



Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens

Aufgrund des gemeinsamen Antrags des EDA, des EJPD und des EVD vom 24. Juni 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens

- wird beschlossen:
1. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht soll möglichst weitgehend ohne Aenderung der Zuständigkeitsordnung erfolgen.
 2. Anpassungen an das EWR-Recht, bei denen der nationale Gesetzgeber über keinen Gestaltungsspielraum verfügt (Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts) sollen vom Parlament in der Form allgemeinverbindlicher, unbefristeter Bundesbeschlüsse vorgenommen werden, soweit sie Aenderungen auf Gesetzesstufe erfordern.
 3. Anpassungen an das EWR-Recht, bei denen der nationale Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum verfügt (Anpassungen aufgrund nicht direkt anwendbaren EWR-Rechts) und die Aenderungen auf Gesetzesstufe erfordern, sollen vom Parlament in der Form allgemeinverbindlicher, unbefristeter Bundesbeschlüsse vorgenommen werden, wenn sie sonst nicht rechtzeitig erfolgen können (Dringlichkeitsrecht).
 4. Die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament bei Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts und im Dringlichkeitsfall bei Anpassungen aufgrund nicht direkt anwendbaren EWR-Rechts wird im Genehmigungsbeschluss vorgesehen.
 5. Dem Parlament wird die Schaffung einer parlamentarischen Kommission vorgeschlagen, die frühzeitig über die Vorbereitung neuen EWR-Rechts informiert wird und die Gelegenheit erhält, sich zu den gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht zu äussern.

EDG. DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
 EDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 EDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

6. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen wird grundsätzlich nicht geändert. Die Kantone müssen grundsätzlich selbst dafür sorgen, dass sie über ein Rechtssetzungsverfahren verfügen, welches ihnen eine rechtzeitige Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht insbesondere auf den 1. Januar 1993 ermöglicht.
7. Für die Anpassungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, kann auf die Durchführung der üblichen, schriftlichen Vernehmlassung zu den Erlassentwürfen verzichtet werden.
8. Das Parlament (die Präsidenten der beiden Räte sowie die Mitglieder der am 22. März 1991 gebildeten parlamentarischen Arbeitsgruppe) und das Kontaktgremium der Kantone sowie die von diesem eingesetzten Arbeitsgruppen werden durch das EJPD über diesen Entscheid informiert.

17. AUFRAG DER AUSGABELAGE

Am 10. Februar 1991 hat der Bundesrat das vorgesehene Vorgehen für die Anpassung des schweizerischen EWR-Rechts diskutiert. Was die Anpassung an das EWR-Recht anbelangt, hat er sich dabei für ein pragmatisches Vorgehen ausgesprochen. Dieses sah vor, dass Massnahmen mit dem Gesamtingangsschritt gewisse Gesetzgebungs Kompetenzen an den Bundesrat und/oder an das Parlament delegiert werden, um auf diese Weise die rechtzeitige Inkraftsetzung der Anpassungen zu gewährleisten. Die Details dieses pragmatischen Vorgehens sind im Februar 1991 noch nicht festgelegt worden, weil verschiedene komplexe Modalitäten noch näherer Abklärung bedürften und weil mehrere entscheidungsrelevante Elemente noch unklar waren. Der Bundesrat hat deshalb den Auftrag erteilt, ein Konzept auszuarbeiten, das im wesentlichen sollte, das gesetzgeberische Vorgehen spätestens im April 1991 zu präzisieren.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	1
	X	EDI	5	1
X		EJPD	5	1
	X	EMD	4	1
	X	EFD	7	1
X		EVD	5	1
	X	EVED	5	1
	X	BK	3	1
	X	EFK	2	1
	X	Fin.Del.	2	1

**EIDG. DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT**

**Für die BR.-Sitzung
vom 26. JUNI 1991**

Bern, 24. Juni 1991

An den Bundesrat

**Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das
EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens
(ersetzt den Antrag vom 8. Mai 1991)**

1. AUFTRAG UND AUSGANSLAGE

Am 20. Februar 1991 hat der Bundesrat das gesetzgeberische Vorgehen für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht diskutiert. Was die Anpassungen des Bundesrechts anbelangt, hat er sich dabei für eine pragmatische Lösung ausgesprochen. Diese sah vor, dass zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss gewisse Gesetzgebungskompetenzen an den Bundesrat und/oder an das Parlament delegiert werden, um auf diese Weise die rechtzeitige Inkraftsetzung der Anpassungen zu ermöglichen. Die Details dieses pragmatischen Vorgehens sind im Februar 1991 noch nicht festgelegt worden, weil verschiedene denkbare Modalitäten noch näherer Abklärung bedurften und weil mehrere entscheidungsrelevante Elemente noch unklar waren. Der Bundesrat hat deshalb den Auftrag erteilt, ein Konzept auszuarbeiten, das ihm ermöglichen sollte, das gesetzgeberische Vorgehen spätestens im April 1991 zu präzisieren.

Mit Datum vom 8. Mai 1991 haben wir dem Bundesrat das vorgesehene Konzept unterbreitet. Der Bundesrat hat jedoch am 15. Mai beschlossen, den Entscheid über das gesetzgeberische Vorgehen aufzuschieben, bis ausreichende Klarheit über das Ergebnis der Verhandlungen herrscht.

Damit der Bundesrat ohne Verzug die dringend notwendigen Vorgaben für die gesetzgeberischen Vorarbeiten und die Vorbereitung der Vorlagen für das Parlament machen kann, unterbreiten wir nun erneut einen Antrag zur Präzisierung des gesetzgeber-

rischen Vorgehens. Dieser Antrag weicht in gewissen Teilen vom ersten Konzept ab, das wir unterbreitet haben. Er trägt den in der Zwischenzeit in einer parlamentarischen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Ständerat U. Zimmerli entwickelten Vorstellungen weitgehend Rechnung und berücksichtigt auch den aktuellen Stand der Vorarbeiten auf der Ebene des Bundes und der Kantone. Neu ist insbesondere, dass auch bei Anpassungen aufgrund direkt anwendbarer Bestimmungen das Parlament (und nicht der Bundesrat) zuständig sein soll, soweit diese Anpassungen Änderungen auf Gesetzesstufe erfordern.

2. DAS GESETZGEBERISCHE VORGEHEN IN ANDEREN STAATEN

Jede Delegation rechtsetzender Befugnisse im Zusammenhang mit der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht kann aus politischer Sicht als zusätzliche Belastung für die EWR-Vorlage erachtet werden. Es ist deshalb verständlich, dass eine gewisse Tendenz besteht, auf jegliche Aenderung der Zuständigkeiten im Bereich der Rechtsetzung zu verzichten und in Kauf zu nehmen, dass die Anpassung des schweizerischen Rechts nicht in allen Fällen rechtzeitig oder vollständig erfolgt. Diese Haltung wird zum Teil mit Hinweisen auf die Praxis anderer Länder und mit dem wünschbaren Verzicht auf juristischen Perfektionismus gerechtfertigt.

Ein Blick auf das Vorgehen anderer Staaten macht deutlich, dass eine Delegation rechtsetzender Befugnisse im Kontext der europäischen Integration keineswegs ungewöhnlich ist: insbesondere die neueren Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, denen zum Teil nur sehr kurze Uebergangsfristen eingeräumt worden sind, haben bei der Uebernahme des EG-Rechts weitgehend gestützt auf Delegationsnormen legiferiert. Dies gilt zum Beispiel für Spanien und Griechenland. In Portugal konnte die Regierung sich auf bereits bestehende, sehr weitgehende Delegationsnormen stützen. Erwähnt sei zudem, dass verschiedene EFTA-Länder, z.B. Finnland, für den Fall der Schaffung des EWR und der damit verbundenen Uebernahme des relevanten Gemeinschaftsrechts ebenfalls den Erlass von Delegationsnormen erwägen. In andern, wie z.B. Norwegen und Schweden, wird dies möglicherweise nicht notwendig sein, weil bereits sehr weitgehende Delegationsnormen bestehen.

Allgemein dürfte allerdings der Vergleich mit andern Staaten nur sehr beschränkte Aussagekraft für das Vorgehen in der Schweiz haben, da die Institutionen, die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Vorschriften sowie die Gesetzgebungspraktiken von Land zu Land zum Teil sehr verschieden sind, so dass es vor allem darum gehen muss, ein Vorgehen zu wählen, das den spezifischen schweizerischen Institutionen und unseren besonderen Rechtstraditionen entspricht. Zu letzteren gehört

insbesondere auch das Bestreben, internationale Verpflichtungen konsequent einzuhalten. Ein Vorgehen, das diesem Erfordernis Rechnung trägt, fördert zudem auch die für einen echten demokratischen Entscheid notwendige Transparenz bezüglich der Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Recht.

3. GRUNDSÄTZLICHE ERFORDERNISSE

Der Bundesrat hat in seinem Grundsatzentscheid vom 20. Februar 1991 festgehalten, dass das Konzept für das gesetzgeberische Vorgehen gewissen rechtlichen, politischen und praktischen Erfordernissen Rechnung tragen soll. Zu diesen Erfordernissen gehören namentlich:

1. Die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen.

Die Schweiz gilt als ausserordentlich vertragstreu. Diesen Ruf sollte sie nicht aufs Spiel setzen. Es geht deshalb nicht an, ein gesetzgeberisches Vorgehen zu wählen, das eine rechtzeitige Anpassung des schweizerischen Rechts praktisch nicht zu garantieren vermag.

2. Die möglichst weitgehende Wahrung demokratischer und föderalistischer Grundsätze.

Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht soll, wie der Bundesrat auch in seinem Schreiben vom 21. März 1991 an die Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates erklärt hat, nicht zum Anlass genommen werden für eine grundlegende und dauerhafte Aenderung der Zuständigkeitsordnung zwischen Parlament und Regierung einerseits und dem Bund und den Kantonen andererseits. Allfällige Aenderungen durch eine Delegation rechtsetzender Befugnisse sollen auf das praktisch Notwendige (Dringlichkeit) und politisch Sinnvolle (keine Referendumsmöglichkeit, wo kein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum besteht) beschränkt bleiben.

3. Die Gewährleistung der Kohärenz der Rechtsordnungen und der Rechtssicherheit.

Insbesondere im Zusammenhang mit dem direkt anwendbaren Recht, dessen Geltung grundsätzlich nicht von den Anpassungen im nationalen Recht abhängt, wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob diese Anpassungen trotzdem wirklich unerlässlich seien. Unter Verzicht auf jeglichen Perfektionismus, der unter den gegebenen zeitlichen Möglichkeiten ohnehin ausgeschlossen ist, meinen wir, dass diese Anpassungen im Interesse der Kohärenz der Rechtsordnung und der

Rechtssicherheit der Rechtsunterworfenen dennoch vorgenommen werden sollten.

4. Die Einfachheit und Transparenz der gesetzgeberischen Verfahren.

Die Gebote der Einfachheit und der Transparenz der gesetzgeberischen Lösung führen uns dazu, ein Vorgehen vorzuschlagen, das einerseits unnötige Differenzierungen vermeidet (Verzicht auf mehrere unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen, auf ein zweistufiges Verfahren mit vorläufiger Delegation rechtsetzender Befugnisse und z.B. auf Genehmigung von Erlassen des Bundesrates durch das Parlament) und andererseits für die Bürgerinnen und Bürger Klarheit schafft, indem es insbesondere dort, wo dem nationalen Gesetzgeber kein Gestaltungsspielraum bleibt, das Referendum ausdrücklich ausschliesst.

5. Die Berücksichtigung des Zeitbedarfs für die Vorbereitung der Anpassungen.

Für die Vorbereitung der Anpassungen, die voraussichtlich auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, verbleibt nur sehr wenig Zeit. Sowohl die Verwaltung als auch das Parlament werden eine aussergewöhnliche Leistung erbringen müssen, damit diese Anpassungen rechtzeitig erfolgen können. Unter den gegebenen Umständen drängt sich u.E. ein gestaffeltes Vorgehen auf, bei dem dem Parlament zunächst die EWR-Vorlage (EWR-Vertrag mit Darlegung der Auswirkungen auf das schweizerische Recht und Genehmigungsbeschluss) und erst anschliessend die damit verbundenen Gesetzesänderungen unterbreitet werden.

Die Berücksichtigung dieser fünf Erfordernisse führt uns zum Schluss, dass die Anpassung des schweizerischen Rechts grundsätzlich ohne Aenderung der Zuständigkeitsordnung erfolgen sollte, dass aber in Abweichung von diesem Grundsatz für zwei Situationen eine Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament vorgesehen werden sollte, nämlich dann, wenn der nationale Gesetzgeber über keinen Gestaltungsspielraum verfügt (s. Ziffer 5) und dann, wenn die Anpassung sonst nicht rechtzeitig erfolgen kann (s. Ziffer 6).

4. TRAGWEITE UND GRENZEN DER DELEGATION

Bevor wir näher auf diesen Vorschlag für das gesetzgeberische Vorgehen eingehen, erachten wir es als wichtig, die grundsätzliche Tragweite und die Grenzen der Delegation rechtsetzender Befugnisse klar zu umreissen.

