

S.C.41. 775.3.1. ✓

S.C.41. 765.0. aa

S.C.41. 770.0 ✓

Auswirkungen der europäischen Rechtsvereinheitlichung auf die Schweiz

Vortrag von Minister Emanuel DIEZ,

gehalten am 14. März 1969 in Zürich, anlässlich der Generalversammlung der Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland.

I.

Das Problem der europäischen Rechtsvereinheitlichung führt mitten hinein in die Integrationsproblematik. Ueber die wirtschaftlichen Auswirkungen der europäischen Integrationsbestrebungen auf die Schweiz wird die Oeffentlichkeit fortlaufend orientiert. Auch über die innen- und aussenpolitischen Aspekte einer allfälligen schweizerischen Beteiligung am Gemeinsamen Markt wurde wiederholt berichtet. Dagegen wurden die mit der Rechtsvereinheitlichung zusammenhängenden Fragen meist nur beiläufig erörtert. Es soll deshalb der Versuch unternommen werden, die Auswirkungen einer allfälligen schweizerischen Teilnahme an der europäischen Integration einmal unter dem besonderen Aspekt der Rechtsvereinheitlichung darzustellen.

Was versteht man unter Rechtsvereinheitlichung?

Sie stellt vor allem ein rechtspolitisches Postulat dar im Sinne einer Antithese zur Rechtszersplitterung. Als logische Folge der Verfassungs- und Gesetzgebungskompetenz der Nationalstaaten, die eine der wichtigsten Attribute ihrer Souveränität darstellt, ergibt sich eine Vielzahl nebeneinanderbestehender Rechtsordnungen.

Die hoheitsrechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten regelt das Völkerrecht. Es kann insofern als Einheitsrecht, als Weltrecht, bezeichnet werden, als es weltweite Geltung besitzt. Dies gilt namentlich für die allgemein anerkannten Völkerrechtsgrundsätze und für das Völkergewohnheitsrecht. Wohl sind theoretisch auch multilaterale

Staatsverträge denkbar, denen überhaupt alle Staaten angehören; in der Praxis weisen aber sogar die weltweiten Kodifikationsübereinkommen der UNO und die Genfer Rotkreuzkonventionen in bezug auf die teilnehmenden Staaten Lücken auf. Führt der Abschluss von Staatsverträgen wiederum zu einer Zersplitterung des Rechts zwischen Teilnehmer- und Nichtteilnehmerstaaten, so bilden gleichzeitig die Staatsverträge ein wichtiges Instrument der Rechtsvereinheitlichung.

Wie verhält sich die Rechtsvereinheitlichung zum internationalen Privatrecht? Das IPR stellt Kollisions- oder Konfliktrecht dar; seine Regeln geben Antwort auf die Frage, nach welcher Rechtsordnung im Einzelfall zu entscheiden ist. Das IPR beseitigt somit die Vielfalt der Privatrechtsordnungen nicht; es setzt sie im Gegenteil voraus. Neben den in der nationalen Gesetzgebung enthaltenen internationalprivatrechtlichen Vorschriften enthalten auch verschiedene internationale Übereinkommen wie etwa die Haager Eheschlusskonvention von 1902 internationalprivatrechtliche Regeln.

Während somit das internationale Privatrecht die Kollision von Rechtsnormen im Einzelfall regelt und damit einen konkreten Konfliktfall aus der Welt schafft, packt die Rechtsvereinheitlichung das Uebel der Rechtszersplitterung an der Wurzel, indem sie an Stelle mehrerer Rechtsordnungen eine einheitliche Rechtsordnung zu setzen versucht. Einheitliches Recht, das räumlich unbeschränkte Geltung hätte, brächte zahlreiche Vorteile mit sich. Es ergäben sich weder Qualifikationsprobleme noch Gesetzeskonflikte. Nicht nur der zwischenstaatliche Rechtsverkehr im allgemeinen würde erleichtert; auch der internationale Wirtschaftsverkehr, der Gütertausch zwischen den Staaten, die internationalen Verkehrsverbindungen, die Freizügigkeit - sie alle erfüllen durch die Rechtsvereinheitlichung eine wesentliche Förderung.

Welche Verfahren stehen für die Verwirklichung der Rechtsvereinheitlichung zur Verfügung? Zwischen souveränen Staaten mit verschiedenen Rechtsordnungen kommt in erster Linie der Abschluss von

Staatsverträgen in Betracht. Vor allem unter den Mitgliedstaaten der Haager Konferenz für internationales Privatrecht ist dieser Weg beschritten worden. Denkbar wäre allerdings auch die freiwillige Uebernahme von fremdem Recht auf Grund autonomer Entscheidung eines Staates; so hat die Türkei bekanntlich seinerzeit das schweizerische Zivilgesetzbuch übernommen. Es leuchtet aber ein, dass auf dem Wege der freiwilligen Uebernahme fremden Rechts keine weltweite Rechtsvereinheitlichung zu erzielen ist.

Besondere Bedeutung kommt dem Problem der Rechtsvereinheitlichung im Rahmen von Zoll- oder Wirtschaftsunionen zu. Um solche Unionen wirksam zu gestalten, bedarf es nicht nur des Abbaus der bestehenden Zollschränken zwischen den Mitgliedstaaten, sondern je nach Inhalt des Vertrags zumindest der Angleichung des Zoll- und Wirtschaftsrechts.

