

Notizen über Gespräche anlässlich des Besuches von Herrn Bundesrat Dr. K. Furgler beim Lord Chancellor in London vom 12. - 15. Oktober 1975

Besuch beim Attorney General S. Silkin, Mo 13.10.

Nach Auffassung von BR Furgler zeichnet sich immer mehr insofern eine Aufgabenteilung zwischen Bruxelles und Strassburg ab, als sich Bruxelles vor allem Wirtschaftsfragen zuwendet, während Strassburg das Schwergewicht auf den Schutz des Individuums legt.

A.G. Silkin teilt diese Ansicht und bedauert die Entwicklung auf eine solche Aufgabenteilung hin, da es zwischen Wirtschaftsrecht und Persönlichkeitsschutz einen grossen Bereich des Sozial-schutzes und der Freizügigkeit gibt, der abgesehen vom Gesichtspunkt des Wohlbefindens des Einzelnen gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hat. Auch beim Thema Tourismus, dem sich Strassburg zugewandt hat, zeigt sich diese Ueberschneidung, und selbst die Verwirklichung der Menschenrechte ist in grossem Masse von den wirtschaftlichen Verhältnissen abhängig. Für Strassburg lässt sich allenfalls das Thema der Bildung unabhängig von wirtschaftlichen Aspekten behandeln.

Gerade im Hinblick auf diese Ueberschneidungen ist es für BR Furgler umso bedauerlicher, wenn sich beim Vergleich zwischen Bruxelles und Strassburg beim grösseren Forum des Europarates, das die Europäischen Gemeinschaften nicht ausser Acht lassen können, die rechtspolitischen Zielsetzungen bis zu einem gewissen Grad dem Zufall überlassen bleiben.

A.G. Silkin stimmt überein, wenn er feststellt, dass eine bestimmte Planlosigkeit, allerdings aus anderen Gründen, sowohl für Strassburg und Bruxelles bezeichnend sei. Bruxelles kennt zwar ein Initiativrecht der Regierungen und kann sich nach der Beschlussfassung mit gewisser Sicherheit auf die Rechtsverwirklichung verlassen, doch ist nicht zu übersehen, dass diese Initiative ähnlich dem innerstaatlichen Bereich weitgehend der tagespolitischen Aktualität überlassen bleibt. Strassburg dagegen kennt kein Initiativrecht der Regierungen im Sinne von Bruxelles, kann daher grundsätzlich umfassender planen, bleibt aber zufolge des Ratifikationsverfahrens in der Rechtsdurchsetzung nach Verabschiedung eines Rechtssetzungsaktes vom guten Willen der Mitglieder abhängig. Vielfach lassen die Regierungen nachträglich ihre Vertreter und Experten in Strassburg im Stich.

BR Furgler und A.G. Silkin stimmen darin überein, dass Strassburg nichts von seiner ursprünglichen Bedeutung, wie sie auch vom United Kingdom unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg entscheidend mitgeprägt worden ist, verlieren darf, wenn es nicht zu einer unverantwortlichen Trennung innerhalb von Europa kommen soll. Es ist daher nach der Meinung von BR Furgler durch entsprechende Intensivierung der europäischen Justizministerkonferenz darauf hinzuwirken, dass einerseits ein sinnvolles Zusammenwirken zwischen Bruxelles und Strassburg gewährleistet ist und andererseits die Aktivitäten Strassburgs grössere Aussicht auf tatsächliche Durchsetzung erhalten. Die beiden Gesprächspartner sind sich dabei einig, dass es zu diesem Zwecke gewisse innerstaatliche Hindernisse zu überwinden gilt, die für das United Kingdom in einer historisch begründeten Aufteilung der Zuständigkeit in Rechtssetzungssachen und in einer immer stärker fühlbaren Verselbständigungstendenz einzelner Teile des United Kingdom für die Schweiz aber im föderalistischen Staatsaufbau begründet sind.

Facit: Beidseitiges Verständnis für eine übereinstimmend als nicht ungefährlich anzusehende Entwicklung.

Besseres Zusammenwirken in einer gemeinsamen, in Zukunft etwas anders zu aktivierenden Institution, nämlich der Konferenz der europäischen Justizminister. Zudem gilt es den Kontakt der europäischen Regierungen auch für den Bereich der Rechtsvereinheitlichung persönlicher und damit wirkungsvoller zu gestalten.

Besuch bei den Herren Ian Sinclair, second Legal Adviser, Foreign and Commonwealth Office, Norman Marsh und J.M. Cartwright-Sharp von der Law Commission und T.S. Legg, Lord Chancellor's Office

Di 14.10.