Zunächst ist hervorzuheben, dass das Problem der Delegation rechtsetzender Befugnisse nicht für die Gesamtheit der Anpassungen des schweizerischen Rechts, die aufgrund des EWR-Vertrags notwendig sind, besteht, denn ein grosser Teil der Anpassungen kann aufgrund der geltenden Zuständigkeitsordnung ohne weiteres auf Verordnungsstufe vorgenommen werden (s. Ziffer 4.1). Das Problem stellt sich zudem in unterschiedlicher Weise, je nach dem, ob wir es mit direkt anwendbarem oder nicht direkt anwendbarem EWR-Recht zu tun haben (s. Ziffer 4.2). Und schliesslich gilt es auch zu unterscheiden zwischen den Anpassungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, den Anpassungen in Bereichen, in denen der Schweiz Uebergangsfristen eingeräumt werden, und den Anpassungen, die aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts erfolgen müssen (s. Ziffer 4.3.; s. zu diesen Unterscheidungen auch das Schema im Anhang 1).

4.1. Anteil und Tragweite der Anpassungen, die formellgesetzliche Bestimmungen betreffen

Das relevante Gemeinschaftsrecht ("acquis communautaire") umfasst gegenwärtig neben dem eigentlichen EWR-Vertrag selbst rund 600 Erlasse bzw. 1400 Erlasse, wenn die Aenderungserlasse mitgezählt werden. Die Art und Weise der Anpassung des nationalen Rechts an dieses EWR-Recht wird weitgehend durch das nationale Recht bestimmt, auch wenn insbesondere für direkt anwendbares Recht völkerrechtliche Regeln ebenfalls eine massgebliche Rolle spielen. Man kann davon ausgehen, dass ein erheblicher Teil des EWR-Rechts nach der geltenden Regelung der Rechtsetzungsbefugnisse in der Schweiz durch Anpassungen auf Verordnungsstufe übernommen werden könnte (Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente).

Beispiel: Verordnung vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr. Diese Verordnung des Rats der Europäischen Gemeinschaft enthält zum Beispiel Vorschriften über die tägliche und die wöchentliche Lenkzeit des Fahrpersonals im Strassenverkehr. Sie erfordert eine Aenderung der Verordnung über die Arbeits und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer.

Fest steht aber auch, dass ein Teil der Anpassungen die formell-gesetzliche Ebene betrifft. Das Problem der Delegation stellt sich somit höchstens für diesen Teil und keineswegs für die Gesamtheit der Anpassungen. Aufgrund des gegenwärtigen Stands des Rechtsvergleichs zwischen dem schweizerischen Recht und dem EWR-Recht lässt sich der Anteil der Anpassungen, die formell-gesetzliche Bestimmungen betreffen, noch nicht genau bestimmen. Immerhin kann aber bereits gesagt werden, dass nach

den bisherigen Abklärungen rund 60 Gesetze anzupassen wären (s. Anhang zum Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 26. November 1990). Die materielle Bedeutung der Anpassungen wird dabei etwa je in einem Drittel der Fälle als gering, mittel bzw. gross beurteilt.

4.2. Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren und aufgrund nicht direkt anwendbaren Rechts

Rund drei Viertel der Erlasse, die zum relevanten Gemeinschaftsrecht gehören, sind **Richtlinien**. Diese sind in der Regel **nicht direkt anwendbar** und bedürfen der Umsetzung durch das nationale Recht; sie geben lediglich ein verbindliches Ziel vor, überlassen hingegen die Wahl der Mittel und der Form weitgehend dem nationalen Gesetzgeber. Es gibt allerdings auch Richtlinien, die sehr präzise Bestimmungen enthalten, welche die Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers stark einschränken oder praktisch sogar ausschliessen.

Beispiel: Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese Richtlinie sieht die schrittweise Gleichbehandlung von Männern und Frauen in den Bereichen Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheit sowie Arbeitslosigkeit vor. Sie verlangt u.a. den Wegfall jeglicher geschlechtsbedingter Diskriminierung in Bezug auf den Geltungsbereich von Versicherungen, die Beitragspflicht und die Leistungsberechnung, was Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, des Unfallversicherungsgesetzes und des AHV-Gesetzes erfordert.

Relevantes Gemeinschaftsrecht, das in der Form von **Verordnungen** erlassen wird, ist hingegen in der Regel **direkt anwendbar**; es ist in allen Belangen verbindlich und gilt unmittelbar, ohne dass es in nationalen Ausführungserlassen präzisiert wird. In gewissen Fällen bedarf es allerdings auf nationaler Ebene Bestimmungen zur Präzisierung von Zuständigkeiten und Verfahren für den Vollzug.

Beispiel: Verordnung vom 4. Juni 1970 zur Einführung einer Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs. Diese Verordnung führt u.a. ein einheitliches System für die Verbuchung von Investitionen und laufenden Ausgaben ein. Sie erfordert insbesondere die Änderung des SBB-Gesetzes.

Die Unterscheidung zwischen direkt anwendbarem und nicht direkt anwendbarem Recht, die in der Praxis nicht immer leicht fallen dürfte, ist für die Delegationsproblematik von grosser Bedeutung: Bei Anpassungen, die sich aufgrund direkt anwendbaren Rechts ergeben, bleibt dem nationalen Gesetzgeber grundsätzlich kein Gestaltungsspielraum. Direkt anwendbares Recht gilt und muss angewendet werden, auch wenn das nationale Recht nicht mit ihm übereinstimmt. Der nationale Gesetzgeber muss zudem im Interesse der Rechtssicherheit und der Kohärenz der Rechtsordnungen das Landesrecht an das übergeordnete EWR-Recht anpassen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind sogar verpflichtet, Landesrecht, das mit direkt anwendbarem EG-Recht nicht vereinbar ist, zu ändern bzw. aufzuheben. Bei Anpassungen, die zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts notwendig sind, ist die Situation anders. Hier verfügt der nationale Gesetzgeber über einen - allerdings nicht unbegrenzten - Gestaltungsspielraum, der u.E. soweit als möglich unter Berücksichtigung der normalen Zuständigkeitsordnung genutzt werden sollte. Eine Delegation rechtsetzender Befugnisse kommt hier allenfalls dort in Frage, wo sie aus zeitlichen Gründen notwendig ist, um die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen zu ermöglichen.

4.3. Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Anpassung

Die Genehmigung des EWR-Vertrags verlangt grundlegende Änderungen im schweizerischen Recht. Diese Änderungen, die zum Teil lediglich die Revision bestehender Erlasse, zum Teil aber auch die Schaffung neuer Erlasse erfordern, können in drei Kategorien eingeteilt werden:

- solche, deren Inkraftsetzung auf den 1. Januar 1993 erfolgen muss;
- solche, für die der Schweiz Uebergangsfristen eingeräumt werden;
- solche, die aufgrund späterer Änderungen des EWR-Rechts notwendig werden.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen ist anzunehmen, dass der grösste Teil des EWR-Rechts (schätzungsweise rund 80%) auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten muss. Für Anpassungen, die zu dieser ersten Kategorie gehören, bleibt nur sehr wenig Zeit. Müssten diese Anpassungen im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren vorgenommen werden, so wären sie, soweit sie Änderungen auf formellgesetzlicher Ebene erfordern, vom Parlament bereits vor der Abstimmung über die Genehmigung des EWR-Vertrags zu beschliessen, damit die Referendumsfrist gewährt werden könnte; käme das Referendum zustande, müsste die Volksabstimmung vor Ende 1992 durchgeführt werden; bei ei-

nem negativen Ausgang der Volksabstimmung wäre die Schweiz nicht in der Lage, ihre internationalen Verpflichtungen einzuhalten.

Anders liegen die Dinge bei den Anpassungen in Bereichen, in denen der Schweiz eine Uebergangsfrist eingeräumt wird, und bei den Anpassungen aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts.

Als Beispiel für nicht direkt anwendbare Bestimmungen, für die eine Uebergangsfrist eingeräumt wird, sei etwa die Richtlinie vom 25. Juli 1978 über den Jahresabschluss von Gesellschaften erwähnt. Diese Richtlinie enthält Vorschriften über die Rechnungslegung, die Buchführung, die Bewertung, die Reservebildung, die Offenlegung von Reserven, etc., deren Umsetzung in das schweizerische Recht eine punktuelle Anpassung des OR erfordert.

Als Beispiel für Anpassungen aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts können gesetzliche Bestimmungen genannt werden, die geschaffen werden müssen, wenn der Vorschlag vom 27. Mai 1988 für eine Richtlinie zur Beweislast im Bereich des gleichen Entgelts und der Gleichbehandlung von Frauen und Männern geltendes Recht wird.

In diesen beiden Fällen kann unter Wahrung der normalen Zuständigkeitsordnung legislariert werden, sofern die Uebergangsfristen bzw. die Fristen für Anpassungen aufgrund späterer Aenderungen ausreichend lang sind. Probleme könnten allenfalls dann auftreten, wenn gegen eine Vorlage das Referendum ergriffen wird und die Vorlage in der Volksabstimmung scheitert oder wenn bei späteren Aenderungen die Fristen für die Anpassung zu kurz angesetzt werden.

5. AUSSCHLUSS DES REFERENDUMS BEI ANPASSUNGEN AUFGRUND DIREKT ANWENDBAREN EWR-RECHTS

Für die Anpassungen, die sich aufgrund direkt anwendbarer Bestimmungen des EWR-Rechts ergeben, bleibt dem nationalen Gesetzgeber grundsätzlich kein Gestaltungsspielraum.

Für die Anpassungen auf Verordnungsstufe stellen sich in diesem Bereich keine Probleme. Der Bundesrat hat gestützt auf Artikel 102 Ziffer 5 und 8 BV eine Vollzugskompetenz, die ihn berechtigt und verpflichtet, die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

Für die Anpassungen auf Gesetzesstufe schliesst der Grundsatz des Parallelismus der Rechtsetzungsformen jedoch aus, dass der Bundesrat gesetzliche Bestimmungen aufhebt oder ändert. Aus

Gründen der Rechtssicherheit ist es aber unerwünscht, Gesetzesbestimmungen stehen zu lassen, die dem übergeordneten internationalen Recht widersprechen. Diese Gesetzesbestimmungen müssen somit geändert werden. **Die Aenderungen sollten u.E. dem Referendum entzogen und vom Parlament in der Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse verabschiedet werden.** Nur auf diese Weise lässt sich vermeiden, dass unter Umständen mit dem fakultativen Referendum Volksabstimmungen erwirkt werden, bei denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gar keine Entscheidungsfreiheit haben, was politisch und rechtlich äusserst problematisch wäre.

Man könnte sich überlegen, ob die Kompetenz für die Vornahme solcher Aenderungen nicht dem Bundesrat erteilt werden sollte. Wir verzichten darauf, Ihnen diese Lösung vorzuschlagen. Einerseits hat die Diskussion in der parlamentarischen Arbeitsgruppe gezeigt, dass die Akzeptanz für eine Delegation an die Regierung wahrscheinlich nicht gegeben wäre. Andererseits ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Beurteilung der Frage, ob ein Gestaltungsspielraum vorliegt oder nicht, nicht immer leicht fällt und deshalb letztlich dem Parlament überlassen werden sollte.

Die Kompetenz des Parlamentes für die Vornahme dieser Aenderungen sollte nicht auf die Anpassungen beschränkt sein, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, sondern auch jene einschliessen, für die Uebergangsfristen eingeräumt werden oder die sich aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts ergeben (vgl. auch die Empfehlung 1 der parlamentarischen Arbeitsgruppe im Anhang 2).

Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass die Zuständigkeit der Bundesversammlung, Gesetzesbestimmungen unter Ausschluss des Referendums anzupassen, **nicht auf die Verfassungsstufe ausgedehnt** werden sollte. Bei der Anpassung von Verfassungsbestimmungen drängt sich der Weg der formellen Partialrevision der Verfassung auf, soweit eine Anpassung an das EWR-Recht überhaupt als unerlässlich erachtet wird. Aufgrund der bisherigen Abklärung der Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Recht, dürften solche Fälle selten sein.

Ein mögliches Beispiel: die Umsetzung der Richtlinie vom 13. Mai 1965 zur Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, könnte u.U. eine Anpassung auf Verfassungsstufe erforderlich machen, da das relevante Gemeinschaftsrecht möglicherweise nicht mit der Handels- und Gewerbefreiheit (Artikel 31 BV) vereinbar ist.

Im weiteren ist in diesem Zusammenhang auch zu präzisieren, dass diese Zuständigkeit des Parlamentes **nur für Anpassungen**

vorgesehen werden sollte, die sich zwingend aus dem direkt anwendbaren Recht ergeben. Für Anpassungen, die für die Konformität mit dem EWR-Recht zwar nicht zwingend, aber als flankierende Massnahmen wünschbar sind, weil sie negative Auswirkungen der neuen Rechtslage lindern, muss das ordentliche Rechtsetzungsverfahren gelten. Soweit solche Massnahmen nach geltendem Recht in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen, sollen sie nicht unter Ausschluss des Referendums getroffen werden können.

Als mögliche Beispiele seien hier etwa raumplanerische Massnahmen im Zusammenhang mit der notwendigen Anpassung der Lex Friedrich Aenderungen im Bereich der sozialen Fürsorge im Zusammenhang mit den Anpassungen, die bei den Ergänzungsleistungen notwendig sein könnten, genannt.