Der Römer Vertrag als wichtigstes Beispiel einer Wirtschaftsunion bedient sich nicht des Ausdrucks "Rechtsvereinheitlichung"; vielmehr spricht er von "Rechtsangleichung". Es zeigt sich schon in dieser begrifflichen Nuance, dass sich die Autoren des Römer Vertrages der Schwierigkeiten einer umfassenden, lückenlosen Rechtsvereinheitlichung durchaus bewusst waren. Der Römer Vertrag sieht für die EWG mit ihren supranationalen Zügen in gewissen Fällen die Schaffung von Einheitsrecht durch den Erlass eigentlichen Gemeinschaftsrechts vor. In zahlreichen anderen Fällen greift er aber nur insoweit in die Gesetzgebungsautonomie der Mitgliedstaaten ein, als dies zur Erreichung des Gemeinschaftszweckes, nämlich der Erreichung einer Zoll- und Wirtschaftsunion, erforderlich ist. Er begnügt sich also mit einer Rechtsangleichung, ohne auf diesen Gebieten Einheitsrecht erzwingen zu wollen. Daneben sieht er allerdings auch die klassische Methode der Rechtsangleichung durch Abschluss ratifikationsbedürftiger Staatsverträge vor.

- 4 -

Auch innerhalb des Bundesstaates stellt sich das Problem der Rechtsvereinheitlichung; dafür legt die Rechtsgeschichte unseres Landes beredtes Zeugnis ab. Im schweizerischen Bundesstaat stellt das Bundesrecht, das kantonales Recht bricht, Einheitsrecht dar. Soweit aber die Bundesverfassung dem Bund auf einem Rechtsgebiet nicht ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz einräumt, bleiben die Kantone dafür zuständig. In diesen Domänen gelten die kantonalen Rechte nach wie vor nebeneinander weiter.

- 5 -

II.

Die Bestrebungen zur Rechtsvereinheitlichung in Europa gehen auf das letzte Jahrhundert zurück, als zunächst ad hoc einberufene Staatenkonferenzen sich mit der Vereinheitlichung des Verkehrsrechts zu befassen begannen. Eines der ersten Ergebnisse stellt das 1890 abgeschlossene Berner Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr dar. Auf dem Verkehrssektor folgten später noch zahlreiche wichtige Vereinbarungen, wie etwa das Berner Uebereinkommen über den Eisenbahnpersonen- und -gepäckverkehr vom 23. Oktober 1924, das Genfer Abkommen über die Beförderung im internationalen Strassengüterverkehr, sechs Brüsseler Seerechtsabkommen sowie das Warschauer Abkommen vom 12. Oktober 1929 zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr.

Bedeutende Schritte in der Richtung auf eine Rechtsvereinheitlichung sind schon früh auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes und des Urheberrechts unternommen worden. Die Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums geht auf das Jahr 1883 zurück, die Berner Uebereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst auf das Jahr 1886. Die Genfer Abkommen über ein einheitliches Wechsel- und Checkrecht von 1930 und 1931 schufen Einheitsgesetze, die auch von der Schweiz übernommen wurden und heute Bestandteil des schweizerischen Obligationenrechts bilden.

Das Römer Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts (Unidroit) hat sich von jeher mit der Ausarbeitung zahlreicher Einheitsgesetze befasst, so in neuester Zeit z.B. mit einer "loi uniforme sur le contrat de vente ou d'achat dans les rapports internationaux" und einer "loi uniforme sur la représentation en matière de droit privé dans les rapports internationaux".

Auch der Europarat hat im Rahmen seines juristischen Programms verschiedene Vertragsentwürfe über Einheitsgesetze aufgestellt, wie

z.B. die "Convention européenne portant loi uniforme en matière d'arbitrage" und die "Convention sur l'unification de certains éléments du droit des brevets d'invention". Eine soeben fertiggestellte umfassende Studie einer Expertengruppe befasst sich mit der im Zusammenhang mit der Rechtsvereinheitlichung bedeutsamen Frage der einheitlichen Auslegung der europäischen Konventionen durch die Gerichte der Mitgliedstaaten.

Die bisherigen Erfolge des Europarats auf dem Gebiet der Rechtsvereinheitlichung sind nicht eben ermutigend. Die Bereitschaft der Staaten, Konventionen, die Einheitsrecht schaffen, zu unterzeichnen oder gar durch Ratifikation bzw. Transformation in ihre innerstaatliche Gesetzgebung zu übernehmen, ist nur gering. So weist etwa die "Convention sur l'unification de certains éléments du droit des brevets d'invention" erst eine einzige Ratifikation auf, und die am 20. Januar 1966 zur Unterzeichnung aufgelegte "Convention européenne portant loi uniforme en matière d'arbitrage" ist bisher von überhaupt keinem Staat ratifiziert worden. Es stellt sich deshalb ernsthaft die Frage, ob der Abschluss von internationalen Abkommen über die Einführung von Einheitsrecht überhaupt ein taugliches Mittel zur Erreichung der Rechtsvereinheitlichung darstellt. Da auch im Rahmen des Europarats andere Uebereinkommen abgeschlossen werden, die sich damit begnügen, einzelne Rechtsbestimmungen zu vereinheitlichen und sich somit mit einer blossen Rechtsangleichung zufrieden geben, und da solche Uebereinkommen von den Mitgliedstaaten weit eher ratifiziert werden, kann man füglich sagen, dass - zumindest im Rahmen des Europarats - der Schritt zur Einführung von Einheitsrecht im allgemeinen noch als zu gross empfunden wird, und dass daher die schrittweise Verwirklichung der Rechtsharmonisierung schneller zum Ziele führen dürfte.

