterschiedlich sein, je nachdem, ob es sich um multilaterale oder um bilaterale internationale Instrumente handelt. Es dürfte auch Unterschiede geben zwischen der Vorbereitung internationaler Verträge und der Vorbereitung von Erlassen internationaler Organe, in denen die Schweiz mitwirkt. Schliesslich sei auch erwähnt, dass diese Thematik nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone betrifft, sei dies im Rahmen der so genannten "kleinen" Aussenpolitik der Kantone (Verträge der Kantone mit dem Ausland), sei es in

Zusammenhang mit der Mitwirkung der Kantone in Bereichen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Die Tagungsbeiträge versuchen, diese unterschiedlichen Facetten der Problematik auszuleuchten.