6. AUSSCHLUSS DES REFERENDUMS IM DRINGLICKEITSFALL BEI ANPASSUNGEN AUFGRUND NICHT DIREKT ANWENDBAREN EWR-RECHTS

Bei Anpassungen, die zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts notwendig sind (insbesondere bei EG-Richtlinien), ist die Situation anders. Hier verfügt der nationale Gesetzgeber in der Regel über einen Gestaltungsspielraum, so dass seine Zuständigkeit grundsätzlich nicht eingeschränkt werden sollte. Eine Delegation rechtsetzender Befugnisse wird allerdings dort erforderlich sein, wo bei der Umsetzung eine neue Gesetzesnorm aus zeitlichen Gründen nicht dem Referendum unterstellt werden kann. Dies dürfte bei praktisch allen oder den meisten Aenderungen der Fall sein, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen. Die Delegation dürfte darüber hinaus aber auch bei kurzen Uebergangsfristen sowie im Falle späterer Aenderungen des EWR-Rechts mit kurzen Einführungsfristen notwendig sein, weil bei Ergreifung des Referendums die Bestimmungen nicht rechtzeitig in Kraft gesetzt werden könnten. In Fällen zeitlicher Dringlichkeit erachten wir den Ausschluss des Referendums, d.h. eine Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament, als angezeigt. Das Parlament würde in diesem Fall wie bei den Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts in der Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse legiferieren, deren Gültigkeitsdauer aber entgegen Art. 89 bis BV nicht befristet wäre.

Die parlamentarische Arbeitsgruppe hat die Frage der Delegation rechtsetzender Befugnisse im Dringlichkeitsfall ebenfalls diskutiert. Sie hat den Bundesrat in diesem Zusammenhang eingeladen, zu prüfen, ob das Dringlichkeitsrecht in Art. 89 bis BV im Hinblick auf die dringliche Uebernahme von übergeordnetem Recht revidiert werden muss (vgl. Empfehlung 5 im Anhang 2). Die heute in Art. 89 bis BV vorgesehene Lösung ist auf Ausnahmefälle zugeschnitten und eignet sich u.E. nicht für die

generelle Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht, die eine Vielzahl von Gesetzesänderungen nach sich zieht. Die Befristung würde das Parlament zwingen, sich nach kurzer Zeit wieder mit den gleichen Rechtsänderungen zu befassen. Es drängt sich daher eine Lösung auf Verfassungsstufe auf, die dem Parlament im Dringlichkeitsfall auch bei der Umsetzung von EWR-Recht, das Gestaltungsspielraum bietet, die Möglichkeit eröffnet, unter Ausschluss des fakultativen Referendums zu legiferieren.

7. GESETZGEBUNGSPROGRAMM

Für die Anpassungen, die unter Ausschluss des Referendums auf den 1. Januar 1993 vorgenommen werden, kann das Parlament die notwendigen Gesetzesänderungen entweder vor der Volksabstimmung über die Genehmigung des EWR-Vertrags vornehmen oder vorerst das Ergebnis der Abstimmung über die Genehmigung des Vertrags abwarten, um anschliessend innerhalb sehr kurzer Zeit eine ganze Reihe von Erlassen zu verabschieden.

Nach den Vorstellungen der parlamentarischen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Ständerat U. Zimmerli wird das Parlament sich in den nächsten Monaten so organisieren, dass es in der Lage sein wird, die Anpassungen auf Gesetzesstufe noch vor der Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vorzunehmen. Es wird zu diesem Zweck bereits im Herbst verschiedene vorbereitende Kommissionen einsetzen und im kommenden Jahr voraussichtlich zwei Sondersessionen vorsehen. Um sowohl der Verwaltung als auch dem Parlament eine - unter den gegebenen Rahmenbedingungen - möglichst seriöse Vorbereitung der Erlassänderungen zu ermöglichen, wäre darauf zu verzichten, eine einzige, umfassende Botschaft zu unterbreiten.

Konkret schlagen wir ein gestaffeltes Vorgehen vor:

- der Bundesrat unterbreitet den Räten Ende November 1991 zunächst die eigentliche EWR-Botschaft mit dem Vertrag, den Erläuterungen zum Vertragsinhalt, den Ausführungen zu den Auswirkungen auf das schweizerische Recht sowie dem Genehmigungsbeschluss. Dieser Termin ist selbstverständlich nur dann realistisch, wenn die Paraphierung des EWR-Vertrags in den nächsten Wochen erfolgt.
- Anschliessend - nämlich in den Monaten Januar bis April - werden dem Parlament die Entwürfe der dem Referendum entzogenen, allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse (mit den entsprechenden Erläuterungen) unterbreitet. Dies soll in mehreren Paketen geschehen, damit dem unterschiedlichen Aufwand für die Vorbereitung der Entwürfe und der begrenzten

Arbeitskapazität in Parlament und Verwaltung Rechnung getragen werden kann.

8. KOMPETENZREGELUNG IM GENEHMIGUNGSBESCHLUSS

In seinem Entscheid vom 20. Februar 1991 hat der Bundesrat festgehalten, dass die Genehmigung des EWR-Vertrags Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wird, falls der Vertragsinhalt nicht grundlegend von den ursprünglichen Vorstellungen abweicht. In diesem Falle wird es möglich sein, die notwendigen Anpassungen des Verfassungsrechts Volk und Ständen gleichzeitig mit dem Genehmigungsbeschluss zur Abstimmung zu unterbreiten (Einheit der Materie).

Welche Anpassungen auf Verfassungsstufe erforderlich sein werden, wird seit einiger Zeit diskutiert. Es ist im Moment nicht notwendig, diese Diskussion abzuschliessen und den Inhalt des Genehmigungsbeschlusses bzw. die Verknüpfung dieses Beschlusses mit allfälligen Verfassungsänderungen bereits jetzt in allen Teilen festzulegen. Hingegen kann und muss schon festgehalten werden, dass die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament in diesem Genehmigungsbeschluss vorzusehen ist. Der Ausschluss des Referendums für die Anpassungen, bei denen dem nationalen Gesetzgeber kein Gestaltungsspielraum zukommt und bei zeitlicher Dringlichkeit, stellt eine Aenderung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung dar, die der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf.

Sollte die Genehmigung des EWR-Vertrags wider Erwarten nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden - zu denken ist insbesondere an einen zeitlich befristeten "EWR-light" -, müssten die im Zusammenhang mit der Schaffung des EWR als notwendig erachteten Partialrevisionen der Bundesverfassung, insbesondere die vorgesehene Delegation rechtsetzender Befugnisse, gleichwohl Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Allerdings müsste für diesen Fall, die Frage der Delegation rechtsetzender Befugnisse auf Verfassungsstufe neu überdacht werden.

9. STÄRKERE BETEILIGUNG DES PARLAMENTS

Wenn das Parlament selbst die im Zusammenhang mit dem EWR-Recht erforderlichen Gesetzesänderungen vornimmt, sind seine Mitwirkungsmöglichkeiten grundsätzlich in vollem Masse gewährleistet. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des "Gemeinschafts"-Rechts und der stark exekutiv geprägten Weiterentwicklung dieses Rechts fragt es sich jedoch, ob es nicht sinnvoll wäre, dass Parlament künftig möglichst frühzeitig über die Entwicklungen des EWR-Rechts und die gesetzgeberischen

Vorarbeiten zu informieren. Die Schaffung einer parlamentarischen Kommission, die bereits im Rahmen der gesetzgeberischen Vorarbeiten informiert und konsultiert würde, wäre ein geeignetes Mittel, eine stärkere Beteiligung des Parlaments zu gewährleisten. Was spätere Änderungen des EWR-Rechts anbelangt, könnte diese Kommission bereits vor oder unmittelbar nach der Verabschiedung von EG-Erlassen (also noch vor deren Integration in das EWR-Recht), informiert und konsultiert werden. Sie könnte sich bei dieser Gelegenheit auch zu der nicht immer ganz einfachen Frage der Unterscheidung zwischen direkt und nicht direkt anwendbarem Recht und zur Frage der Dringlichkeit äussern. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise dieser Kommission müsste vom Parlament näher präzisiert werden.

10. ANPASSUNGEN AUF KANTONALER EBENE

Die Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht ist in erster Linie eine Angelegenheit der Kantone. Diese sind primär dafür verantwortlich, dass die kantonale Gesetzgebung rechtzeitig und EWR-konform geändert wird. Das Kontaktgremium der Kantone und die von ihm eingesetzten bereichsspezifischen Arbeitsgruppen befassen sich bereits seit einiger Zeit mit dieser Aufgabe.

Die Anpassung an das EWR-Recht soll nicht zum Anlass genommen werden für eine grundlegende und dauerhafte Änderung der Zuständigkeitsordnung zwischen dem Bund und den Kantonen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sollten nur unter den folgenden kumulativen Bedingungen möglich sein:

- der Bund verfügt an sich bereits über die verfassungsrechtliche Kompetenz, nutzt diese aber nicht oder nur teilweise (Bereich der konkurrierenden Kompetenzen);
- die Kantone wünschen selbst eine Bundesregelung;
- der Bund erachtet eine solche als geboten.

Bereiche, in denen eine Ablösung kantonalen oder interkantonalen Regelungen durch bundesrechtliche Erlasse diskutiert wird, sind zum Beispiel die Ausbildung (Anerkennung von Diplomen) und das Gesundheitswesen (Heilmittelkonkordat).

Es soll im weiteren grundsätzlich den Kantonen obliegen, dafür zu sorgen, dass sie über ein Rechtsetzungsverfahren verfügen, das es ihnen erlaubt, die notwendigen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen. Unter Umständen drängt sich auch auf kantonaler Ebene eine gewisse, genau umgrenzte Delegation rechtsetzender

Befugnisse auf. Die Kantone müssen dies selbst beurteilen. Höchstens als ultima ratio käme eine bundesrechtliche Regelung in Frage, die es den kantonalen Regierungen oder Parlamenten ermöglichen würde, die notwendigen Anpassungen an das EWR-Recht, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, in Abweichung vom ordentlichen Rechtsetzungsverfahren selbst vorzunehmen. Eine solche Kompetenzdelegation wäre ebenfalls im Genehmigungsbeschluss vorzumerken; u.E. ist sie politisch nicht erwünscht, auch wenn wir nicht verkennen, dass manche Kantone eine solche "Bundes"-Regelung begrüßen würden.

Was den Einsatz der Aufsichtsmittel des Bundes bei nicht rechtzeitiger oder nicht EWR-konformer Anpassung des kantonalen Rechts anbelangt, ist festzuhalten, dass diese grundsätzlich nur im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung und unter Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsgrundsätze (Verhältnismässigkeit, Subsidiarität) sowie der Pflicht zum Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen (Bundestreue) eingesetzt werden.

11. VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

Angesichts der sehr knappen Zeit, die für die Anpassungen zur Verfügung steht, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, dürfte es in vielen Fällen unumgänglich sein, auf das übliche Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, Parteien und Verbänden zu verzichten, soweit eine Vernehmlassung nicht im geltenden Recht zwingend vorgeschrieben ist. Dieser Verzicht wird mindestens teilweise dadurch kompensiert, dass die Kantone im Rahmen des Kontaktgremiums seit Herbst 1989 frühzeitig, regelmässig und umfassend informiert werden. Die vom Kontaktgremium eingesetzten Arbeitsgruppen werden eingehend über die Entwicklung der legislatorischen Vorarbeiten in den einzelnen Bereichen orientiert. Auch das Parlament wird über die am 22. März 1991 gebildete Arbeitsgruppe, die politisch sehr breit abgestützt ist, frühzeitig und umfassend informiert. Ebenfalls eingehend und regelmässig informiert werden die Verbände. Dazu kommt, dass die meisten Kantone, Parteien und Verbände aus zeitlichen Gründen kaum in der Lage wären, zu allen Vorlagen überhaupt Stellung zu nehmen.

In manchen Fällen wird auch zu prüfen sein, ob allenfalls eine konferenzielle Vernehmlassung durchgeführt werden könnte, ob kürzere Fristen gesetzt werden könnten oder ob die Vernehmlassung auf ein paar wenige bedeutsame Fragen beschränkt werden könnte.

12. STELLENBEGEHREN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN GESETZGEBUNGSARBEITEN FÜR DIE ANPASSUNG DES SCHWEIZERISCHEN RECHTS AN DAS EWR-RECHT

Die Gesetzgebungsarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht werden in vielen Bereichen nicht ohne zusätzliches Personal bewältigt werden können. Die Frage hat sich deshalb gestellt, ob gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens ein Sammelantrag für die Schaffung zusätzlicher Stellen unterbreitet werden soll. Die Generalsekretärenkonferenz hat sich mit dieser Frage befasst, hat jedoch darauf verzichtet, die Unterbreitung eines Sammelantrags zu beschliessen. Die einzelnen Departemente haben deshalb Ende April ihren zusätzlichen Personalbedarf im Zusammenhang mit der Schaffung des EWR separat geltend gemacht. Das EFD hat sich in einem Mitbericht vom 3. Mai 1991 zu all diesen Stellenbegehren geäußert und einen Antrag gestellt, der die Schaffung von insgesamt 20,5 zusätzlichen Stellen im Jahre 1991 vorsieht. Dieser Antrag sollte zusammen mit unserem Antrag zum gesetzgeberischen Vorgehen behandelt werden.

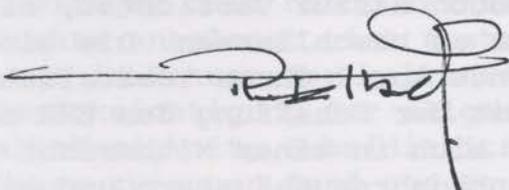
13. AEMTERKONSULTATION

Wir haben auf die Durchführung einer formellen Aemterkonsultation verzichtet. Die erste Fassung zum gesetzgeberischen Vorgehen ist jedoch den Mitgliedern des interdepartementalen Ausschusses für europäische Integration unterbreitet worden. Deren Bemerkungen sind in der vorliegenden Fassung weitgehend berücksichtigt worden.