Neben dem Römer Institut und dem Europarat befassen sich im europäischen Raum noch weitere Organisationen mit der Rechtsvereinheitlichung. Von Interesse sind vor allem die praktischen Resultate, die im regional beschränkten Rahmen etwa des Benelux oder des Nor-

dischen Rates erzielt worden sind. Namentlich das Beispiel des Nordischen Rates, der in den skandinavischen Staaten verschiedene Einheitsgesetze eingeführt hat, zeigt, dass die Methode der "loi uniforme" namentlich dort zum Ziele führt, wo Staaten wie die nordischen durch ihre gemeinsame Geschichte, ihre Rechtsentwicklung und ihre Weltanschauung sowie auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet eng miteinander verbunden sind. Demgegenüber stösst die gleiche Methode im Europarat auf beinahe unüberwindliche Schwierigkeiten, handelt es sich doch um Staaten, die in mancher Hinsicht verschieden geartet sind. Allein schon das Aufeinanderprallen von "common law" und "continental law" legt einer Rechtsvereinheitlichung beinahe unüberwindliche Hindernisse in den Weg.

Der Vollständigkeit halber seien noch die Arbeiten von nicht-gouvernementalen internationalen Organisationen, wie der "International Law Association" und des "Institut de droit international" erwähnt, die mit zahlreichen Vertragsentwürfen befruchtend auf die Kodifikationsarbeiten zwischenstaatlicher Organisationen gewirkt haben. Schliesslich hat neuerdings auch die UNO auf dem Gebiete des Handelsrechts Probleme der Rechtsvereinheitlichung aufgegriffen.

III.

Die grosse Bedeutung, die der Römer Vertrag (RV) dem Problem der Rechtsvereinheitlichung in den europäischen Gemeinschaften beimisst, rechtfertigt es, auf die einschlägigen Vertragsklauseln näher einzugehen.

Nach Artikel 2 RV ist es Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine grössere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Artikel 3 RV sieht in Buchstabe h) zur Erreichung dieses Zieles u.a. auch vor "die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsmässige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist." Neben zahlreichen Einzelvorschriften, die Hinweise auf die Rechtsangleichung enthalten, finden sich in den Artikeln 100 - 102 RV aber auch allgemeine Vorschriften über die Rechtsangleichung. Schliesslich lädt Artikel 220 RV die Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Verhandlungen über die Gleichbehandlung ihrer Staatsangehörigen, über die Vermeidung der Doppelbesteuerung und auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts ein.

Wie bereits dargelegt, kommt in Zoll- und Wirtschaftsunionen der Angleichung der Zollvorschriften neben dem eigentlichen Zollabbau eine ganz besondere Rolle zu. Im Kapitel über die Zollunion sieht denn auch Artikel 27 RV vor, dass die Mitgliedstaaten vor Ende der ersten Stufe soweit erforderlich eine Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet des Zollwesens vornehmen; die Kommission richtet alle hierzu erforderlichen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Nach Artikel 189 RV besitzen diese Empfehlungen allerdings keinen verbindlichen Charakter. Auch Artikel 28 RV, der für alle

"autonomen Aenderungen oder Aussetzungen der Sätze" des gemeinsamen Zolltarifs die einstimmige Entscheidung des Rates vorsieht, dient dem Ziele der Rechtsvereinheitlichung.

Artikel 111 RV regelt das Verfahren über das gemeinsame Vorgehen für die Vereinheitlichung der Handelspolitik und die gegenseitige Anpassung von geltenden Zollvereinbarungen mit Drittstaaten, und Artikel 113 RV sieht für den Zeitpunkt nach Ablauf der Uebergangsfrist die Gestaltung der gemeinsamen Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen vor. Dies führt schliesslich zu einer Rechtsvereinheitlichung in bezug auf die Aenderung von Zollansätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, sowie in bezug auf Liberalisierungsmassnahmen der Ausfuhrpolitik und der handelspolitischen Schutzmassnahmen. Nach Ablauf der Uebergangsperiode hätte hier nach dem Wortlaut des Römer Vertrages der Rat die ihm übertragene Kompetenz ausdrücklich mit qualifiziertem Mehr auszuüben. Es handelt sich somit um die Schaffung von Einheitsrecht durch eine internationale Behörde.

Auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik sind, je nach Erzeugnis, folgende Organisationsformen vorgesehen: gemeinsame Wettbewerbsregeln, bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen und schliesslich die Errichtung einer europäischen Marktordnung (Art. 40 RV). Nach Artikel 43 RV kann unter bestimmten Voraussetzungen der Rat mit qualifiziertem Mehr die einzelstaatlichen Marktordnungen durch die erwähnte gemeinsame Ordnung ersetzen.

Auch für die Herbeiführung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft bedarf es der Angleichung der Rechtsvorschriften unter den Mitgliedstaaten, so z.B. nach Artikel 48 RV bezüglich der auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten hinsichtlich Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. In gleicher Richtung zielen die Vorschriften über die Sozialpolitik (Art. 117 ff. RV),

das Niederlassungsrecht (Art. 54 ff. RV), die Dienstleistungen (Art. 59 ff.), den Kapitalverkehr (Art. 67 ff.), die gemeinsame Verkehrs-
politik (Art. 75) sowie die indirekten Steuern (Art. 99). Nach die-
ser letztgenannten Bestimmung prüft die Kommission, wie die Rechts-
vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern,
die Verbrauchsabgaben und sonstigen indirekten Steuern einschliess-
lich der Ausgleichsmassnahmen für den Handelsverkehr zwischen den
Mitgliedstaaten im Interesse des Gemeinsamen Marktes harmonisiert
werden können.