BR Furgler erweitert das Thema der Koordination der Rechtssetzungsaktivität von Bruxelles und Strassburg auf die weiteren Zentren der Rechtsvereinheitlichung in Den Haag, Rom und New York. Er erkundigt sich nach der entsprechenden Politik der verschiedenen zuständigen Ministerien des Vereinigten Königreichs, die in dieser Frage (im Gegensatz zum Attorney General, der sich nur im Rahmen von interministerieller Vernehmlassung äussern kann,) direkten Einfluss haben. Gleichzeitig versucht er die Thematik im Hinblick auf die Erfahrungen mit der im Jahre 1965 (von der Labour Regierung) geschaffenen (, von Regierung und Parlament unabhängigen) Law Commission in England zu vertiefen, da diese Institution aus dem Bedürfnis heraus entstanden ist, einer innerstaatlichen Rechtsüberwucherung und -verwilderung entgegen zu wirken und die politischen Impulse für eine Rechtserneuerung in einem grösseren Rahmen zu planen und vor allem zu koordinieren.

Die Gesprächspartner zeigen Verständnis für die dargelegte Problematik, da sich das Vereinigte Königreich vor seinem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften vor die gleichen Probleme, wie sie für die Schweiz bestehen, gestellt gesehen hat. Man ist sich auch bewusst, dass auch nach dem Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EG die Festlegung einer einheitlichen Rechtssetzungspolitik im internationalen Raum unumgänglich bleiben wird. Der Kräfteverschleiss wird andernfalls viel zu gross und führt (wie die Beispiele der Produkthaftpflicht und des internationalen Kaufs eindrücklich zeigen) zu sinnlosen Ergebnissen, da der gleiche Staat in der gleichen Rechtsfrage sich je nach dem einzelnen Endergebnis in Bruxelles, Strassburg, Rom, Den Haag und New York mit sich widersprechenden Rechtsnormen auseinandersetzen hat und gestützt auf diese Tatsache nicht damit rechnen kann, dass es zu einer Rechtsdurchsetzung kommt.

Im gegebenen Zeitpunkt ist das Vereinigte Königreich in Bruxelles vorwiegend damit beschäftigt, den nachträglichen Beitritt zur EG "wettzumachen", hat daher kaum Gelegenheit gehabt, sich über Grundsatzfragen der Rechtspolitik genauere Ziele zu setzen. Erfahrungen mit Rücksicht auf Bruxelles und Strassburg habe man bisher nur insofern sammeln können, als in Bruxelles vorwiegend rasch im Hinblick auf die Verwirklichung von aktueller Alltagspolitik gearbeitet werden müsse, während in Strassburg auf soliderer Expertenvorarbeit aufgebaut werden könne, wobei es dann allerdings am politischen Fundament zur entsprechenden Rechtsverwirklichung fehle. In Strassburg fehle es weniger an gesetzgeberischer Planung und solider Gesetzgebungsarbeit als an realistischer Einschätzung der politischen Realisierbarkeit der Arbeitsergebnisse: Häufig spätes Inkrafttreten der verabschiedeten Konventionen; Auseinanderklaffen zwischen der Zahl der mitarbeitenden Staaten und dem Anwendungsbereich in den ratifizierenden Staaten, wenn die Arbeitsergebnisse von Strassburg überhaupt Rechtswirksamkeit erlangen.

Das sei das "Geheimnis" des nicht zu übersehenden legislatorischen Erfolges der britischen Law Commission während der vergangenen zehn Jahre gewesen, dass sie neben der Koordination gesetzgeberischer Impulse durch breit angelegte rechtstata-sächliche Abklärungen Bedürfnis und Konsens in bezug auf legislatorische Zielsetzungen überprüft habe und damit in der Lage war, die Verwirklichungschance der rechtspolitischen Ziele mehr oder weniger gut im voraus abzuschätzen. (Leider war es nicht möglich, diese interessante Institution, interessant, unabhängig von den besonderen britischen Verhältnissen, unter dem Gesichtspunkt ihrer unabhängigen Stellung zwischen der Regierungs- und Parlamentsverantwortlichkeit und der einheitlichen Rechtssetzungsmethode durch die Verbindung eines festen Kerns mit wechselndem Sachverstand, noch etwas näher auszuleuchten. Sie wurde aus nicht ersichtlichen Gründen etwas "heruntergespielt".)

