

Sitzung des Ständerats vom 24. August 1992¹

EWR. ANPASSUNG DES BUNDESRECHTS (EUROLEX)

[Bern,] 24. August 1992

*Präsidentin:*² Nach intensiven Vorbereitungen stehen wir nun am Beginn der für unser Land folgenreichen Integrationsdebatte. Es gilt, die Stellung der Schweiz in Europa neu zu definieren. Zum besseren Verständnis weise ich allfällige Zuhörer auf den Tribünen darauf hin, dass gemäss Absprache zwischen den Räten der Nationalrat mit der Beratung des EWR-Abkommens beginnt,³ während der Ständerat die in der Folge eines Ja zum EWR notwendigen Anpassungen des Schweizer Rechts an das EG-Recht berät. In der Herbstsession werden dann die Rollen vertauscht.⁴

Bei uns geht es bei dieser sogenannten Eurolex-Übung um mehrere Dutzend Gesetzesrevisionen. Anstelle der üblichen Eintretensdebatten wollen wir uns und Ihnen einen Überblick über die bisherigen Beratungsergebnisse in den Kommissionen verschaffen. Es werden daher der Reihe nach die jeweiligen Präsidenten der ständigen Kommissionen, zuerst diejenigen der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission, die Ergebnisse der bisherigen Arbeit schildern. Anschliessend erteile ich Herrn Bundesrat Koller das Wort zu einigen einleitenden Erläuterungen. Dann erst gehen wir zu den einzelnen Geschäften über, und dort werden dann wieder alle Ratsmitglieder das Wort erhalten.

Wir haben zwar eine sorgfältige Arbeit zu leisten, aber auch die sorgfältigsten Arbeiten sollten einmal beendet werden. Diese hier sollte – Sie kennen die internationalen Zusammenhänge – bei entsprechender Selbstdisziplin auch in geraffter Zeit bewältigt werden können. Ich vertraue wie stets auf die Qualität Ihrer Arbeit.

1 Amtl. Bull. SR, 1992, I, S. 633–641. *Das Protokoll wurde im Amtlichen Bulletin des Ständerats veröffentlicht. Der Ständerat behandelte an einer Sondersession im August 1992 unter der Geschäftsnummer 92.057 die Botschaft I über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht (Zusatzbotschaft I zur EWR-Botschaft) vom 27. Mai 1992, dodis.ch/62245, sowie die Botschaft II über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht (Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft) vom 15. Juni 1992, dodis.ch/62247. Für die Verabschiedung durch den Bundesrat vgl. die BR-Prot. Nr. 1016 vom 27. Mai 1992 und Nr. 1145 vom 15. Juni 1992 in den Dossiers CH-BAR#E1004.1#1000/9#1019* (4.10prov.) bzw. CH-BAR#E1004.1#1000/9#1020* (4.10prov.). In den 50 Schlussabstimmungen zu den verschiedenen Gesetzesrevisionen im Zusammenhang mit dem Eurolex-Paket stimmten beide Räte am 9. Oktober 1992 sämtlichen Vorlagen zu, vgl. Amtl. Bull. NR, 1992, V, S. 2218–2230, sowie Amtl. Bull. SR, 1992, V, S. 1070–1079. Für weitere Dokumente zum Eurolex-Paket vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2172.*

2 Ständerätin Josi Meier.

3 Für die Beratung des EWR-Abkommens im Nationalrat in der Sondersession 1992 vgl. die Eintretensdebatte vom 24. August 1992, dodis.ch/61177.

4 Der Nationalrat beriet die Eurolex-Vorlage während mehreren Sitzungstagen der Sonder- und Herbstsession 1992. Der Ständerat beriet das EWR-Abkommen in der Herbstsession 1992.

Cavelty, Berichterstatter der APK: Als Präsident der Aussenpolitischen Kommission unseres Rates möchte ich Ihnen, wie Sie gehört haben, einen kurzen Überblick über den Stand der Beratungen in unserer Kommission geben. Es handelt sich hierbei um einen Zwischenstand, denn die Beratungen werden voraussichtlich erst am 7. und 8. September 1992 abgeschlossen.⁵

[...] ⁶

Mit dem Eurolex-Programm – es umfasst bekanntlich 61 Gesetzesänderungen, 9 allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie zahlreiche Verordnungen, über die wir nicht zu befinden haben – vollziehen wir die grösste Rechtsrezeption, die unser Land je erlebt hat. Wir erfüllen damit unsere mit dem EWR-Abkommen verbundenen vertraglichen Verpflichtungen.⁷

[...] ⁸

Die Aussenpolitische Kommission sprach sich anlässlich ihrer Sitzung vom 6./7. Juli 1992 einstimmig – d. h. mit 12 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen – für ein Eintreten auf das EWR-Abkommen aus.⁹ Ausgangspunkt für diese Entscheidung war die unbestrittene Erkenntnis, dass die Schweiz eine neue Lösung suchen muss, auch wenn uns die Fortsetzung des heutigen Zustandes behagen würde. Denn einerseits stehen wir ab nächstem Jahr vor einer verstärkten EG mit einem umfassenden Binnenmarkt, der auch ohne uns zustande gekommen ist, und andererseits nimmt die Bedeutung der EFTA mit der Reduktion ihrer Mitgliedstaaten immer mehr ab.