Von ganz besonderem Interesse sind für unsere Untersuchung
die bereits erwähnten allgemeinen Rechtsangleichungsbestimmungen ge-
mäss Artikel 100 - 102 RV. Artikel 100 sieht vor, dass der Rat ein-
stimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung
derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten
erlässt, die sich unmittelbar auf die Erreichung oder das Funktionie-
ren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Nach Artikel 189 RV ist die
Richtlinie für jeden Staat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich
des zu erreichenden Ziels verbindlich; sie überlässt jedoch den in-
nerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, um dieses
Ziel zu erreichen. In diesem Falle gilt die Regel der Einstimmigkeit.
In die Gesetzgebung des anvisierten Mitgliedstaates wird somit nicht
unmittelbar eingegriffen. Dieser ist zwar verpflichtet, sein Recht
anzupassen; aber die Wahl der Mittel, also konkret gesprochen Form
und Inhalt des zu erlassenden nationalen Gesetzes, bleiben den in-
nerstaatlich zuständigen Organen überlassen. Von der Gemeinschaft
festgesetzt wird nur das zu erreichende Ziel. Damit ist der Autono-
mie der einzelnen Mitgliedstaaten ein grosser Spielraum gelassen.

Stellt die Kommission fest, dass vorhandene Unterschiede in
den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten die
Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälschen und da-
durch eine Verzerrung hervorrufen, die zu beseitigen ist, so tritt
sie mit dem betreffenden Mitgliedstaat in Beratungen ein (Art. 101 RV).

Erst wenn diese Beratungen nicht zum Ziele führen, erlässt der Rat in der ersten Phase einstimmig, später mit qualifiziertem Mehr, auf Vorschlag der Kommission die nötigen (dem Ziele nach verbindlichen) Richtlinien. Für den Fall, dass der Erlass oder die Aenderung einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift eine Verzerrung im Sinne des eben erwähnten Artikels 101 verursacht, hat sich der betreffende Mitgliedstaat mit der Kommission in Verbindung zu setzen. Sie empfiehlt nach Beratung mit den beteiligten Staaten die zur Vermeidung der Verzerrung geeigneten Massnahmen.

Die Vorschriften über die Rechtsangleichung übertragen im allgemeinen die in Betracht kommenden Kompetenzen dem Ministerrat. Nur ausnahmsweise hat die Kommission entsprechende Massnahmen zu treffen, etwa nach Artikel 27 RV im Zollrecht, wobei es sich aber nur um unverbindliche Stellungnahmen oder Empfehlungen handelt. In zahlreichen Fällen sieht der Römer Vertrag hinsichtlich der Massnahmen der Rechtsangleichung verbindliche Mehrheitsbeschlüsse vor, und zwar schon vor Ablauf der Uebergangsphase. Das Erfordernis der Einstimmigkeit, auch nach dem 1. Januar 1970, ist aber ausdrücklich auf folgenden Sachgebieten vorgesehen:

- ganz allgemein in den Fällen von Artikel 100 RV;
- nach Artikel 51 bei Sozialleistungen;
- bei Massnahmen in Fällen besonderer Vorschriften für Ausländer in bezug auf Niederlassung und Dienstleistungen (nach Art. 56 - 66 RV);
- bezüglich Vorschriften über den Zugang und die Ausübung der freien Berufe (Art. 57 RV);
- bei Massnahmen zur Harmonisierung der Vorschriften über den Kapitalverkehr (Art. 70 RV);
- bei den verkehrspolitischen Massnahmen nach Artikel 75 RV;
- wie bereits erwähnt, in Fällen der Harmonisierung der indirekten Steuern gemäss Artikel 99 RV.

Angesichts der Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung von Artikel 43 RV sah sich die Kommission gezwungen, die Vorschriften

über die Rechtsangleichung auf dem Gebiet der Landwirtschaft gestützt auf die allgemeine Bestimmung von Artikel 100 RV zu erlassen, die ja ebenfalls die Einstimmigkeit vorsieht.

In diesem Zusammenhang sei noch ganz allgemein daran erinnert, dass seit dem Luxemburger Kompromiss vom Januar 1966 den Vorschriften über das qualifizierte Mehr ohnehin fast nur noch theoretische Bedeutung zukommt, nachdem die Mitgliedstaaten seither ungeachtet des Wortlauts des Römer Vertrags in allen wichtigen Fragen nur noch das Einstimmigkeitsprinzip anwenden.

Neben den verschiedenen gemeinschaftlichen Verfahren, die von der Kommission oder vom Ministerrat, einstimmig oder mit qualifiziertem Mehr, in Form von bindenden und in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren Verordnungen, ferner von nur ihrem Ziele nach verbindlichen Richtlinien oder von unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen erlassen werden können, sieht Artikel 220 RV für den Bereich des Schutzes der Persönlichkeitsrechte, der Vermeidung der Doppelbesteuerung innerhalb der Gemeinschaft sowie auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts die klassische Methode des Abschlusses ratifikationsbedürftiger Staatsverträge vor. Hinsichtlich der Methode der Rechtsangleichung im Römer Vertrag kann somit gesagt werden, dass seine Bestimmungen eine reiche Auswahl an Formen zur Verfügung stellen und dass, je nach den in Betracht kommenden Rechtsgebieten bzw. dem im Einzelfall zu erreichenden Ziele, die dafür am besten geeignete Form gewählt wird.