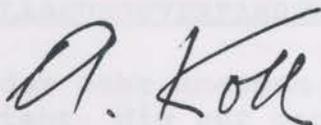
14. ANTRAG

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlusssentwurf zuzustimmen.

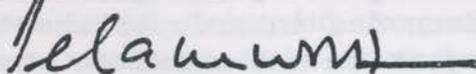
EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT


Beilagen:

- Entwurf des Beschlusdispositivs
- Anhang 1: Uebersicht über das gesetzgeberische Vorgehen für die Anpassung an das EWR-Recht
- Anhang 2: Zusammenstellung der Empfehlungen der parlamentarischen Arbeitsgruppe EWR

Zum Mitbericht an:

- EDI, EMD, EFD, EVED
- BK

Protokollauszug an:

- alle Departemente
- BK

Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens

Aufgrund des gemeinsamen Antrags des EDA, des EJPD und des EVD vom 24. Juni 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens

wird beschlossen:

1. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht soll möglichst weitgehend ohne Aenderung der Zuständigkeitsordnung erfolgen.
2. Anpassungen an das EWR-Recht, bei denen der nationale Gesetzgeber über keinen Gestaltungsspielraum verfügt (Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts) sollen vom Parlament in der Form allgemeinverbindlicher, unbefristeter Bundesbeschlüsse vorgenommen werden, soweit sie Aenderungen auf Gesetzesstufe erfordern.
3. Anpassungen an das EWR-Recht, bei denen der nationale Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum verfügt (Anpassungen aufgrund nicht direkt anwendbaren EWR-Rechts) und die Aenderungen auf Gesetzesstufe erfordern, sollen vom Parlament in der Form allgemeinverbindlicher, unbefristeter Bundesbeschlüsse vorgenommen werden, wenn sie sonst nicht rechtzeitig erfolgen können (Dringlichkeitsrecht).
4. Die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament bei Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts und im Dringlichkeitsfall bei Anpassungen aufgrund nicht direkt anwendbaren EWR-Rechts wird im Genehmigungsbeschluss vorgeesehen.
5. Dem Parlament wird die Schaffung einer parlamentarischen Kommission vorgeschlagen, die frühzeitig über die Vorbereitung neuen EWR-Rechts informiert wird und die Gelegenheit erhält, sich zu den gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht zu äussern.

6. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen wird grundsätzlich nicht geändert. Die Kantone müssen grundsätzlich selbst dafür sorgen, dass sie über ein Rechtssetzungsverfahren verfügen, welches ihnen eine rechtzeitige Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht insbesondere auf den 1. Januar 1993 ermöglicht.
7. Für die Anpassungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, kann auf die Durchführung der üblichen, schriftlichen Vernehmlassung zu den Erlassentwürfen verzichtet werden.
8. Das Parlament (die Präsidenten der beiden Räte sowie die Mitglieder der am 22. März 1991 gebildeten parlamentarischen Arbeitsgruppe) und das Kontaktgremium der Kantone sowie die von diesem eingesetzten Arbeitsgruppen werden durch das EJPD über diesen Entscheid informiert.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Übersicht über das gesetzgeberische Vorgehen für die Anpassung an das EWR-Recht

Zeitpunkt des Inkrafttretens / Gestaltungsspielraum/Rechtsnatur des EWR-Rechts	Inkrafttreten 1.1.93	Bereiche mit Uebergangsfristen	spätere Aenderungen
kein Gestaltungs-spielraum des nationalen Gesetzgebers (dir. anwendbares Recht)	Inkrafttreten 1.1.93		
Gestaltungs-spielraum des nationalen Gesetzgebers (nicht dir. anwendbares Recht)	<p>Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament, soweit die Anpassungen überhaupt Aenderungen auf Gesetzesstufe erfordern.</p> <p><u>Grundsatz:</u> keine Aenderung der Zuständigkeitsordnung</p> <p><u>Bei Dringlichkeit:</u> Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament soweit die Anpassungen überhaupt Aenderungen auf Gesetzesstufe erfordern.</p>		

Empfehlung 1

Dem Bundesrat wird empfohlen, dem Parlament zusammen mit dem EWR-Vertrag eine Vorlage zur Ergänzung der Bundesverfassung zu unterbreiten, wonach die Anpassung des schweizerischen Rechts auf der Stufe der formellen Gesetzgebung durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erfolgen hat, die nicht dem Referendum unterliegen. Dabei soll geprüft werden, ob eine solche Ordnung auf die Übernahme des direkt anwendbaren EWR-Rechts ohne Gestaltungsspielraum für den schweizerischen Gesetzgeber beschränkt bleibt oder aber unter den nämlichen Voraussetzungen generell für die Einführung von übergeordnetem Recht gelten soll.

Empfehlung 2

Vom Bundesrat wird erwartet, dass er dem Parlament die Vorlagen zu den in der Empfehlung 1 vorgesehenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen so frühzeitig vorlegt, dass die Räte noch vor der Volksabstimmung zum EWR-Vertrag die nötigen Gesetzesanpassungen vornehmen können und auf diese Weise bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die grösstmögliche Klarheit über die unmittelbaren Auswirkungen eines Beitritts zum EWR erreicht werden kann.

Empfehlung 3

~~Dem Bundesrat~~ wird empfohlen, für die Umsetzung des EWR-Rechts mit Gestaltungsspielraum für den schweizerischen Gesetzgeber grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuleiten und wenn immer möglich auf Dringlichkeitsrecht zu verzichten.

Empfehlung 4

Dem Bundesrat wird empfohlen, dem Parlament zusammen mit der Botschaft zum EWR-Vertrag eine Liste der von der Bundesversammlung im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren und unter Ausschöpfung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit im Lichte des EWR-Rechts zu revidierenden Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse unter Angabe der jeweils massgebenden Übergangsfristen vorzulegen.

Empfehlung 5

Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung konkrete Vorschläge für eine beschleunigte Umsetzung von EWR-Recht zu unterbreiten, wenn wegen kurzer Übergangsfristen ausnahmsweise nicht das ordentliche Rechtsetzungsverfahren angewendet werden kann, wobei zu gewährleisten ist, dass es im konkreten Fall stets Sache des Gesetzgebers bleibt, über die Anwendung von Dringlichkeitsrecht zu entscheiden. In diesem Sinn ist zu prüfen, ob das Dringlichkeitsrecht in Art. 89^{bis} BV im Hinblick auf die dringliche Übernahme von übergeordnetem Recht revidiert werden muss. Für diesen Fall ist die entsprechende Verfassungsänderung gleichzeitig mit dem EWR-Vertrag dem Parlament zu unterbreiten.

Proposition 6

Pour dégager le temps nécessaire, le groupe de travail propose au bureau d'avertir les membres du Parlement, encore lors de la session de juin 1991, que deux sessions extraordinaires sont prévues en 1992, soit

- du 27 au 31 janvier 1992
- du 27 avril au 9 mai 1992
- éventuellement: du 24 au 27 août 1992

Proposition 7

Le bureau du Conseil des États et le bureau du Conseil national devraient désigner les présidents et membres des commissions chargées d'examiner la réception de droit de l'EEE en droit suisse dès la session d'automne 1991, sur la base d'une liste des articles constitutionnels et des lois à modifier fournie par le Conseil fédéral.

De même, dès la session d'automne 1991, les dates des séances des commissions devraient être arrêtées.

Proposition 8

Le traité de l'EEE devrait faire l'objet d'un examen et d'un rapport de commissions ad hoc formées, si possible, de députés qui se représentent aux élections et qui pourraient faire partie de la future commission des affaires étrangères (selon la proposition de réforme du Parlement). Une partie de la commission pourrait ainsi assurer la continuité du travail au-delà du changement de législature.

Proposition 9

Il est recommandé au Bureau d'instituer deux groupes de coordination formés des Présidents des commissions de chacune des Chambres. Les Présidents de ces groupes (ou les Présidents des Commissions des affaires étrangères) assureraient la coordination entre les deux chambres.

Proposition 10

Il est proposé aux Bureaux de maintenir en fonction le groupe de travail comme groupe de conseil des Bureaux pour les questions d'organisation du travail en relation avec la réception du droit de l'EEE, en soumettant toutefois sa désignation à la procédure ordinaire de nomination des Commissions.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, 25. Juni 1991

**Für die BR.-Sitzung
 vom 26. JUNI 1991**

An den Bundesrat

Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens (ersetzt den Antrag vom 8. Mai 1991)

Mitbericht

zum Antrag des EDA, des EJPD und des EVD vom 24. Juni 1991

1. Das beantragte Konzept sieht **Kompetenzdelegationen** vor. Wir sind grundsätzlich gegen jede Kompetenzdelegation, weil sie die ohnehin fragwürdige Annahme eines EWR-Vertrags durch das Schweizer Volk erschwert. Die beantragte effektive Schmälerung der Volksrechte wie auch der Verdacht, durch Kompetenzdelegationen unheilige Allianzen zu ermöglichen, würden die Akzeptanz des EWR-Vertrags stark und unnötig belasten.
2. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an den EWR-Vertrag im normalen gesetzgeberischen Verfahren würde angemessene Uebergangsfristen voraussetzen. Die Tatsache, dass die EG solche Uebergangsfristen nicht gewährt und kein Verständnis für die Respektierung unserer Verfahren und Rechte aufbringt, fördert den Pessimismus gegenüber diesem Vertrag.

Uebergangsfristen sind beispielsweise für die grundlegende **Umwandlung der Ergänzungsleistungen AHV/IV (EL) in ein Sozialhilfesystem**, für welche gemäss dem beantragten Konzept (Antrag, Ziff. 5, Seite 10) das **normale gesetzgeberische Verfahren Anwendung finden soll, notwendig**. Eine solche **Umwandlung ist per 1.1.93 nicht möglich**.

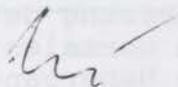
Sofern der EWR-Vertrag per 1.1.1993 in Kraft tritt und für den Bereich der EL keine Uebergangsfristen zugestanden werden sollten, sind alle Forderungen nach EL, die nach dem Inkrafttreten des EWR-Vertrags und vor der Ablösung der EL durch das Sozialhilfesystem von Schweizern im Ausland und von EWR-Bürgern rechtmässig angemeldet werden, zu befriedigen. Es ist bekannt, dass sich im Ausland Organisationen darauf vorbereiten, ihre Landsleute zu informieren und aufzumuntern, von ihrem Recht Gebrauch zu machen und die von unseren Anpassungsverfahren beanspruchte Zeit missbräulich zu nutzen. Auch die vorüberge-

hende Anwendung direkt anwendbaren EWR-Rechts könnte finanziell noch unübersehbare Konsequenzen haben.

Für die Rechtsanpassung im Bereich der EL wäre ein Dringlichkeitsrecht mit Kompetenzdelegation notwendig, doch sind Kompetenzdelegationen im sensiblen Sozialversicherungsbereich besonders heikel.

3. Sollte der EWR-Vertrag, falls er sich überhaupt noch realisieren lässt, entgegen unserer heutigen Auffassung den eidg. Räten zur Genehmigung unterbreitet werden, so ist es notwendig, dass die Anpassungsarbeiten vorbereitet sind. Deshalb befürworten wir, dass die Vorarbeiten für die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung trotz der düsteren Perspektive weitergeführt werden. Zudem dürften sich die gesetzgeberischen Auswirkungen in vielen Fällen zwischen den drei Optionen des autonomen Nachvollzugs, des EWR-Vertrags und eines EG-Beitritts nicht wesentlich unterscheiden.
4. Ziffer 12 "Stellenbegehren..." beantragt einen Entscheid über zusätzliche 20,5 Stellen. Wir halten fest, dass
 - die Stellenbegehren Gegenstand separater Anträge und Beschlüsse sind und dass
 - wir dort an unserem Begehren vom 19. April 1991 von 14 ausgewiesenen Stellen festhalten.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN



Flavio Cotti

EIDG. DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Für die DR.-Sitzung
vom 15. MA 1991

Bern, 8. Mai 1991

An den Bundesrat

**Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das
EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens**

1. Auftrag und Ausgangslage

Am 20. Februar 1991 hat der Bundesrat das gesetzgeberische Vorgehen für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht diskutiert. Was die Anpassungen des Bundesrechts anbelangt, hat er sich dabei für eine pragmatische Lösung ausgesprochen. Diese sieht vor, dass zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss gewisse Gesetzgebungskompetenzen an den Bundesrat und/oder an das Parlament delegiert werden, um auf diese Weise die rechtzeitige Inkraftsetzung der Anpassungen zu ermöglichen. Der Bundesrat hat sich insbesondere deshalb für diese Lösung entschieden, weil er der Auffassung war, dass mit der Vorbereitung der Anpassung des Bundesrechts einerseits nicht zugewartet werden könne, bis der EWR-Vertrag genehmigt sei, und dass andererseits eine Anpassung der Gesetze vor dem definitiven Entscheid über die Vertragsgenehmigung aus praktischen und politischen Gründen nicht in Frage komme.