Im heutigen Zeitpunkt und in der gegenwärtigen aussenpolitischen Lage kann nach der Überzeugung unserer Kommission nur der EWR-Vertrag der Schweiz den ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt verschaffen, ohne dass wir der EG beitreten müssen. Der EWR-Vertrag ist ein eigenständiges Abkommen und verpflichtet nicht zum EG-Beitritt. Er kann durchaus als ein auf längere Dauer angelegtes Abkommen betrachtet werden, was dem Willen eines Teils unserer Kommission entspricht, während ein anderer Teil der Kommission ihn eher als Zwischenetappe auf dem Weg zur EG betrachtet.¹⁰

Dies jedoch im Wissen, dass dadurch ein eventueller späterer EG-Beitritt in keiner Weise präjudiziert wird, sondern einer erneuten Zustimmung von Volk und Ständen bedürfte.

Der EWR-Vertrag hat nichts mit dem GATT und nichts mit Maastricht zu tun; er klammert die Landwirtschaft aus und berührt weder die Aussen- noch die Sicherheitspolitik noch die Steuerhoheit unseres Landes.¹¹

5 Die Aussenpolitische Kommission des Ständerats behandelte das Eurolex-Paket zusammen mit dem EWR-Abkommen. Für die Diskussion in der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 7. und 8. September 1992 vgl. dodis.ch/60897.

6 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

7 Für das EWR-Abkommen vgl. Anhang 2 der Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, dodis.ch/61368.

8 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

9 Für das Kommissionsprotokoll vgl. dodis.ch/60893.

10 Zur Frage des schweizerischen EG-Beitritts vgl. DDS 1992, Dok. 15, dodis.ch/57333, und DDS 1992, Dok. 18, dodis.ch/58958, sowie die thematische Zusammenstellung Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

11 Zur Landwirtschaft und zum GATT vgl. DDS 1992, Dok. 1, dodis.ch/62343. Für eine Analyse des Maastricht-Gipfels aus einer sicherheitspolitischen Perspektive vgl. dodis.ch/62699.



Die Vorsteher des EDA und des EVD, Bundespräsident René Felber (links) und Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz während der EWR-Sondersession im Nationalrat vom 24. August 1992 im Bundeshaus in Bern, dodis.ch/63363 (CH-SNM LM-179763.1).

Nach dem Eintretensentscheid hat sich die Kommission auch bereits mit einem Teil der materiellen Bestimmungen des EWR-Abkommens auseinandergesetzt. Das Abkommen fördert eine notwendige Deregulierung, verbessert die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und verstärkt den Wettbewerb. Dies alles haben Bundesrat und Parlament bereits anlässlich des letzten Aussenwirtschaftsberichtes¹² – allerdings unabhängig vom EWR – auf ihre Fahnen geschrieben. Im institutionellen Bereich wurden nicht alle Verhandlungsziele erreicht,¹³ doch ist man der Ansicht, dass ein Alleingang neue Verhandlungen und neue Konzessionen zur Folge hätte, insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich. Mehr Vorteile als mit dem EWR wären deshalb nicht zu erreichen.

Schliesslich betonte unsere Aussenpolitische Kommission aus voller Überzeugung auch die idealistische Komponente des EWR. Dies mit dem Hinweis auf die Erkenntnis, dass ein engeres Zusammengehen der Länder und Nationen das Grundanliegen allen europäischen Strebens nach einem dauerhaften Frieden fördert, ein Grundanliegen, dem sich die Schweiz besonders verpflichtet fühlt.

¹² Für den Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 91/1+2 vgl. dodis.ch/57780.

¹³ Für den institutionellen Bereich des EWR vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1886.

[...] ¹⁴

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Die Staatspolitische Kommission unseres Rates hatte sich einerseits mit den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (Art. 20 und 21) ¹⁵ zu befassen, andererseits mit drei Eurolex-Geschäften des ersten Paketes (Botschaft 92.057 I), ¹⁶ nämlich dem Bundesbeschluss über Aufenthalt und Niederlassung der Staatsangehörigen von Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, dem Bundesbeschluss über die Änderung des Publikationsgesetzes und dem Bundesbeschluss über die Änderung des Beamtengesetzes.

Was die Eurolex-Geschäfte anbetrifft, so kann ich mich kurz fassen. Die Kommission hat im wesentlichen alle drei Vorlagen gutgeheissen und stellt Ihnen entsprechende Anträge. ¹⁷ Es sind keine Aspekte aufgetreten, die das EWR-Unterfangen in Frage zu stellen vermöchten. Ich persönlich werde morgen früh den Ausländer-Bundesbeschluss vertreten, während die beiden anderen Vorlagen von Herrn Kollege Frick vorgestellt werden. Das Schwergewicht der bisherigen Beratungen lag bei den erwähnten Übergangsbestimmungen, die die Frage des Referendumsausschlusses bei den Eurolex-Beschlüssen sowie die Mitwirkung der Kantone regeln.