Bewusst haben wir uns bisher an den Wortlaut der Bestimmungen des Römer Vertrags gehalten. Wie sieht nun aber die Wirklichkeit aus? Was ist tatsächlich erreicht worden? Während langer Zeit, d.h. bis etwa Ende 1964, hat die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Rechtsvereinheitlichung praktisch nur wenig unternommen. Ende 1967 z.B. lagen 8 Verordnungen, 33 Richtlinien und 30 Empfehlungen vor, und zahlreiche weitere Erlasse waren in Aussicht genommen oder befanden sich in

Vorbereitung. Bis heute steht auch noch keine Konvention im Sinne von Artikel 220 RV in Kraft.

Mit der Einführung der Zollunion auf den 1. Juli 1968 wurden vom Rat verschiedene Reglemente angenommen, namentlich die Inkraftsetzung des Aussenzolltarifs und die Umschreibung des Zollgebiets der Gemeinschaft. Auf dem Agrarsektor liegen einige Richtlinien vor, die schon wiederholt geändert wurden, während auf dem Gebiet der Arbeitskräfte und des Sozialrechts erst eine Verordnung und eine Richtlinie verabschiedet wurden. Hinsichtlich Niederlassung und Dienstleistungen gibt es zahlreiche Richtlinien, beim Kapitalverkehr und auf dem Gebiet des Verkehrsrechts einige Empfehlungen und Richtlinien. Bezüglich der indirekten Steuern verpflichten zwei Richtlinien die Mitgliedstaaten, bis zum 1. Januar 1970 die Mehrwertsteuer einzuführen.

Von den auf Grund von Artikel 220 RV abgeschlossenen Abkommen sind, wie bereits erwähnt, zwar noch keine in Kraft getreten. Indessen haben die Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft insofern zu greifbaren Resultaten geführt, als zwei Konventionen unterzeichnet werden konnten, nämlich diejenige über die gegenseitige Anerkennung der Gesellschaften, und eine andere über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen auf dem Gebiete des Zivil- und Handelsrechts. In Vorbereitung stehen sodann Uebereinkommen über folgende Gegenstände: Schaffung einer europäischen Gesellschaft, Patentrecht und Konkursrecht.

IV.

Welche Auswirkungen auf die Schweiz haben die aufgeführten europäischen Rechtsvereinheitlichungsbestrebungen, insbesondere diejenigen des Gemeinsamen Marktes? Wenn in der Folge von der Möglichkeit eines Beitritts, der für die Schweiz bekanntlich nur mit wesentlichen Vorbehalten in Betracht käme, oder von allfälligen Ersatzlösungen, einschliesslich der Assoziierung, die Rede sein wird, so soll damit in keiner Weise zur politischen Opportunität oder zur Frage der möglichen Realisierbarkeit solcher Lösungen Stellung bezogen werden. Es geht lediglich darum, für verschiedene theoretisch in Betracht kommende Lösungen zu untersuchen, welche besonderen Probleme sich für unser Land auf dem Gebiete der Rechtsvereinheitlichung ergäben.

Bevor wir auf die besondere Problematik einer Rechtsangleichungspflicht für die Schweiz näher eintreten, seien einige grundsätzliche Bemerkungen zu den verfassungsrechtlichen Aspekten eines allfälligen schweizerischen Beitritts zu einer Gemeinschaft in der Art der im Römer Vertrag vorgesehenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorausgeschickt.

Völkerrechtlich ist der Römer Vertrag ein multilaterales Uebereinkommen von unbeschränkter Dauer. Mitgliedstaaten sind die sechs Gründungsmitglieder der Gemeinschaft, nämlich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Nach Artikel 257 RV kann jeder europäische Staat beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden; in diesem Falle hat er an den Ministerrat einen Antrag zu richten; dieser beschliesst einstimmig, nachdem er die Stellungnahme der Kommission angehört hat.

Der ganze Römer Vertrag ist auf eine Gemeinschaft der sechs Staaten zugeschnitten. Jeder Beitritt eines neuen Staates würde eine nicht unerhebliche Anpassung des Vertragswerkes an die veränderte Situation erfordern. Da schon heute manche praktische Lösung auf zer-

brechlichen Kompromissen zwischen den sechs bisherigen Partnern beruht, ist durchaus verständlich, dass ein neuer Beitritt, namentlich eines starken Partners oder gar einer ganzen Reihe von neuen Mitgliedern, der in Artikel 237, Abs. 2, vorgesehenen Anpassung des Römer Vertrages in Form eines von allen beteiligten Staaten zu ratifizierenden Staatsvertrages bedarf. In der Tat könnte u.U. durch den Beitritt eines neuen Mitgliedes das ganze Vertragswerk in Frage gestellt werden.

Nach schweizerischem Verfassungsrecht wäre bei einem allfälligen Beitritt so vorzugehen, dass der Bundesrat den Vertrag unterzeichnen und die eidgenössischen Räte ihn gemäss Artikel 85, Ziffer 5 BV genehmigen würden. Da der Römer Vertrag unkündbar ist, unterläge der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89, Abs. 4 BV. Diese Lösung vermag indessen, obwohl sie dem Buchstaben nach der geltenden Bundesverfassung entspricht, zumindest politisch betrachtet, nicht zu befriedigen. Mit Rücksicht auf die Tragweite der durch eine Annahme des Römer Vertrages zu übernehmenden Verpflichtungen, und zwar nicht nur in neutralitätspolitischer Hinsicht, und auf die Tatsache, dass auch Hoheitsrechte auf internationale Organe übertragen werden müssten, vor allem aber angesichts der schwerwiegenden Eingriffe in das gesamte Verfassungsgefüge, wäre ein solcher Beitritt von einer derartigen Bedeutung, dass er einer eigentlichen Verfassungsänderung gleichkäme. Wie im Falle des Beitritts zum Völkerbund wäre deshalb die Beitrittsfrage Volk und Ständen in einer obligatorischen Abstimmung zur Beschlussfassung vorzulegen.