Die Details dieses pragmatischen Vorgehens sind im Februar 1991 noch nicht festgelegt worden, weil verschiedene denkbare

Modalitäten noch näherer Abklärung bedurften und weil gewisse entscheidungsrelevante Elemente noch unklar waren. Der Bundesrat hat deshalb den Auftrag erteilt, ein Konzept auszuarbeiten, das ihm ermöglicht, das gesetzgeberische Vorgehen spätestens im April 1991 zu präzisieren.

Zwar sind nicht alle wesentlichen Elemente in der Zwischenzeit geklärt worden: es ist weiterhin ungewiss, ob der Vertrag wirklich Ende Juni paraphiert werden kann, in welchen Bereichen Uebergangsfristen eingeräumt werden und wann diese Uebergangsfristen ablaufen werden. Ungewiss ist natürlich auch, ob die Schweiz aufgrund des Inhalts, den der Vertragsentwurf am Schluss der Verhandlungen haben wird, überhaupt bereit sein wird, den Vertrag zu unterzeichnen. **Trotzdem erscheint es uns möglich und notwendig, bereits jetzt die grundlegenden Weichen für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht zu stellen. Denn nur wenn diese Weichen rechtzeitig gestellt werden, kann sinnvolle gesetzgeberische Vorarbeit geleistet und eine völlig überstürzte Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung vermieden werden.** Dies gilt zumindest, wenn - wie im Moment jedenfalls immer noch anzunehmen ist - der grösste Teil des EWR-Rechts auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten soll. Wir richten unsere Ueberlegungen zum gesetzgeberischen Vorgehen vor allem auf diesen Termin aus. Auch die sich abzeichnende Tendenz zur Verkürzung der Uebergangsfristen macht im übrigen einen frühzeitigen Entscheid in dieser Sache erst recht erforderlich. **Die endgültige Festlegung des Vorgehens dürfte hingegen erst dann möglich sein, wenn der definitive Vertragsentwurf vorliegt.**

Am 22. März 1991 hat sich eine von Ständerat U. Zimmerli präsiidierte parlamentarische Arbeitsgruppe konstituiert, die sich mit der Frage der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht befasst. Auch im Rahmen der Arbeitsgruppen, die vom Kontaktgremium der Kantone am 1. März 1991 geschaffen worden sind, wird diese Frage gegenwärtig eingehend diskutiert. Sowohl in der parlamentarischen Arbeitsgruppe als auch in den Arbeitsgruppen des Kontaktgremiums (insbesondere in der Arbeitsgruppe 1, die sich mit den institutionellen Aspekten befasst) wird u.a. diskutiert, ob und in welcher Weise für Anpassungen, bei denen kein Gestaltungsspielraum besteht, sowie für Fälle zeitlicher Dringlichkeit allenfalls vom ordentlichen

Rechtsetzungsverfahren abweichende Lösungen vorgesehen werden sollten.

Gleich wie die Bundesämter, die bis Ende Mai ein Grundlagenpapier ausarbeiten, in dem die wichtigsten Auswirkungen des EWR-Rechts auf das Bundesrecht dargestellt und die notwendigen gesetzgeberischen Schritte aufgezeigt werden, erwarten das Parlament und die Kantone gegenwärtig eine Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens, die der Bundesrat bereits für Ende April angekündigt hat. Aufgrund der Entwicklung der Verhandlungen hat sich nun eine leichte Verzögerung ergeben, die den Präsidenten des National- und des Ständerates sowie der parlamentarischen Arbeitsgruppe bereits zur Kenntnis gebracht worden ist. Sollte die erwartete Präzisierung weiter verzögert werden, müssten auch die Kantone informiert werden.

2. Notwendigkeit einer Delegation rechtsetzender Befugnisse

2.1. Zu berücksichtigende Erfordernisse

In seinem Grundsatzentscheid vom 20. Februar 1991 hat der Bundesrat die Notwendigkeit einer Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament und/oder an den Bundesrat ausdrücklich anerkannt. Es besteht kein Anlass, auf diesen Grundsatzentscheid zurückzukommen. Der Bundesrat hat darüber hinaus festgehalten, dass das Konzept für das gesetzgeberische Vorgehen rechtlichen, politischen und praktischen Erfordernissen Rechnung tragen soll. Zu diesen Erfordernissen gehören namentlich:

- die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen;
- die Wahrung demokratischer und föderalistischer Grundsätze;
- die Gewährleistung der Kohärenz der Rechtsordnungen und der Rechtssicherheit;
- die Berücksichtigung des Zeitbedarfs für die Vorbereitung der Anpassungen.

In seinem Schreiben vom 21. März 1991 an die Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates hat der Bundesrat zudem erklärt, dass die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht nicht zum Anlass genommen werden dürfe für eine grundlegende und dauerhafte Aenderung der Zuständigkeitsordnung zwischen Parlament und Regierung einerseits und zwischen dem Bund und den Kantonen andererseits; allfällige Aenderungen durch eine Delegation rechtsetzender Befugnisse an den Bundesrat sollen auf das Notwendige beschränkt bleiben; zu erwägen sei indessen, ob Anpassungen, bei denen dem Gesetzgeber kein Gestaltungsspielraum bleibt, selbst dann auf Verordnungsstufe erfolgen können, wenn nach der jetzt geltenden Kompetenzordnung der Gesetzgeber zuständig wäre. Diese Ueberlegungen erachten wir als massgebend für die weitere Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens. Sie können wie folgt zusammengefasst werden: **Eine Delegation rechtsetzender Befugnisse ist notwendig, sie ist aber auf das Notwendige zu beschränken.**

Jede Delegation rechtsetzender Befugnisse im Zusammenhang mit der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht kann aus politischer Sicht als zusätzliche Belastung für die EWR-Vorlage erachtet werden. Es ist deshalb verständlich, dass eine gewisse Tendenz besteht, auf jegliche Aenderung der Zuständigkeiten im Bereich der Rechtsetzung zu verzichten und in Kauf zu nehmen, dass die Anpassung des schweizerischen Rechts nicht immer rechtzeitig erfolgt. Diese Haltung wird zum Teil mit Hinweisen auf die Praxis anderer Länder und mit dem wünschbaren Verzicht auf juristischen Perfektionismus gerechtfertigt.

2.2. Gesetzgeberisches Vorgehen in andern Staaten

Ein Blick auf das Vorgehen anderer Staaten macht deutlich, dass eine Delegation rechtsetzender Befugnisse im Kontext der europäischen Integration keineswegs ungewöhnlich ist: insbesondere die neueren Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, denen zum Teil nur sehr kurze Uebergangsfristen eingeräumt worden sind, haben bei der Uebernahme des EG-Rechts weitgehend gestützt auf Delegationsnormen legiferiert. Dies gilt zum Beispiel für Spanien und Griechenland. In Portugal konnte die Regierung sich auf bereits bestehende, sehr weitgehende Delegationsnormen stützen. Erwähnt sei zudem, dass ver-

schiedene EFTA-Länder, z.B. Finnland, für den Fall der Schaffung des EWR und der damit verbundenen Uebernahme des relevanten Gemeinschaftsrechts ebenfalls den Erlass von Delegationsnormen erwägen. In andern, wie z.B. Norwegen und Schweden, wird dies möglicherweise nicht notwendig sein, weil bereits sehr weitgehende Delegationsnormen bestehen.

Allgemein dürfte allerdings der Vergleich mit andern Staaten nur sehr beschränkte Aussagekraft für das Vorgehen in der Schweiz haben, da die Institutionen, die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Vorschriften sowie die Gesetzgebungspraktiken von Land zu Land zum Teil sehr verschieden sind, so dass es vor allem darum gehen muss, ein Vorgehen zu wählen, das den spezifischen schweizerischen Institutionen und unseren besonderen Rechtstraditionen entspricht. Zu letzteren gehört insbesondere auch das Bestreben, internationale Verpflichtungen konsequent einzuhalten. Ein Vorgehen, das diesem Erfordernis Rechnung trägt, schafft zudem auch die für einen echten demokratischen Entscheid notwendige Transparenz bezüglich der Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Recht.

3. Tragweite und Grenzen der Delegation

Das Problem der Delegation rechtsetzender Befugnisse besteht nicht für die Gesamtheit der Anpassungen des schweizerischen Rechts, die aufgrund des EWR-Vertrags notwendig sind, denn ein grosser Teil der Anpassungen kann aufgrund der geltenden Zuständigkeitsordnung ohne weiteres auf Verordnungsstufe vorgenommen werden (s. Ziffer 3.1.). Es stellt sich zudem in unterschiedlicher Weise, je nach dem, ob wir es mit direkt anwendbarem oder nicht direkt anwendbarem EWR-Recht zu tun haben (s. Ziffer 3.2.). Und schliesslich gilt es auch zu unterscheiden zwischen den Anpassungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, den Anpassungen in Bereichen, in denen der Schweiz Uebergangsfristen eingeräumt werden, und den Anpassungen, die aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts erfolgen müssen (s. Ziffer 3.3.; s. zu allen drei Unterscheidungen auch das Schema im Anhang).

3.1. Anteil und Tragweite der Anpassungen, die formell-gesetzliche Bestimmungen betreffen

Das relevante Gemeinschaftsrecht ("acquis communautaire") umfasst gegenwärtig neben dem eigentlichen EWR-Vertrag selbst rund 600 Erlasse bzw. 1400 Erlasse, wenn die Aenderungserlasse mitgezählt werden. Die Art und Weise der Anpassung des nationalen Rechts an dieses EWR-Recht wird weitgehend durch das nationale Recht bestimmt, auch wenn insbesondere für direkt anwendbares Recht völkerrechtliche Regeln ebenfalls eine massgebliche Rolle spielen. **Man kann davon ausgehen, dass ein erheblicher Teil des EWR-Rechts nach der geltenden Regelung der Rechtsetzungsbefugnisse in der Schweiz durch Anpassungen auf Verordnungsstufe übernommen werden könnte (Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente).**

Beispiel: Verordnung vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr. Diese Verordnung des Rats der Europäischen Gemeinschaften enthält zum Beispiel Vorschriften über die tägliche und die wöchentliche Lenkzeit des Fahrpersonals im Strassenverkehr. Sie erfordert eine Aenderung der Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer.

Fest steht aber auch, dass ein Teil der Anpassungen die formell-gesetzliche Ebene betrifft. Das Problem der Delegation stellt sich somit höchstens für diesen Teil und keineswegs für die Gesamtheit der Anpassungen (s. dazu auch die Ausführungen zu den Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren Rechts, Ziffer 3.2.). Aufgrund des gegenwärtigen Stands des Rechtsvergleichs zwischen dem schweizerischen Recht und dem EWR-Recht lässt sich der Anteil der Anpassungen, die formell-gesetzliche Bestimmungen betreffen, noch nicht genau bestimmen. Immerhin kann aber bereits gesagt werden, dass nach den bisherigen Abklärungen rund 60 Gesetze anzupassen wären (s. Anhang zum Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 26. November 1990), wobei im Moment noch nicht genau bestimmt ist, in welchem Ausmass dem nationalen Gesetzgeber bei der Vornahme dieser Anpassungen überhaupt ein Gestaltungsspielraum verbleibt. Anzunehmen ist aber, dass in den meisten Fällen ein solcher Spielraum besteht. Die materielle Bedeutung der Anpassungen wird dabei etwa je in einem Drittel der Fälle als gering, mittel bzw. gross beurteilt.

3.2. Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren und aufgrund nicht direkt anwendbaren Rechts

Rund drei Viertel der Erlasse, die zum relevanten Gemeinschaftsrecht gehören, sind **Richtlinien**. Diese sind grundsätzlich **nicht direkt anwendbar** und bedürfen der Umsetzung durch das nationale Recht; sie geben lediglich ein verbindliches Ziel vor, überlassen hingegen die Wahl der Mittel und der Form weitgehend dem nationalen Gesetzgeber.

Beispiel: Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese Richtlinie sieht die schrittweise Gleichbehandlung von Männern und Frauen in den Bereichen Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheit sowie Arbeitslosigkeit vor. Sie verlangt u.a. den Wegfall jeglicher geschlechtsbedingter Diskriminierung in Bezug auf den Geltungsbereich von Versicherungen, die Beitragspflicht und die Leistungsberechnung, was Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, des Unfallversicherungsgesetzes und des AHV-Gesetzes erfordert.

Relevantes Gemeinschaftsrecht, das in der Form von **Verordnungen** erlassen wird, ist hingegen **direkt anwendbar**; es ist in allen Belangen verbindlich und gilt unmittelbar, ohne dass es in nationalen Ausführungserlassen präzisiert wird.

Beispiel: Verordnung vom 4. Juni 1970 zur Einführung einer Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs. Diese Verordnung führt u.a. ein einheitliches System für die Verbuchung von Investitionen und laufenden Ausgaben ein. Sie erfordert insbesondere die Änderung des SBB-Gesetzes.

Die Unterscheidung zwischen **direkt anwendbarem** und **nicht direkt anwendbarem EWR-Recht**, die in der Praxis nicht immer leicht fallen dürfte, ist für die Delegationsproblematik von grosser Bedeutung: Bei Anpassungen, die sich aufgrund **direkt anwendbaren Rechts** ergeben, bleibt dem nationalen Gesetzgeber **grundsätzlich kein Gestaltungsspielraum**. Direkt anwendbares Recht gilt und muss angewendet werden, auch wenn das nationale Recht nicht mit ihm übereinstimmt. Der nationale Gesetzgeber muss zudem im Interesse der Rechtssicherheit und der Kohärenz der Rechtsordnungen das Landesrecht an das übergeordnete EWR-

Recht anpassen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind sogar verpflichtet, Landesrecht, das mit direkt anwendbarem EG-Recht nicht vereinbar ist, zu ändern bzw. aufzuheben. Was diese Anpassungen anbelangt, stellt sich die Frage, ob sie nicht bereits nach dem geltenden Recht generell durch den Bundesrat vorgenommen werden können.