Im übrigen waren sich alle Gesprächspartner darüber einig, dass die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften schon deshalb nicht darum kämen, über ihren eigenen Aktionsbereich hinaus auf das grössere Europa des Europarates Rücksicht zu nehmen, weil es nur auf diesem Wege gelinge, sich im Rahmen der Rechtsvereinheitlichungstendenzen der UNO noch als ernst zu nehmende Stimme Gehör zu verschaffen.

Facit: Klarere Formulierung der innerstaatlichen Rechtssetzungspolitik mit Bezug auf die internationalen Rechtssetzungstätigkeiten. Abstimmung dieser innerstaatlichen Rechtssetzungspolitik durch die verschiedenen Regierungen Europas und zwar über das Organ der Justizministerkonferenz.

Das ermöglicht zielbewussten Einsatz von Den Haag und von Rom, das immer hilfloser zu werden droht.

Das ermöglicht auch allein die wirksame Einflussnahme auf New York, das immer mehr (z.B. im Zusammenhang mit der Produkthaftpflicht) Tendenz zeigt, sich völlig unabhängig vom europäischen Schauplatz der Rechtsvereinheitlichung in verschiedenste Rechtsgebiete vorzuzugewinnen.

Konzentration auf das, was auch tatsächlich im Nachhinein politisch realisiert werden kann.

Besuch beim Under Secretary of State im Home Office, A. Peterson

Mo 13.10.

A. Peterson betont die zwei Seiten der heutigen Sicherheitsmassnahmen gegen Terrorismus: Massnahmen zum Schutz individuellen Lebens, juristische Problematik innerstaatlich und insbesondere international.

Was den Schutz individuellen Lebens betreffe, stosse man nicht auf unüberwindliche Probleme. Neuerdings würden wichtige Gebäude mit besonderen Schutzvorrichtungen versehen und man habe spezielle Sicherheitsbeamte ausgebildet. Der Bevölkerung gegenüber habe man betont, dass sie jederzeit und auch beim geringsten Anlass zur (evtl. nur subjektiven) Furcht sich an die Polizeiorgane wenden könne (verdächtige Post usw.).

Schwierigkeiten bereiteten dagegen die juristischen Implikationen der Sicherheitsmassnahmen. Sie seien insbesondere auf die Tatsache zurückzuführen, dass im internationalen Bereich dem Begriff des politischen Delikts bisher eine andere Bedeutung zugekommen sei als sie heute festzustellen sei. Habe es sich früher um die Auseinandersetzung eines Einzelnen oder einer Gruppe von Personen mit einem bestimmten politischen Regime ge-

handelt, im Zusammenhang mit welcher man den Einzelnen oder die kleine Gruppe gegen politische Unterdrückung habe schützen wollen, müsse sich heute der unbeteiligte Drittstaat selber schützen, damit nicht seine Bürger in drittstaatlich nationale oder internationale politische Auseinandersetzungen einbezogen werden. Dieser Selbstschutz gegen internationalen Terrorismus setze eine internationale Solidarität voraus, welche zurzeit nicht zustande komme, da die Ansichten über die Verurteilung oder Rechtfertigung politischen Terrors neuer Art weit auseinandergingen.

Soweit in der Beurteilung solcher Terrorhandlungen keine internationale Uebereinstimmung erzielt werden könne, müssten sich wenigstens die übereinstimmenden Staaten in entsprechenden Konventionen zusammenschliessen. Und hier bestehe ein Betätigungsfeld für Strassburg. (Bisher hat Grossbritannien allerdings keine grosse Initiative in dieser Richtung gezeigt und ist allen bisherigen Strassburgerübereinkommen fern geblieben!)

Abgesehen von diesem rechtlichen Gesichtspunkt im Sinne der Anpassung der internationalen Uebereinkommen an die veränderten Verhältnisse bestehe ein Bedürfnis nach Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene in bezug auf die Abwicklung der Einzelfälle. Von Interesse seien die Erfahrungen beispielsweise über das Spiel mit der Zeit, den Beizug von psychologischem und weiterem besonderen Sachverstand, der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Leuten auf dem Schauplatz des unmittelbaren Geschehens und der Regierung sowie über die direkten Kontakte verschiedener betroffener Regierungen. Im Hinblick auf den letzten Gesichtspunkt seien neue Kanäle des Direktkontaktes erforderlich, da der diplomatische Weg zu umständlich, der Weg der Interpol dagegen nicht der sachgerechte sei.

Facit: Einerseits Absprache der weiteren Massnahmen auf dem Sektor internationaler Konventionen, andererseits Herstellung dieser besonderen Kanäle für den Erfahrungsaustausch und die Verbindung zwischen den direkt betroffenen Regierungen.