Ein solcher Verfassungszusatz würde das Verhältnis der Bestimmungen des Römer Vertrages zu den bestehenden Bestimmungen der Bundesverfassung befriedigend regeln, da der Römer Vertrag als Bestandteil der Bundesverfassung den früheren Bestimmungen eindeutig vorgehen würde. Bestehen bliebe allerdings die Schwierigkeit, dass nachträglich auf dem Wege einer Verfassungsinitiative mit dem Römer Vertrag in Widerspruch stehendes neues Verfassungsrecht geschaffen werden könnte. Diese Möglichkeit müsste wohl ausdrücklich in der Verfassung ausge-

geschlossen werden, soll sich der schweizerische Gesetzgeber in der Folge nicht vor beinahe unlösbare Probleme gestellt sehen.

Alle diese Fragen lassen sich zwar durch das vorgenannte Verfahren auf Verfassungsstufe formell lösen; welche rechtspolitischen Auswirkungen ergäben sich aber für unsere Referendumsdemokratie? Wir kommen damit zurück zum Problem der Rechtsangleichung. Die von der Brüsseler Kommission oder vom Ministerrat in Form von Verordnungen geregelten Fragen würden mit der Uebernahme des Römer Vertrages auch für die Schweiz zu geltendem Bundesrecht, das den Bürger unmittelbar verpflichtet. In Betracht kommen vor allem das Zollrecht, der Aussenhandel, die Landwirtschaftsgesetzgebung, die Gesetzgebung über Arbeitskräfte und Niederlassung, die Dienstleistungen, den Kapitalverkehr, das Verkehrsrecht sowie die indirekten Steuern. Im grossen und ganzen betrifft dies Fragen, die in der Schweiz in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Soweit die verschiedenen Gemeinschaftsorgane unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht erlassen, würde aber nicht nur die Gesetzgebungskompetenz der eidgenössischen Räte berührt, sondern über das Instrument des fakultativen Referendums auch das Mitspracherecht des Volkes. Die kantonalen Kerndomänen wie Schule, Kirche, Kultur und Polizei würden zwar nicht unmittelbar betroffen; aber man würde die Dinge wohl doch zu stark vereinfachen, wenn man übersehen würde, dass auch die Kantone von dieser Entwicklung zumindest indirekt berührt würden. Das ohnehin schon bestehende Gefälle von der kantonalen Zuständigkeit zum Bund würde noch verstärkt. Auch ist zu bedenken, dass die Bundesgesetzgebung selbst dort, wo dem Bund eindeutig die Gesetzgebungskompetenz zusteht, die Kantone aktiv am Gesetzesvollzug teilhaben lässt. Diese kantonale Vollzugskompetenz würde aber in den Fällen, in denen Gemeinschaftsrecht eingreift, entsprechend eingeengt werden. Ähnliches gilt auch für die Rechtsprechung, soweit sie erstinstanzlich durch kantonale Gerichte erfolgt. Recht heikle Probleme der kantonalen Zuständigkeit könnten sich in bezug auf diejenigen Rechtsgebiete ergeben, die nach Artikel 220 RV Gegenstand von besonderen Uebereinkommen bilden können. Die Umschreibung der in Betracht

kommenden Rechtsgebiete ist ausgesprochen weit, so dass darunter z.B. auch die Harmonisierung der direkten Steuern subsumiert werden könnte. Wohl sind - im Gegensatz zu den schon weit gediehenen Angleichungstendenzen auf dem Gebiet der indirekten Steuern - die Vorarbeiten für die Harmonisierung der direkten Steuern innerhalb der Gemeinschaft nicht über erste Ansätze hinausgelangt. Auch zeigen die Mitgliedstaaten bisher keine Eile, zu greifbaren Ergebnissen zu gelangen. Trotzdem wird man im Auge behalten müssen, dass in der Schweiz die Frage der Harmonisierung der direkten Steuern nicht nur ein rechts- oder finanztechnisches Problem darstellt, sondern vielmehr ein Politikum ersten Ranges, geht es doch bei der Finanzhoheit der Kantone um eine Kardinalfrage der föderalistischen Struktur unseres Bundesstaates.

Wie erinnerlich, hat die Schweiz in ihrem Gesuch von 1961 im Sinne von Artikel 238 RV um eine Assoziierung nachgesucht. Inzwischen ist wiederholt darauf hingewiesen worden, dass sich ein befriedigendes Assoziierungsverhältnis kaum verwirklichen liesse, ganz abgesehen davon, dass sich die Gemeinschaft bisher nicht geneigt gezeigt hat, hoch entwickelten Industriestaaten - jedenfalls für ein Dauerverhältnis - die Assoziierung als Beteiligungsform am Gemeinsamen Markt zuzugestehen.

Ob und in welchem Umfange es möglich wäre, im Falle einer Assoziierung Ausnahmen von der Rechtsangleichungspflicht zu erreichen, ist schwer vorauszusagen. Doch ist kaum denkbar, dass einem assoziierten Mitglied zugestanden würde, die Uebernahme von Vorschriften abzulehnen, die für die Schaffung der Zoll- und Wirtschaftsunion unerlässlich sind. Dies gilt vor allem für die Bestimmungen über die Zoll- und Handelspolitik, dann aber wohl auch für den Landwirtschaftssektor, für die Dienstleistungen und den Zahlungsverkehr. Eher wäre denkbar, dass hinsichtlich der Bestimmungen über die Rechtsangleichung, die verhindern sollen, dass Wettbewerbsverzerrungen eintreten oder dass ungleiche Wettbewerbsvoraussetzungen geschaffen werden, unter gewissen Bedingungen Ausnahmen zugestanden würden.

