

aa EE. 757.3.0.

Bern, den 28. Januar 1975 A/yh

Herrn Bundesrat BruggerInternationales Energie-
programm, Durchführungs-
massnahmen

Als wir Ihnen unseren Botschaftsentwurf übermittelten, haben wir Sie davon informiert, dass wir über die Fassung des Kapitels 4 über die Durchführungsmaßnahmen und die Beschlussesentwürfe noch mit der Justizabteilung im Gespräch seien. Aufgrund dieser Konsultationen stellt sich juristisch die Ausgangslage wie folgt dar:

Es kann als anerkannt gelten, dass dem Bundesrat von verfassungswegen die Zuständigkeit zukommt, zum Vollzug von Staatsverträgen Verordnungsbestimmungen zu erlassen (Art. 102 Ziff. 8 der Bundesverfassung). Was indessen als "Vollzug von Staatsverträgen" angesehen werden darf, ist bisher weder in der Praxis der Bundesbehörden noch der Gerichte und auch nicht durch die Rechtswissenschaft abgeklärt worden. Die Justizabteilung vertritt seit einiger Zeit die Auffassung, dass der Bundesrat aufgrund der Verfassung nur Durchführungsbestimmungen zu Staatsvertragsrecht erlassen könne, das unmittelbar anwendbar ("self-executing") sei. Diese Auffassung ist aber bis jetzt reine Theorie geblieben und sie ist insbesondere noch nie vor dem Parlament vertreten worden.

Wir sind in unserem Botschaftsentwurf davon ausgegangen, dass der Bundesrat zu Durchführungsbestimmungen zuständig sei, soweit es

- 2 -

sich um die Erfüllung von im Vertrag eindeutig festgelegten Verpflichtungen handle. Wir liessen uns dabei vom Gedanken leiten, dass es, ob man nun den Begriff des "self-executing" Vertragsrechts anwende oder nicht, jedenfalls nicht angehe, die vertragsschliessende Gewalt (Bundesrat und Parlament) im Bereich eindeutiger staatsvertraglicher Verpflichtungen an Entscheide des Gesetzgebers (Parlament unter Referendumsvorbehalt) zu binden. Wir haben deshalb angenommen, dass zumindest die Durchführungsmassnahmen im Bereich des Notstandsprogrammes (Vorratshaltung, Rationierung, Zuteilung, Information) vom Bundesrat getroffen werden können. Entsprechend der bisher geübten Praxis haben wir in den Entwurf des Genehmigungsbeschlusses eine Bestimmung aufgenommen, in der diese Kompetenz des Bundesrates festgehalten wird.

Die Konsultationen mit der Justizabteilung haben ergeben, dass diese am Kriterium des "self-executing" Vertragsrechts festhält und dass sie diesen Begriff so eng auslegt, dass keine Bestimmung des Abkommens über das internationale Energieprogramm darunter fällt.* Die Justizabteilung vertritt ferner die Meinung, dass eine Bestimmung über die Vollzugskompetenzen des Bundesrates im Genehmigungsbeschluss auf jeden Fall, im Gegensatz zur bisher geübten Praxis, zu streichen sei, da diese Kompetenz dem Bundesrat von verfassungswegen zukomme und im Genehmigungsbeschluss nicht erweitert werden könne.

Aufgrund dieser Ausgangslage unterbreiten wir Ihnen die nachstehenden Lösungsmöglichkeiten:

1. Es wird mit der vorliegenden Botschaft den Räten ein reiner Genehmigungsbeschluss (unser Entwurf ohne Art. 2) vorgelegt. In der Folge wird mit der Justizabteilung im Einzelfall

*Sie weist auch darauf hin, dass letzten Endes das Bundesgericht über die Rechtsbeständigkeit von Bundesratsverordnungen zu entscheiden habe, sofern es die Frage nicht als "auswärtige Angelegenheit" nach Art.100 OG ansieht.

abgeklärt werden müssen, ob der Bundesrat die Durchführungsbestimmungen, die sich mit dem Fortschritt der Arbeiten innerhalb der Agentur ergeben, erlassen kann oder ob dafür eine besondere gesetzliche Grundlage zu schaffen ist. Sofern die Justizabteilung an ihrer restriktiven Auffassung festhält, wird wenn möglich noch auf die Sommersession ein Bundesbeschluss über die Durchführung des Notstandprogramms vorgelegt werden müssen. Dieser Bundesbeschluss könnte kombiniert werden mit dem vom DWK vorbereiteten Erlass über die Treibstoffrationierung. In dem Masse, in dem innerhalb der Organisation die langfristige Zusammenarbeit (rationelle Verwendung der Energie, Forschung, Entwicklung und Ausnützung von alternativen Energiequellen) Gestalt annimmt, werden weitere Bundesbeschlüsse notwendig werden.

2. Damit die Erfüllung der Vertragspflichten durch die Schweiz von Anfang an auf alle Fälle sichergestellt wird, könnte dem Parlament zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss ein umfassender Beschluss über die Ermächtigung des Bundesrates zu allen Massnahmen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag ergeben, unterbreitet werden. Die Justizabteilung sieht rechtlich für einen derartigen Beschluss keine Probleme. Er wäre dem Referendum zu unterstellen. Angesichts der heute noch ungewissen, möglicherweise aber sehr grossen Tragweite der Massnahmen, die im Rahmen des langfristigen Zusammenarbeitprogramms getroffen werden müssen, erscheint es uns indessen fraglich, ob ein derartiger Ermächtigungsbeschluss politisch vertretbar ist.
3. Der dem Referendum unterstellte und gleichzeitig mit der Botschaft über die Genehmigung unterbreitete Ermächtigungsbeschluss könnte eingeschränkt werden. Eine erste Einschränkung

könnte im Ausschluss der fiskalischen Belastung der Energie bestehen. Weitergehend wäre an einen Vorbehalt der Durchführungsmassnahmen zum gesamten Kapitel über die langfristige Zusammenarbeit zu denken, so dass der Gesetzgeber nicht nur über die fiskalische Belastung sondern auch über Vorschriften zur rationellen Energieverwendung zu beschliessen haben wird. Allerdings würden wir es als bedeutenden Vorteil erachten, wenn die Bundesratskompetenz und damit die schweizerische Handlungsfähigkeit auf dem Gebiet der rationellen Energieverwendung gewahrt werden könnte.

Der Nachteil eines eingeschränkten wie auch eines uneingeschränkten Ermächtigungsbeschlusses würde politisch darin liegen, dass bei der gleichzeitigen Vorlage von Genehmigungsbeschluss und referendumpflichtigem Ermächtigungsbeschluss die Grenzen zwischen vertragsschliessender Gewalt und gesetzgeberischer Kompetenz zum Erlass der Durchführungsbestimmungen verwischt werden. In der Referendumsdiskussion wird der Vertrag selbst im Mittelpunkt stehen und die Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten der Durchführung, die eigentlich allein Gegenstand des Referendums sein kann, wird höchstens in zweiter Linie behandelt werden. Angesichts der Bedeutung der Frage für das vorliegende Geschäft aber auch im Hinblick auf die Wirkung als Präzedenzfall für die Zukunft erachten wir es als wünschenswert, dass die bisher von der Justizabteilung vertretene, restriktive Fassung der verfassungsmässigen Bundesratskompetenzen mit dem Justiz- und Polizeidepartement nochmals überprüft wird.