Besuch bei hohen Beamten des Home Office und des Departement of Health and Social Security

Mo 13.10.

Zum Thema der Jugendkriminalität wird festgehalten, dass im Unterschied zu den schweizerischen Verhältnissen, diese im Vereinigten Königreich stark ansteigt. Gründe dafür können nur mutmasslich angegeben werden. Dabei stehen neuerdings Fälle mit Alkoholabhängigkeit vermehrt im Vordergrund, während im Sektor Drogen keine besondern Entwicklungstendenzen zu verzeichnen sind.

Im Zusammenhang mit der Erörterung des besondern Vorgehens bei der Aburteilung und insbesondere bei den Bemühungen der Resozialisierung bzw. der Nacherziehung von straffälligen Jugendlichen wird übereinstimmend eine gewisse Ratlosigkeit gegenüber den schwerst erziehbaren Jugendlichen festgestellt.

Besuch des King's College und dessen Centre of European Law,
Dekan R.H. Graveson und Professor A.G. Chloros

Mo 13.10.

Bei der Besprechung des Einbezugs des Gesichtspunktes der europäischen und weltweiten Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung in die Ausbildung der kommenden Juristengeneration wird festgestellt, dass ein interessantes Lehrangebot auch schweizerischen Studenten offen stünde, die aber davon in keiner Weise Gebrauch machen. Hinsichtlich anderer Länder hat sich der wertvolle Studentenaustausch mit Hilfe ständiger diplomatischer Vertretungen dieser Staaten herstellen lassen.

Im weitern zeigt sich auch das Bedürfnis, die Kontakte zwischen den englischen und schweizerischen Professoren, die vielfach auf zufällige Zusammenarbeit in internationalen Expertenkommissionen zurückzuführen sind, auf etwas institutionalisiertere Beziehungen auch zur mit der Vorbereitung neuer Gesetzgebung befassten Verwaltung auszubauen. Dabei ist von besonderem Interesse ein Erfahrungsaustausch über bestimmte Rechtsinstitute, da bisweilen (z.B. im Bereiche des ehelichen Güterrechts) die Erfahrung gemacht werden muss, dass ein bestimmtes Land sein Recht auf ein bestimmtes Rechtsinstitut hin ändern will, von dem andere Länder zur gleichen Zeit Abstand nehmen wollen.

Facit: Die schweizerische Botschaft in London sollte über Art und Weise des Studentenaustausches anderer Staaten und Grossbritannien nähere Erkundigungen einziehen und mit den zuständigen Stellen in der Schweiz daraufhin in Kontakt treten: Finanzen.

Gleicherweise sollte die Frage von Professorenaustausch geprüft und für das kommende Rechtsvergleichungsinstitut in Lausanne im Auge behalten werden.

Die Justizabteilung wird für die Weiterführung der Kontakte zwecks Unterlagen und Erfahrungsaustausch für alle sie betreffenden Gesetzesvorarbeiten besorgt sein. Ebenso für die Auswertung des Erfahrungsschatzes organisatorischer Art für das neue Institut in Lausanne.

Besuch des British Institute of International and Comparative Law, Professoren H.H. Marshall und K.R. Simmonds

Di 14.10.

Das Institut für internationales Recht und Rechtsvergleichung hat vor allem für die Rechtsvereinheitlichung im Rahmen des Commonwealth eine grosse Bedeutung, die allerdings etwas vermindert ist, seit die Law Commissions der einzelnen Commonwealthländer über eigenen wissenschaftlichen Unterbau verfügen. In letzter Zeit wurden die Tätigkeiten auch stark auf das Europarecht verlegt. Im Vergleich zu den deutschen Max Planck-Instituten werden auch nur wenige Gutachten für Gerichte, Anwälte und Verwaltung verfasst. Reglementarische Verbindungen zur Verwaltung bestehen nicht. Das Institut wird u.a. durch Einzel- und Kollektivmitgliedschaften getragen. In der Schweiz kennt es etwa 60 Einzelmitglieder (u.a. Prof. J.M. Grossen) und 30 Kollektivmitglieder (m.W. die Europarechtsinstitute in Genf, Prof. A. Hirsch, und St. Gallen, Prof. W.R. Schluemp).

Gleicherweise wie das King's College ist auch das British Institute of international and comparative law an Studenten-, Professoren- und Informationsaustausch interessiert.

Facit: In die Ueberlegungen bezüglich King's College ist auch das British Institute einzubeziehen.

Josef Dreier
Hauer