Welches Bild ergäbe sich hinsichtlich der europäischen Rechtsvereinheitlichung im Falle eines Fernbleibens der Schweiz vom Gemeinsamen Markt? Dabei ist nicht nur an den Fall zu denken, dass die Schweiz nicht beitreten will; denkbar wäre auch, dass sie gar nicht beitreten kann, weil die für ihre Aufnahme erforderliche Einstimmigkeit unter den bisherigen Mitgliedern nicht zustande kommt, oder dass, wie dies heute der Fall ist, aus Gründen, die nicht bei der Schweiz liegen, eine Beitrittsmöglichkeit überhaupt nicht besteht. Die Rechtslage ist klar: Solange die Schweiz dem Gemeinsamen Markt nicht angehört, ist alles, was sich in seinem Rahmen abspielt, für uns eine "res inter alios acta"; rechtlich werden wir also dadurch nicht berührt. Rechtlich! Aber auch politisch und wirtschaftlich?

Natürlich könnten wir, auch in bezug auf die Rechtsvereinheitlichung, dem Gemeinsamen Markt die kalte Schulter zeigen und es bei der Feststellung bewenden lassen, dass ein weiterer Versuch der europäischen Rechtsvereinheitlichung gescheitert ist. Die Spaltung Europas, nicht nur auf politischem und wirtschaftlichem, sondern auch auf rechtlichem Gebiet, bliebe damit aber bestehen.

Ob nicht doch auf die Dauer der Wille zur Einheit letztlich eine Lösung zumindest zwischen EWG und EFTA-Staaten herbeiführen wird, lässt sich zwar noch nicht mit Bestimmtheit sagen. Auf beiden Seiten sind aber doch wohl Kräfte vorhanden, die bestrebt sind, den Graben nicht noch grösser werden zu lassen, als er schon ist. Solange die Beitrittsmöglichkeiten zum Gemeinsamen Markt blockiert bleiben, sind es damit weitgehend auch die entsprechenden Bestrebungen auf dem Gebiet der Rechtsangleichung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern. Muss das aber wirklich auf der ganzen Linie gelten? Das in Artikel 220 RV vorgezeichnete Verfahren dürfte einen möglichen Ausweg zeigen. Warum sollte nicht neben den Mitgliedstaaten auch Nichtmitgliedstaaten die Möglichkeit geboten werden, an den in Artikel 220 RV vorgesehenen Verhandlungen über die Rechtsangleichung teilzunehmen? Die Gemeinschaftsorgane arbeiten zur Zeit solche Verträge auf dem Gebiet des

Patentrechts, des Gesellschaftsrechts, des Konkursrechts und der Vollstreckung von Schiedssprüchen aus. Soweit sich diese Vorarbeiten zu eigentlichen Vertragsentwürfen verdichten, lassen sie erkennen, dass ihr Inhalt auch für verschiedene Nichtmitgliedstaaten der EWG, darunter die Schweiz, von Interesse ist. Unabhängig von den Bemühungen in der Beitrittsfrage oder von allfälligen Ersatzlösungen sollte die Schweiz ein besonderes Interesse an einer Annäherung an das Vertragswerk der EWG bekunden. Von der EWG darf allerdings nicht nur erwartet werden, dass sie den Nichtmitgliedern den Beitritt zu solchen Abkommen zu normalen und nichtdiskriminierenden Bedingungen ermöglicht, sondern dass sie ihnen bereits im Vorstadium der Beratungen Gelegenheit zur Meinungsäußerung oder noch besser ein Mitgestaltungsrecht bei den Vertragsverhandlungen einräumt. Eine solche Entwicklung zeichnet sich erfreulicherweise bei der Patentkonvention ab, indem u.a. auch die Schweiz zur Mitarbeit an dieser Konvention eingeladen wurde.

Allerdings wäre die Schweiz hinsichtlich solcher internationaler Konventionen, die Einheitsrecht schaffen, von ihrem Rechtssetzungsverfahren her wiederum mit der oben bereits angedeuteten Problematik konfrontiert: Es würde hier Recht geschaffen, das an die Stelle unserer eigenen Gesetzgebung tritt, wie dies z.B. mit den Uebereinkommen über das Wechsel- und das Checkrecht der Fall war. Da die betreffenden Verträge wohl nicht von unbeschränkter Dauer oder doch kündbar wären, unterständen sie nach allgemein anerkannter Praxis dem Staatsvertragsreferendum nach Artikel 89, Abs. 4 BV nicht. Im Verlauf der Diskussion um eine allfällige Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung ist das Postulat aufgestellt worden, jeder verfassungsändernde Staatsvertrag sei dem obligatorischen, jeder gesetzesändernde dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit hätten wir wohl die Konkordanz zwischen innerstaatlichem und internationalem Recht hergestellt, indem der betreffende Staatsvertrag innerstaatlich gesehen auf gleicher Stufe zustande käme wie das entsprechende Verfassungs- oder Gesetzesrecht. Allein, würden wir jeden Staatsvertrag, der auch nur in bezug auf eine Detailfrage Gesetzesrecht tangiert, dem fakultativen Staats-

vertragsreferendum unterstellen, so unterlägen damit praktisch sämtliche Staatsverträge dem Referendum, was die Vertragsfähigkeit des Bundesrates ernstlich gefährden könnte.

