

Europatauglichkeit der Bundesverfassung

Zu den Beiträgen von Andreas Auer und Walter Kälin

Am 26. Juni 1991 hat der Bundesrat das gesetzgeberische Vorgehen für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Recht des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) festgelegt. Kernstück dieses Vorgehens ist, dass Anpassungen, die nach dem Grundsatz des Parallelismus der Rechtsetzungsformen grundsätzlich auf der Gesetzesstufe erfolgen müssten, in zwei Fällen in der Form allgemeinverbindlicher, unbefristeter und nicht dem Referendum unterstellter Bundesbeschlüsse vorgenommen werden können: erstens, wenn dem nationalen Gesetzgeber praktisch kein Gestaltungsspielraum übrig bleibt, und zweitens, wenn sonst das rechtzeitige Inkrafttreten der notwendigen Anpassungen nicht gewährleistet werden kann, d.h. bei Dringlichkeit. Kein Gestaltungsspielraum bleibt dem nationalen Gesetzgeber bei Anpassungen aufgrund von unmittelbar anwendbarem EWR-Recht. Dies gilt insbesondere für Verordnungen der EG sowie für ausreichend präzise Bestimmungen in Richtlinien der EG. Dringlichkeit ist vor allem für die Anpassungen gegeben, die nach den gegenwärtigen Vorstellungen auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten sollen. Sie kann aber auch für Anpassungen bestehen, für die Übergangsfristen vorgesehen sind oder die aufgrund späterer Änderungen des EWR-Rechts notwendig werden.

Der Ausschluss des fakultativen Referendums bzw. die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament in diesen beiden Fällen erfordert eine Teilrevision der Bundesverfassung, die zusammen mit der Genehmigung des EWR-Vertrags Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden soll.

Das beschlossene Vorgehen versucht, gewisse grundsätzliche Erfordernisse, denen die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht nach Auffassung des Bundesrates genügen muss, in optimaler Weise zu berücksichtigen. Zu diesen Erfordernissen gehören namentlich:

- die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen (schweizerische Tradition der Vertragstreue);
- die Wahrung demokratischer und föderalistischer Prinzipien (möglichst keine Änderung der Zuständigkeitsordnung, weder im Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Regierung noch im Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen);
- die Gewährleistung der Kohärenz der Rechtsordnungen und der Rechtssicherheit (Regeln für die Normenkonfliktregelung genügen nicht);
- die Einfachheit und Transparenz des Verfahrens (Verzicht auf zweistufiges Vorgehen im Sinne einer befristeten Delegation rechtsetzender Befugnisse);
- die Berücksichtigung des Zeitbedarfs der Verwaltung, der Regierung und des Parlaments für die Vorbereitung der Anpassungen (gestaffelte Unterbreitung der eigentlichen EWR-Botschaft mit dem Genehmigungsbeschluss und den allfälligen Verfassungsänderungen sowie anschliessend der Rechtsänderungen auf Gesetzesstufe).

Der Bundesrat hat bei seinem Vorgehensentscheid den Vorstellungen, die im Frühjahr 1991 in einer parlamentarischen Arbeitsgruppe "Umsetzung des EWR-Rechts" (Arbeitsgruppe Zimmerli) entwickelt worden sind, weitgehend Rechnung getragen. Diese Arbeitsgruppe hat u.a. ein Hearing mit den Professoren Andreas Auer (Universität Genf) und Walter Kälin (Universität Bern) durchgeführt, um Fragen des Vorgehens bei der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht zu klären. Die beiden Experten vertreten in diesen Fragen unterschiedliche Auffassungen, die sich zudem nur zum Teil mit dem Vorgehen des Bundesrates decken. Sie sind jedoch wesentliche Beiträge zur Frage der Europatauglichkeit der Bundesverfassung und ergänzen die im Heft 1990/3 veröffentlichten Aufsätze von Daniel Thürer und Olivier Jacot-Guillarmod.

LUZIUS MADER