3.2.1. Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren Rechts

Wir erachten es grundsätzlich als vertretbar, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziffer 8 BV die notwendigen Ausführungserlasse zur **Anpassung des Bundesrechts an direkt anwendbares EWR-Recht** erlässt. Der Bundesrat kann jedoch nur auf Verordnungsebene legisferieren. Er kann somit nicht gesetzliche Bestimmungen formell ändern oder aufheben. Da es aus der Sicht der Rechtssicherheit klar unerwünscht, wenn nicht sogar unzulässig ist, dass Gesetzesbestimmungen weiterbestehen, die mit dem übergeordneten internationalen Recht nicht vereinbar sind, und weil weder das Volk noch das Parlament ein Interesse daran haben können, sich mit Rechtsänderungen zu befassen, bei denen sie über keinen Gestaltungsspielraum verfügen, **sollte der Bundesrat u.E. als zuständig erklärt werden, allenfalls auch Gesetzesbestimmungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts aufzuheben oder zu ändern**. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass im nationalen Recht Gesetzesbestimmungen formell in Kraft bleiben, die mit den internationalen Verpflichtungen und gegebenenfalls auch mit den auf Verordnungsebene vorgenommenen Anpassungen nicht im Einklang stehen. Und nur auf diese Weise lässt sich vermeiden, dass das Parlament in gewissen Fällen eine rein formelle Vollzugsaufgabe wahrnehmen muss und dass unter Umständen mit dem fakultativen Referendum sogar Volksabstimmungen erwirkt werden können, bei denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gar keine Entscheidungsfreiheit haben.

Diese Kompetenz des Bundesrates sollte nicht auf die Anpassungen beschränkt sein, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, sondern auch jene einschliessen, für die Uebergangsfristen eingeräumt werden oder die sich aufgrund späterer Änderungen des EWR-Rechts ergeben.

Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass die Zuständigkeit des Bundesrats, Gesetzesbestimmungen aufzuheben oder abzuändern, **nicht auf die Verfassungsstufe ausgedehnt** werden sollte. Bei der Anpassung von Verfassungsbestimmungen drängt sich der Weg der formellen Partialrevision der Verfassung auf, soweit eine Anpassung an das EWR-Recht überhaupt als unerlässlich erachtet wird (s. Ziffer 4). Aufgrund der bisherigen Abklärung der Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Recht, dürften solche Fälle selten sein.

Ein mögliches Beispiel: die Umsetzung der Richtlinie vom 13. Mai 1965 zur Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, könnte u.U. eine Anpassung auf Verfassungsstufe erforderlich machen, da das relevante Gemeinschaftsrecht möglicherweise nicht mit der Handels- und Gewerbefreiheit (Artikel 31 BV) vereinbar ist.

Im weiteren ist in diesem Zusammenhang auch zu präzisieren, dass diese Zuständigkeit des Bundesrates **nur für Anpassungen** gegeben ist, **die sich zwingend aus dem direkt anwendbaren Recht ergeben**. Für sogenannte flankierende Massnahmen, die in einzelnen Bereichen in Verbindung mit oder als Folge der Anpassung des schweizerischen Rechts als sinnvoll oder wünschbar erachtet werden könnten, um gewisse negative Auswirkungen der notwendigen Anpassungen zu mindern oder zu vermeiden, gilt das ordentliche Rechtsetzungsverfahren. Soweit solche Massnahmen nach geltendem Recht in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen, sollen sie nicht vom Bundesrat getroffen werden können.

Als mögliche Beispiele seien hier etwa raumplanerische Massnahmen im Zusammenhang mit der notwendigen Anpassung der Lex Friedrich genannt oder Aenderungen im Bereich der sozialen Fürsorge im Zusammenhang mit den Anpassungen, die bei den Ergänzungsleistungen notwendig sein könnten.

Antrag 1: Wir beantragen, dass der Bundesrat als zuständig erklärt wird, die Anpassungen vorzunehmen, die aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts auf den vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR (1. Januar 1993) oder später (Uebergangsfristen, Rechtsfortbildung) notwendig sind. Er kann dabei auch Gesetzesbestimmungen aufheben oder abändern.

3.2.2. Anpassungen zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts.

Bei Anpassungen, die zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts notwendig sind, ist die Situation anders. Hier verfügt der nationale Gesetzgeber über einen - allerdings nicht unbegrenzten - Gestaltungsspielraum, der u.E. soweit möglich unter Berücksichtigung der normalen Zuständigkeitsordnung genutzt werden sollte. Eine Delegation rechtsetzender Befugnisse kommt hier allenfalls dort in Frage, wo sie aus praktischen Gründen notwendig ist, um die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen zu ermöglichen. Dies bedeutet insbesondere, dass nach dem Zeitpunkt der geforderten Anpassung an das EWR-Recht differenziert werden muss.

3.3. Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Anpassung

Die Genehmigung des EWR-Vertrags verlangt grundlegende Änderungen im schweizerischen Recht. Diese Änderungen, die zum Teil lediglich die Revision bestehender Erlasse, zum Teil aber auch die Schaffung neuer Erlasse erfordern, können in drei Kategorien eingeteilt werden:

- solche, deren Inkraftsetzung auf den 1. Januar 1993 erfolgen muss;
- solche, für die der Schweiz Uebergangsfristen eingeräumt werden;
- solche, die aufgrund späterer Änderungen des EWR-Rechts notwendig werden.

Die Unterscheidung zwischen diesen drei Kategorien gilt sowohl für das direkt anwendbare als auch für das nicht direkt anwendbare EWR-Recht. Aufgrund unseres ersten Antrags (allgemeine Zuständigkeit des Bundesrates für Anpassungen aufgrund direkt anwendbaren Rechts) **befassen wir uns aber im folgenden vor allem mit der Umsetzung des nicht direkt anwendbaren EWR-Recht.**

3.3.1. Anpassungen, die auf den 1. Januar in Kraft treten müssen.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen ist anzunehmen, dass **der grösste Teil des EWR-Rechts (schätzungsweise rund 80%) auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten muss**. Für Anpassungen, die zu dieser ersten Kategorie gehören, bleibt nur sehr wenig Zeit.

Wenn diese Anpassungen **im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren** vorgenommen würden, so müssten sie, soweit sie Änderungen auf formell-gesetzlicher Ebene erfordern, vom Parlament bereits vor der Abstimmung über die Genehmigung des EWR-Vertrags beschlossen werden, damit die Referendumsfrist gewährt werden könnte; käme das Referendum zustande, müsste die Volksabstimmung vor Ende 1992 durchgeführt werden; bei einem negativen Ausgang der Volksabstimmung wäre die Schweiz nicht in der Lage, ihre internationalen Verpflichtungen einzuhalten. Um dieses Risiko zu vermeiden, müsste somit auf jeden Fall das fakultative Referendum ausgeschlossen werden, was einer umfassenden Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament gleichkäme, die auf jeden Fall in einer dem obligatorischen Referendum unterworfenen Bestimmung erfolgen müsste.

Bei einem **Ausschluss des fakultativen Referendums**, ist an sich denkbar, dass das Parlament die notwendigen Gesetzesänderungen zusammen mit der EWR-Vorlage, d.h. vor der Abstimmung über die Genehmigung des EWR-Vertrags, berät und beschliesst, oder dass es das Ergebnis der Abstimmung über die Genehmigung des Vertrags abwartet, um anschliessend innerhalb sehr kurzer Zeit eine ganze Reihe von Erlassen zu verabschieden. Beide Lösungen ermöglichen es dem Parlament, bei der Genehmigung des EWR-Vertrags wirklich in Kenntnis der wesentlichen Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Recht zu entscheiden und die notwendigen Anpassungen möglichst weitgehend selbst mitzugestalten. Sie sind aber auch nicht unproblematisch. Denn im ersten Fall ist fraglich, ob eine solche "Gesetzgebung auf Vorrat" politisch und arbeitsökonomisch sinnvoll ist und ob die Verwaltung überhaupt in der Lage ist, dem Parlament rechtzeitig bereits ausformulierte Erlassentwürfe zu unterbreiten. Praktisch müsste dies noch vor Ende Jahr zusammen mit der Botschaft zum EWR-Vertrag oder aber spätestens im Winter 1992 geschehen. Dazu kommt - dies gilt auch für den zweiten Fall -, dass das Parlament selbst in der Lage und bereit sein müsste, 1992 einen einmaligen gesetzgeberischen Kraftakt zu vollbrin-

gen. Die zweite Lösung würde zudem voraussetzen, dass die Abstimmung über den EWR-Vertrag relativ früh angesetzt würde, während im ersten Fall damit länger (allenfalls bis im Dezember 1992) zugewartet werden könnte, was aus der Sicht der politischen Meinungsbildung vielleicht vorzuziehen wäre.

Eine Delegation rechtsetzender Befugnisse an den Bundesrat würde der Bundesverwaltung ermöglichen, erheblich mehr Zeit für die Vorbereitung der Anpassungen einzusetzen, was angesichts der sehr knapp bemessenen Fristen zweifellos sehr wünschbar wäre. Konkret würde es genügen, wenn die ausformulierten Erlassentwürfe im Sommer 1992 statt bereits vor Ende 1991 bzw. im Winter 1992 vorliegen würden. Dieser Unterschied von ein paar Monaten ist keineswegs geringfügig, wenn man den jetzigen Stand der gesetzgeberischen Vorarbeiten und den vorgesehenen Zeitpunkt für die Paraphierung des EWR-Vertrags berücksichtigt. Eine solche Delegation hätte zudem den Vorteil, die praktische Bedeutung der Unterscheidung zwischen direkt anwendbarem und nicht direkt anwendbarem Recht zu relativieren. **Es ist jedoch anzunehmen, dass eine Delegation an den Bundesrat in politischer Hinsicht eine viel grössere Belastung darstellt als eine Delegation an das Parlament. Aus diesem Grund kommt sie für die Anpassungen zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts, d.h. dort wo dem nationalen Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bleibt, kaum in Frage.**

Denkbar wäre auch eine **gemischte Lösung**, bei der das Parlament in den Fällen, die es als politisch besonders bedeutsam oder heikel erachtet, selbst legiferiert, währenddem für die andern Fälle der Bundesrat zur Rechtsetzung ermächtigt würde. Dies könnte entweder allgemein im Genehmigungsbeschluss oder bereichsspezifisch in allgemeinverbindlichen, dem Referendum entzogenen Bundesbeschlüssen geschehen. In beiden Fällen dürfte aber die Gefahr bestehen, dass die Beurteilung der politischen Bedeutung zu Kontroversen Anlass geben könnte. Die Beurteilung der politischen Bedeutung müsste zudem praktisch in erster Linie durch den Bundesrat erfolgen, der die Vorlagen an das Parlament ausarbeitet.

Antrag 2: Wir beantragen, für Anpassungen zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen und für die nach dem geltenden Recht der Gesetzgeber zuständig wäre, eine Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament vorzusehen.

3.3.2 Anpassungen, die später erfolgen können

Anders liegen die Dinge bei den **Anpassungen in Bereichen, in denen der Schweiz eine Uebergangsfrist eingeräumt wird, und bei den Anpassungen aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts.**

Als Beispiel für nicht direkt anwendbare Bestimmungen, für die eine Uebergangsfrist eingeräumt wird, sei etwa die Richtlinie vom 25. Juli 1978 über den Jahresabschluss von Gesellschaften erwähnt. Diese Richtlinie enthält Vorschriften über die Rechnungslegung, die Buchführung, die Bewertung, die Reservebildung, die Offenlegung von Reserven, etc., deren Umsetzung in das schweizerische Recht eine punktuelle Anpassung des OR erfordert.

Als Beispiel für Anpassungen aufgrund späterer Aenderungen des EWR-Rechts können gesetzliche Bestimmungen genannt werden, die geschaffen werden müssen, wenn der Vorschlag vom 27. Mai 1988 für eine Richtlinie zur Beweislast im Bereich des gleichen Entgelts und der Gleichbehandlung von Frauen und Männern geltendes Recht wird.

In diesen beiden Fällen **sollte u.E. bei der Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts unter Wahrung der normalen Zuständigkeitsordnung legiferiert werden.** Sofern die Uebergangsfri-
sten bzw. die Fristen für Anpassungen aufgrund späterer Aende-
rungen ausreichend lang sind, sollte dies praktisch ohne wei-
teres möglich sein. Probleme könnten allenfalls dann auftre-
ten, wenn gegen eine Vorlage das Referendum ergriffen wird und
die Vorlage in der Volksabstimmung scheitert. Es stellt sich
somit die Frage, ob für diesen Fall und eventuell für Situa-
tionen, in denen die Fristen zu knapp angesetzt werden, um auf
dem ordentlichen Weg zu legiferieren, subsidiär eine Delega-
tion rechtsetzender Befugnisse an das Parlament oder gar an
die Regierung vorgesehen werden sollte. **Unseres Erachtens kann
auf eine solche subsidiäre Delegation verzichtet werden.**
Einerseits sollte die voraussichtliche Dauer der Ueber-
gangsfristen genügen, um die erforderlichen Anpassungen im or-

dentlichen Rechtsetzungsverfahren vorzunehmen. Andererseits dürften die späteren Aenderungen angesichts des Charakters des EWR-Vertrags für die Schweiz von eher untergeordneter Bedeutung sein. Und für den Fall, dass eine Vorlage im Anschluss an ein Referendum in der Volksabstimmung scheitert, wäre es politisch äusserst heikel, dem Parlament oder dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, eine Neuregelung selbst zu beschliessen. Immerhin sei aber darauf hingewiesen, dass die Schweiz mit diesem Verzicht auf eine subsidiäre Delegation riskiert, in gewissen Fällen internationale Verpflichtungen nicht rechtzeitig erfüllen zu können.