Probleme besonderer Art ergeben sich allerdings bei Staatsverträgen, durch die ganze Rechtsgebiete harmonisiert werden. Hier hat es in der Tat etwas Stossendes, dass der ordentliche Gesetzgeber nur ungenügend zum Zuge kommt und dass gewissermassen Gesetzesrecht verschiedener Stufe geschaffen wird. Allerdings dürfte es auch hier schwierig sein, ein brauchbares, die Vertragskompetenz des Bundesrates nicht zu stark behinderndes Kriterium zu finden.

Und wenn auch diese Hoffnung, durch Verträge über die Rechtsharmonisierung mit der EWG in engere Verbindung zu treten, scheitern würde, oder wenn praktische Lösungen zu lange auf sich warten liessen? Dann müsste man sich in der Tat nach anderen Lösungsmöglichkeiten umsehen. Während für die wirtschaftlichen Fragen möglicherweise die OECD ein brauchbares Diskussionsforum abgeben könnte, käme für die Rechtsvereinheitlichung beispielsweise der Europarat in Betracht. Der institutionelle Rahmen, das Forum, auch der erforderliche technische Apparat, die Experten, all dies könnte in Strassburg zur Verfügung gestellt werden. Es wurde bereits erwähnt, dass die Mitgliedstaaten des Europarats bisher auf dem Gebiet der Rechtsvereinheitlichung nicht viel Konkretes erreicht haben. Auch die Haager Konferenz für internationales Privatrecht beklagt sich über das oft laue Interesse der Mitgliedstaaten und vor allem über die Langsamkeit, mit der die Staaten zur Ratifikation von Verträgen über Rechtsvereinheitlichung schreiten. Dies mag nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass oft an die Ausarbeitung solcher Uebereinkommen geschritten wird, ohne dass die Bedürfnisfrage genügend abgeklärt ist. Zu oft wird den Experten die Initiative für Form und Inhalt der auszuarbeitenden Abkommen überlassen. Hier sollten sich die zuständigen politischen Gremien früher einschalten und jedenfalls eine strengere Selektion treffen. In der Tat hat es keinen Sinn, Konventionen ausarbeiten zu lassen, die zum vorn-

herein keine Aussicht auf Ratifikation durch eine Vielzahl von Mitgliedstaaten haben.

Soll die europäische Rechtsvereinheitlichung wirklich eines Tages zu greifbaren Ergebnissen führen, so bedarf es in der Tat einer neuen Anstrengung. Das will nicht etwa heissen, dass sie sich nur im Rahmen einer Zollunion durchführen liesse.

Für uns gilt es, die Haltung der Schweiz zur Frage der Rechtsvereinheitlichung neu zu überdenken. Wir gehören zwar zahlreichen internationalen Organisationen und Gremien an, die sich mit der Rechtsvereinheitlichung befassen. Auch haben wir verschiedene internationale Uebereinkommen ratifiziert, die die Rechtsvereinheitlichung zum Ziele haben. Zahlreiche schweizerische Sachverständige arbeiten schon heute in internationalen Expertengruppen an der Ausarbeitung neuer Vertragsentwürfe. Und dennoch vermag die bisherige schweizerische Haltung auf diesem Gebiet nicht zu befriedigen. Wohl wird man gerade in der Referendumsdemokratie der Uebernahme "fremden" Rechts - auch Einheitsrecht, selbst wenn bei dessen Ausarbeitung schweizerische Delegierte und Experten massgebend mitgewirkt haben, wird meist als solches empfunden - skeptisch gegenüberstehen. Es ist auch begreiflich, dass es schwerfällt, ein gutes nationales Gesetz gegen ein nicht voll befriedigendes Einheitsgesetz einzutauschen. Aber namentlich gegenüber Vereinheitlichungstendenzen auf Rechtsgebieten wie denen der Wirtschaft oder des Verkehrs, die an den Landesgrenzen nicht haltmachen, könnte die schweizerische Haltung grosszügiger sein. Ein wirklicher Fortschritt in der Richtung auf eine Rechtsvereinheitlichung, die diesen Namen verdient, ist nur dann möglich, wenn alle beteiligten Staaten bereit sind, gewisse Opfer zu bringen. Natürlich soll und darf die Rechtsvereinheitlichung nicht zum Selbstzweck werden. Lieber verschiedene gute nebeneinander geltende Gesetze als ein schlechtes Einheitsgesetz. Dass aber die Bekämpfung der Rechtszersplitterung nicht nur ein rechtliches, sondern auch ein politisches Anliegen Europas bildet, zeigt uns die Geschichte unseres Bundesstaates.

Auch auf dem Gebiet der europäischen Rechtsvereinheitlichung wachsen die Bäume nicht in den Himmel. Die eben erwähnten eigenen Erfahrungen mit der Rechtsvereinheitlichung im Bundesstaat lehren uns auch, dass ihre Verwirklichung viel Zeit und Geduld erfordert. Wenn wir aber nicht einfach tatenlos zusehen wollen, wie die europäischen Staaten sich immer mehr auseinanderleben und damit dieses Europa, das uns mehr als einen historischen Begriff bedeuten sollte, seine ohnehin gefährdete Stellung noch mehr schwächt, dann sollten wir bereit sein, dafür auch die für uns zumutbaren Opfer zu bringen. Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf unsere weiteren Bemühungen, die auf eine europäische Rechtsvereinheitlichung hinzielen.