Antrag 3: Wir beantragen, dass Anpassungen aufgrund nicht direkt anwendbarer Bestimmungen, für deren Umsetzung Uebergangsfristen eingeräumt werden, oder die erst nach der Schaffung des EWR in Kraft treten, im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren vorgenommen werden. Auf eine subsidiäre Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament oder an den Bundesrat wird verzichtet.

3.4. Befristung der Delegation oder Evokationsrecht

Für Anpassungen, die aufgrund direkt anwendbaren Rechts erforderlich sind, hat es keinen Sinn, eine Zuständigkeitsregelung vorzusehen, die nach dem Zeitpunkt der geforderten Anpassung differenziert ist, da der wesentliche Grund für die Zuständigkeit des Bundesrates, gegebenenfalls auch Gesetzesbestimmungen aufzuheben oder abzuändern, nämlich der fehlende Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers, dauerhaften Charakter hat.

Bei Anpassungen, die zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts notwendig sind, kommt hingegen eine Differenzierung durchaus in Frage. Bei ihnen wäre z.B. eine Befristung der Delegation möglich und entspräche an sich dem Grundsatz, wonach die Delegation auf das Notwendige zu beschränken ist. Eine solche Befristung würde jedoch einen unerwünschten Automatismus in der Rechtsetzungstätigkeit bewirken. Sie würde zudem eine unnötige Rechtsunsicherheit schaffen, da die erlassenen Bestimmungen nach Ablauf von ein paar Jahren wieder in Frage gestellt würden. Wir sind deshalb der Auffassung, dass in die-

sen Fällen die Kompetenzen des Gesetzgebers in anderer Weise längerfristig gewährt werden sollten.

Eine Möglichkeit, die Kompetenzen des Gesetzgebers zu wahren ohne den unerwünschten Automatismus in der Gesetzgebungstätigkeit, böte ein Evokationsrecht, das es dem Gesetzgeber erlauben würde, in all jenen Bereichen, in denen zunächst gestützt auf eine Delegation legiferiert worden ist, in einem späteren Zeitpunkt selbst wieder aktiv zu werden und die bestehende Regelung durch Bestimmungen abzulösen, die im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren geschaffen werden. Auch in diesem Fall besteht jedoch eine Zweistufigkeit im Prozess der Rechtsanpassung, die u.E. vermieden werden sollte, und die vor allem dann keinen Sinn hat, wenn das Parlament und nicht die Regierung Adressat der Delegation rechtsetzender Befugnisse ist.

Antrag 4: Wir beantragen, auf ein zweistufiges Vorgehen zu verzichten, bei dem die Anpassungen zunächst gestützt auf eine Delegation rechtsetzender Befugnisse erfolgen würden, später aber allgemein (Befristung der Delegation) oder in gewissen Fällen (Evokationsrecht) im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren vorgenommen werden müssten.

4. Kompetenzregelung im Genehmigungsbeschluss

In seiner Entscheidung vom 20. Februar 1991 hat der Bundesrat festgehalten, dass die Genehmigung des EWR-Vertrags Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wird, falls der Vertragsinhalt schliesslich nicht grundlegend von den Vorstellungen abweicht, die insbesondere im Informationsbericht vom 26. November 1990 zum Ausdruck gebracht worden sind. Wenn diese Voraussetzung vorliegt, ist es möglich, allfällige Anpassungen des Verfassungsrechts, die im Zusammenhang mit der Schaffung des EWR als unabdingbar erachtet werden, gleichzeitig mit dem Genehmigungsbeschluss Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten (Einheit der Materie).

Welche Partialrevisionen im Einzelnen in diesem Zusammenhang vorgenommen werden sollten, wird seit einiger Zeit diskutiert. Es ist im Moment nicht notwendig, diese Diskussion abzuschliessen und den Inhalt des Genehmigungsbeschlusses bzw. die

Verknüpfung dieses Beschlusses mit allfälligen Verfassungsänderungen bereits in allen Teilen festzulegen. Mit dieser Entscheidung kann zugewartet werden, bis der definitive Inhalt und der Charakter des EWR-Vertrags bekannt ist. **Hingegen kann und muss schon jetzt festgehalten werden, dass die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament sowie die Zuständigkeit des Bundesrates, bei der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht gesetzliche Bestimmungen aufzuheben oder abzuändern, in diesem Genehmigungsbeschluss vorzusehen sind.**

Sollte die Genehmigung des EWR-Vertrags wider Erwarten nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, müssten die im Zusammenhang mit der Schaffung des EWR als notwendig erachteten Partialrevisionen der Bundesverfassung, insbesondere die vorgesehene Delegation rechtsetzender Befugnisse, gleichwohl Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Allerdings müsste für diesen Fall, zu denken ist insbesondere an einen zeitlich befristeten "EWR-light", die Frage der Delegation rechtsetzender Befugnisse auf Verfassungsebene neu überdacht werden.

Antrag 5: Wir beantragen, dass die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament (Umsetzung nicht direkt anwendbarer Bestimmungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen) und die Zuständigkeit des Bundesrates für die Anpassung gesetzlicher Bestimmungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts im Genehmigungsbeschluss vorgesehen werden.

5. Gesetzestechnische Ausgestaltung und Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments

5.1. Einführungsgesetz

In unserem Antrag vom 15. Februar 1991 haben wir den Erlass eines dem Referendum entzogenen Einführungsgesetzes zum EWR als eine der möglichen Varianten im Rahmen der pragmatischen Option genannt. Ein solches Einführungsgesetz könnte neben gewissen institutionellen oder organisatorischen Vorschriften z.B. Bestimmungen enthalten, mit denen gewisse Querschnittpro-

bleme geregelt werden (Strafbestimmungen, Verfahrensvorschriften, etc). Darüber hinaus könnte es namentlich auch bereicherspezifische Delegationsnormen sowie in einzelnen Bereichen u.U. Gesetzesänderungen enthalten. Wenn entsprechend unserem Antrag eine allgemeine Delegation an das Parlament beschlossen wird, dürfte sich ein Einführungsgesetz zumindest vorläufig erübrigen. Es ist dann unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation gewisser politisch sehr bedeutsamer Entschiede weniger dringlich, bereicherspezifische Delegationen vorzusehen. Die Gesetzesänderungen, die das Parlament in der Form allgemeinverbindlicher, dem Referendum entzogener Bundesbeschlüsse vornimmt, brauchen nicht in einem Einführungsgesetz zusammengefasst zu werden; sie könnten in einem Anhang aufgelistet werden, der den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss zur Kenntnis gebracht wird. Dieser Verzicht schliesst nicht aus, dass möglicherweise in einer späteren Phase gewisse allgemeine Probleme im Zusammenhang mit der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht in einem eigentlichen Einführungsgesetz geregelt werden könnten (Kodifikation oder Konsolidierung gewisser allgemeiner oder bereichübergreifender Bestimmungen im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag).

5.2. Gesetzgebungsleitsätze

Für den Fall einer generellen Delegation rechtsetzender Befugnisse an die Regierung haben wir neben den bereicherspezifischen Delegationen verschiedene weitere Möglichkeiten geprüft, mit denen der Gesetzgeber den Inhalt der Verordnungsbestimmungen entscheidend prägen kann. Im Vordergrund stand dabei der Erlass von Gesetzgebungsleitsätzen.

Gesetzgebungsleitsätze, die in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses verabschiedet werden könnten, wären ein gesetzestechnisches Instrument, das im Vergleich zur Formulierung von bereicherspezifischen Delegationsnormen, die in ein Einführungsgesetz aufzunehmen wären, sowohl mehr Flexibilität als auch grössere Bestimmtheit ermöglichen würde. Sie entsprächen in optimaler Weise dem berechtigten Anliegen des Parlaments, die Anpassungen des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht möglichst weitgehend mitgestalten zu können, ohne selbst die Anpassungen vornehmen zu müssen. Wenn jedoch,

wie wir jetzt beantragen, das Parlament selbst mittels allgemeinverbindlicher, dem Referendum entzogener Bundesbeschlüsse legiferiert, braucht diese Idee nicht mehr weiterverfolgt zu werden.

5.3. Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments

Wenn das Parlament selbst die erforderlichen Gesetzesänderungen vornimmt, die sich aufgrund von nicht direkt anwendbarem EWR-Recht ergeben, das auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten muss, sind seine Mitwirkungsmöglichkeiten zumindest dort in vollem Masse gewährleistet, wo der nationale Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum verfügt.

Für den Fall einer Delegation rechtsetzender Befugnisse an die Regierung, haben wir geprüft, welche kompensatorischen Massnahmen vorgesehen werden sollten. Als besonders geeignete Instrumente würden wir in diesem Zusammenhang die Formulierung der Gesetzgebungsleitsätze, das Evokationsrecht des Gesetzgebers und die Konsultation des Parlaments bzw. einer parlamentarischen Kommission vor dem Erlass von Verordnungsrecht erachten. Mit diesen drei Instrumenten wäre es dem Parlament möglich gewesen, die Rechtsetzungstätigkeit der Regierung sowohl vor als auch nach dem Erlass von Bestimmungen wesentlich zu beeinflussen.

5.3.1. Konsultation des Parlaments im gesetzgeberischen Vorverfahren.

Wenn das Parlament wie vorgesehen einen entscheidenden Beitrag bei der Umsetzung des EWR-Rechts leisten soll, muss es möglichst frühzeitig über dieses Recht und die gesetzgeberischen Vorarbeiten von Regierung und Verwaltung informiert werden. Die Schaffung einer parlamentarischen Kommission, die bereits im Rahmen der gesetzgeberischen Vorarbeiten informiert und konsultiert würde, wäre u.E. ein geeignetes Mittel, um eine gestalterische Mitwirkung des Parlaments zu gewährleisten. Was spätere Änderungen des EWR-Rechts anbelangt, könnte diese Kommission im übrigen bereits vor oder unmittelbar nach der Verabschiedung von EG-Erlassen, d.h. noch vor deren Integration in das EWR-Recht, informiert und konsultiert werden. Sie könnte sich bei dieser Gelegenheit

insbesondere auch zu der praktisch oft nicht ganz einfachen Frage der Unterscheidung zwischen direkt anwendbaren und nicht direkt anwendbaren Bestimmungen äussern. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise dieser Kommission müsste vom Parlament näher präzisiert werden.

Antrag 6: Wir beantragen, dass der Bundesrat dem Parlament die Schaffung einer parlamentarische Kommission vorschlägt, die frühzeitig über die Vorbereitung neuen EWR-Rechts informiert wird und die Gelegenheit erhält, sich zu den gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht zu äussern (Vernehmlassung zu Erlassungsentwürfen).

5.3.2. Genehmigungsvorbehalt und ähnliche Instrumente.

Zahlreiche weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments sind durchaus denkbar. So könnten zum Beispiel Genehmigungsvorbehalte, Vetorechte und Aenderungsvorbehalte zugunsten des Parlaments vorgesehen werden.

Beispiel: Artikel 10 Absatz 2 des Bundesgesetzes über ausenwirtschaftliche Massnahmen.

Im Vergleich zu diesen Formen der Mitwirkung des Parlaments hat die Konsultation einer parlamentarischen Kommission jedoch den Vorteil, dass die Mitwirkung erfolgt, bevor die Entscheide getroffen sind und dass die Entscheidungskompetenzen nicht verwischt werden. Wir sind darüber hinaus der Meinung, dass generelle Genehmigungs- und Aenderungsvorbehalte sowie Vetorechte, die mit einer Berichtspflicht des Bundesrates verbunden wären, wie dies im geltenden Recht im Bereich der ausenwirtschaftlichen Massnahmen der Fall ist, die Gesetzgebungsarbeit ähnlich wie eine generelle Befristung der Delegation unnötig belasten würden und sich mehrheitlich zu reinen Formalismen entwickeln könnten.

6. Anpassungen auf kantonaler Ebene

Die Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht ist in erster Linie eine Angelegenheit der Kantone. Diese sind primär dafür verantwortlich, dass die kantonale Gesetzgebung recht-

zeitig und EWR-konform geändert wird. Das Kontaktgremium der Kantone und die von ihm eingesetzten bereichsspezifischen Arbeitsgruppen befassen sich bereits seit einiger Zeit mit dieser Aufgabe.

Die Anpassung an das EWR-Recht soll nicht zum Anlass genommen werden für eine grundlegende und dauerhafte Änderung der Zuständigkeitsordnung zwischen dem Bund und den Kantonen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sollten u.E. nur unter den folgenden kumulativen Bedingungen möglich sein:

- der Bund verfügt an sich bereits über die verfassungsrechtliche Kompetenz, nutzt diese aber nicht oder nur teilweise (Bereich der konkurrierenden Kompetenzen);
- die Kantone wünschen selbst eine Bundesregelung;
- der Bund erachtet eine solche als geboten.

Bereiche, in denen eine Ablösung kantonaler oder interkantonalen Regelungen durch bundesrechtliche Erlasse diskutiert wird, sind zum Beispiel die Ausbildung (Anerkennung von Diplomen) und das Gesundheitswesen (Heilmittelkonkordat).

Es soll im weiteren grundsätzlich den Kantonen obliegen, dafür zu sorgen, dass sie über ein Rechtsetzungsverfahren verfügen, das es ihnen erlaubt, die notwendigen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen. Unter Umständen drängt sich auch auf kantonaler Ebene eine gewisse, genau umgrenzte Delegation rechtsetzender Befugnisse auf. Die Kantone müssen dies selbst beurteilen. Höchstens als ultima ratio käme u.E. eine bundesrechtliche Regelung in Frage, die es den kantonalen Regierungen oder Parlamenten ermöglichen würde, die notwendigen Anpassungen an das EWR-Recht, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, in Abweichung vom ordentlichen Rechtsetzungsverfahren selbst vorzunehmen.

Was den Einsatz der Aufsichtsmittel des Bundes bei nicht rechtzeitiger oder nicht EWR-konformer Anpassung des kantonalen Rechts anbelangt, ist festzuhalten, dass diese grundsätzlich nur im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung und unter Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsgrundsätze (Verhältnismässigkeit, Subsidiarität) sowie der Pflicht zum Zusam-

menwirken zwischen Bund und Kantonen (Bundestreue) eingesetzt werden.

Antrag 7: Wir beantragen, dass die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen grundsätzlich nicht geändert wird und dass die Kantone grundsätzlich selbst dafür sorgen müssen, über ein Rechtsetzungsverfahren zu verfügen, das ihnen eine rechtzeitige Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht insbesondere auf den 1. Januar 1993 ermöglicht.

7. Vernehmlassungsverfahren

Angesichts der sehr knappen Zeit, die für die Anpassungen zur Verfügung steht, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, dürfte es in vielen Fällen unumgänglich sein, auf das übliche Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, Parteien und Verbänden zu verzichten, soweit eine Vernehmlassung nicht im geltenden Recht zwingend vorgeschrieben ist. Dieser Verzicht wird mindestens teilweise dadurch kompensiert, dass **die Kantone im Rahmen des Kontaktgremiums seit Herbst 1989 frühzeitig, regelmässig und umfassend informiert werden.** Die vom Kontaktgremium eingesetzten Arbeitsgruppen werden eingehend über die Entwicklung der legislatorischen Vorarbeiten in den einzelnen Bereichen orientiert. Auch das Parlament wird über die am 22. März 1991 gebildete Arbeitsgruppe, die politisch sehr breit abgestützt ist, frühzeitig und umfassend informiert. Ebenfalls eingehend und regelmässig informiert werden die Verbände. Dazu kommt, dass die meisten Kantone, Parteien und Verbände aus zeitlichen Gründen kaum in der Lage wären, zu allen Vorlagen überhaupt Stellung zu nehmen.

In manchen Fällen wird auch zu prüfen sein, ob allenfalls eine konferenzielle Vernehmlassung durchgeführt werden könnte, ob kürzere Fristen gesetzt werden könnten oder ob die Vernehmlassung auf ein paar wenige bedeutsame Fragen beschränkt werden könnte.

Antrag 8: Wir beantragen, dass für die Anpassungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, auf die Durchführung der üblichen, schriftlichen Vernehmlassung zu den Erlassentwürfen zu verzichtet werden kann.

8. Anpassung an das EWR-Recht und andere Gesetzgebungsvorhaben

Die Gesetzgebungsarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht beanspruchen die Kapazitäten der Verwaltung, des Bundesrates und des Parlaments in ausserordentlichem Mass. Trotzdem sollten sie nicht ein faktisches Moratorium für andere, innerstaatlich bedingte Gesetzgebungsvorhaben zur Folge haben.

Andererseits gilt es auch zu vermeiden, dass solche andern, innerstaatlich bedingten Gesetzgebungsvorhaben gestützt auf Delegationsnormen, die speziell für die Anpassung an das EWR-Recht geschaffen werden, realisiert werden. Dies gilt insbesondere für Gesetzgebungsvorhaben, die vielleicht durch die Schaffung des EWR ausgelöst werden, die jedoch nicht eigentlich der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht, dienen sondern flankierenden Charakter haben (s. dazu Ziffer 3.2.1. in fine).

9. Stellenbegehren im Zusammenhang mit den Gesetzgebungsarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht

Die Gesetzgebungsarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht werden in vielen Bereichen nicht ohne zusätzliches Personal bewältigt werden können. Die Frage hat sich deshalb gestellt, ob gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens ein Sammelantrag für die Schaffung zusätzlicher Stellen unterbreitet werden soll. Die Generalsekretärenkonferenz hat sich mit dieser Frage befasst, hat jedoch darauf verzichtet, die Unterbreitung eines Sammelantrags zu beschliessen. Es ist somit davon auszugehen, dass die einzelnen Departemente ihren zusätzlichen Personalbedarf im Zusammenhang mit der Schaffung des

EWR separat geltend machen werden. Dies sollte u.E. unbedingt zeitlich koordiniert und in Absprache mit dem Eidg. Personalamt geschehen.

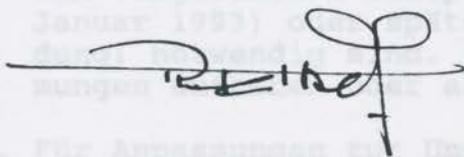
10. Aemterkonsultation

Wir haben auf die Durchführung einer formellen Aemterkonsultation verzichtet. Der Antragsentwurf ist jedoch den Mitgliedern des interdepartementalen Ausschusses für europäische Integration unterbreitet worden. Deren Bemerkungen sind in der vorliegenden Fassung weitgehend berücksichtigt worden.

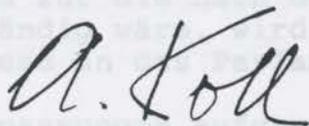
11. Antrag

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

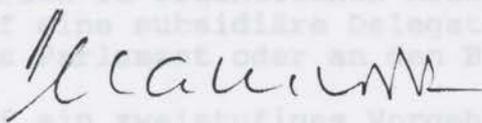
1. Der Bundesrat wird als zuständig erklärt, die Anpassungen
EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



2. Für Anpassungen in die Umsetzung nicht direkt anwendbaren
EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



3. Anpassung in die Umsetzung nicht direkt anwendbarer Bestimmungen,
für deren Umsetzung Übergangsfristen eingeräumt werden,
EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs

5. Die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament
(Umsetzung nicht direkt anwendbarer Bestimmungen, die auf
den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen) und die Zustän-
digkeit des Bundesrates für die Anpassung gesetzlicher Be-

Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens

Aufgrund des gemeinsamen Antrags des EDA, des EJPD und des EVD vom 8. Mai 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens

wird beschlossen:

1. Der Bundesrat wird als zuständig erklärt, die Anpassungen vorzunehmen, die aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts auf den vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR (1. Januar 1993) oder später (Uebergangsfrist Rechtsfortbildung) notwendig sind. Er kann dabei auch Gesetzesbestimmungen aufheben oder abändern.
2. Für Anpassungen zur Umsetzung nicht direkt anwendbaren Rechts, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen und für die nach dem geltenden Recht der Gesetzgeber zuständig wäre, wird eine Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament vorgesehen.
3. Anpassungen aufgrund nicht direkt anwendbarer Bestimmungen, für deren Umsetzung Uebergangsfristen eingeräumt werden, oder die erst nach der Schaffung des EWR in Kraft treten, werden im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren vorgenommen. Auf eine subsidiäre Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament oder an den Bundesrat wird verzichtet.
4. Auf ein zweistufiges Vorgehen, bei dem die Anpassungen zunächst gestützt auf eine Delegation rechtsetzender Befugnisse erfolgen würden, später aber allgemein (Befristung der Delegation) oder in gewissen Fällen (Evokationsrecht) im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren vorgenommen werden müssten, wird verzichtet.
5. Die Delegation rechtsetzender Befugnisse an das Parlament (Umsetzung nicht direkt anwendbarer Bestimmungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen) und die Zuständigkeit des Bundesrates für die Anpassung gesetzlicher Be-

stimmungen aufgrund direkt anwendbaren EWR-Rechts werden im Genehmigungsbeschluss vorgesehen.

6. Dem Parlament wird die Schaffung einer parlamentarischen Kommission vorgeschlagen, die frühzeitig über die Vorbereitung neuen EWR-Rechts informiert wird und die Gelegenheit erhält, sich zu den gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht zu äussern (Vernehmlassung zu Erlassentwürfen).
7. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen wird grundsätzlich nicht geändert. Die Kantone müssen grundsätzlich selbst dafür sorgen, dass sie über ein Rechtsetzungsverfahren verfügen, welches ihnen eine rechtzeitige Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht insbesondere auf den 1. Januar 1993 ermöglicht.
8. Für die Anpassungen, die auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten müssen, kann auf die Durchführung der üblichen, schriftlichen Vernehmlassung zu den Erlassentwürfen verzichtet werden.
9. Die Mitglieder der am 22. März 1991 gebildeten parlamentarischen Arbeitsgruppe und das Kontaktgremium der Kantone sowie die von diesem eingesetzten Arbeitsgruppen werden durch das EJPD über diesen Entscheid informiert.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

UEBERSICHT UEBER DAS GESETZGEBERISCHE VORGEHEN FUER DIE ANPASSUNGEN AN DAS EWR-RECHT

<p>Zeitpunkt des Inkrafttretens Rechtsnatur</p>	<p>Inkrafttreten auf 1.1.93</p>	<p>Bereiche mit Uebergangsfristen</p>	<p>Rechtsfortbildung (spätere Aenderungen)</p>
<p>Direkt anwendbare Bestimmungen (in der Regel in EWR-Verordnung)</p>	<p>Bundesrat</p>	<p>Bundesrat</p>	<p>Bundesrat</p>
<p>Nicht direkt anwendbare Bestimmungen (in der Regel in EWR-Richtlinie)</p>	<p>Delegation an das Parlament, soweit die Anpassung nach geltendem Recht nicht auf Verordnungsstufe erfolgen kann.</p>	<p>ordentliches Rechtssetzungsverfahren (keine Aenderung der Zuständigkeiten)</p>	<p>ordentliches Rechtssetzungsverfahren (keine Aenderung der Zuständigkeiten)</p>



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, 13. Mai 1991

Für die BR.-Sitzung
 vom 15. MA 1991

An den Bundesrat

Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das
 EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens

Mitbericht

zum Antrag des EDA, EJPD und EVD vom 8. Mai 1991

1. Antrag:

Wir beantragen Ihnen, die Entscheide über das Rechtsetzungsverfahren i.S. EWR erst nach dem Abschluss der Verhandlungen, frühestens aber nach der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 zu treffen.

Begründung:

Die Vorbereitungsarbeiten zur Anpassung unseres Rechts an den *acquis communautaire* können auch ohne die beantragten Entscheide weitergeführt werden. Hingegen erachten wir es in zweierlei Hinsicht als gefährlich, uns bereits heute auf gewisse Kompetenzdelegationen festzulegen.

Erstens würde damit unsere Verhandlungsposition innerhalb der EFTA und gegenüber der EG eher geschwächt. Im Umfang der vorgesehenen Delegation entfielen nämlich unser Argument, wonach wir auf gewisse Punkte des Vertrages keinesfalls eintreten können, weil sie dem Referendum unterliegen und vom Volk nie akzeptiert würden.

Zum zweiten wäre es völlig inopportun, vor der Abstimmung vom 2. Juni 1991 über die Finanzordnung der Öffentlichkeit kundzutun, dass eine Kompetenzdelegation ans Parlament in wichtigen Fragen des EWR-Vertrages vorgesehen ist und damit das Referendum ausgeschlossen werden soll. Dies könnte viele Stimmbürger, die in der Europafrage noch nicht entschieden haben oder eher ablehnend eingestellt sind, veranlassen, mit einem Nein gegen die Mehrwertsteuer am 2. Juni 1991 gegen eine Annäherung zu demonstrieren.

Obwohl die Fiskalordnung nicht Teil des EWR sein wird und eine Delegation in dieser Frage nicht vorgesehen ist (Antrag 3 ihres Papiers), könnte durch eine Diskussion über Delegationsfragen die Befürchtung aufkommen, das Parlament könnte dereinst ohne Volksbefragung die Mehrwertsteuersätze der EG übernehmen.

2. Antrag:

Die Finanzierung des Beitritts zum EWR ist gleichzeitig mit dem Beschlussesentwurf zum Beitritt und dem Vertragsentwurf sicherzustellen.

Begründung:

Ueber die finanziellen Folgen eines Beitritts zum EWR bestehen erst vage Schätzungen, die indessen erkennen lassen, dass Kosten in einer Dimension von 1 - 2 Milliarden anfallen könnten. Solche zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushaltes müssen als nicht finanziert gelten. Wir verlangen, dass die Regelung der Finanzierung integrierender Bestandteil des Paketes darstellen soll.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stu

Stich