[...] ¹⁸

Die Kommission hat zudem beschlossen, einen Passus in die Übergangsbestimmungen aufzunehmen, welcher den Vorrang des EWR-Rechts klar verankert. Bund und Kantone sollen dafür sorgen, dass das EWR-Abkommen verwirklicht und entgegenstehendes Landesrecht, das den völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht entspricht, nicht angewendet wird. Der Bundesrat hatte davon abgesehen, einen solchen Vorrang zu verankern. Sie finden die entsprechenden Erwägungen in der Botschaft zum EWR-Abkommen. ¹⁹ Ich wiederhole sie hier nicht. In der Tat ist es aus rechtlichen Gründen nicht notwendig, diesen Vorrang zu verankern, weil er selbst im EWR-Abkommen sowie in weiteren Rechtsquellen ausdrücklich enthalten ist. Es schien der Kommission jedoch geboten, einen solchen «Vorrangartikel» dann aufzunehmen, wenn das Referendum bei den Eurolex-Geschäften zugelassen wird. Damit kann dem Vorwurf entgegengetreten werden, das nachträgliche Referendum bedeute eine Mogelpackung, es spiegle ein Mitwirkungsrecht des Volkes vor, welches gar nicht existiere. Bundesrat und Kommission sind sich darin einig, dass dieser Vorrang des EWR-Rechts in jedem Falle gilt. Wird gegen ein Anpassungsgesetz das Referendum erfolgreich ergriffen, so ändert dies nichts an der Geltung von unmittelbar anwendbarem EWR-Recht. Je grösser in dessen der schweizerische Gestaltungsspielraum ist, desto bedeutungsvoller erscheint diese Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes.

14 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

15 Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wurden in der EWR-Botschaft vom 18. Mai 1992 vorgelegt, vgl. dodis.ch/61368, S. 543–544.

16 Vgl. dodis.ch/62245.

17 Für die Diskussion in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 13. August 1992 vgl. dodis.ch/63080.

18 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

19 Vgl. dodis.ch/61368, S. 87–93, sowie S. 433–437.



Von links: Die Staatssekretäre Franz Blankart (EVD) und Jakob Kellenberger (EDA) sowie der Chef des Integrationsbüros, Botschafter Bruno Spinner, während der EWR-Sondersession im Nationalrat im Bundeshaus in Bern, dodis.ch/63364 (CH-SNM LM-179780.1).

[...] ²⁰

Jagmetti, Berichterstatter der WAK: Viele Gesetze, aber keine Überschreitung der Grenzen, die wir sonst unserem Rechtssystem setzen. So könnte man das Ergebnis der Beratungen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zu den Eurolex-Vorlagen zusammenfassen.²¹ Ich meine das so: Wir haben kleinere und grössere Anpassungen auf der Stufe Gesetzgebung vorzunehmen; wir haben in diesem Sachbereich in der laufenden Session acht Gesetze zu ändern und ein neues zu erlassen. Eine ähnliche Aufgabe erwartet uns in der Herbstsession. Wir haben dabei auch wichtige Entscheide zu treffen. Aber wir müssen nicht von unserer Wertordnung abweichen. Wir müssen keinen Systemwechsel vornehmen. Wir können uns selbst treu bleiben. Das gilt insbesondere für den verfassungsrechtlichen Rahmen, den wir mit diesen Vorlagen beachten, wenn ich jetzt von der Referendumsfrage absehe. Die Vorlagen stehen weder zur Rechtsgleichheit noch zu den Freiheitsrechten im Widerspruch. Sie verletzen auch die Umschreibung der Staatsaufgaben nicht, wie sie unsere Verfassung durch Erteilung von Gesetzgebungsaufträgen vornimmt. Wir können uns – dies das äussere Zeichen dafür – in den Ingressen auf die Sachbestimmungen der Bundesverfassung abstützen.

²⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

²¹ Für die Diskussion in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 2. und 3. Juli bzw. 13. August 1992 vgl. dodis.ch/63083 sowie dodis.ch/61049.

Das zeigt alles in allem, dass wir uns nicht einer Ordnung, die uns fremd ist, unterstellen. Der EWR soll ja liberalisieren und keine neuen Schranken aufbauen. Der Vertrag selbst und die Eurolex-Vorlagen dienen der Verwirklichung der vier Freiheiten, wie sie für den gemeinsamen Markt gelten. Die Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse der EG sollen die Wettbewerbsbedingungen vereinheitlichen. So wird Freiheit durch Vorschriften geschaffen. Das tönt widersprüchlich. Beim Blick auf die achtzehn Ordner voller Regeln, die den Acquis communautaire ausmachen, fragen wir Schweizer uns schon, ob denn zur Gewährleistung eines Binnenmarktes so viel Reglementierung notwendig sei. Wir haben darüber heute nicht zu entscheiden, sondern werden die Grundsatzfrage unserer Beteiligung an dem, was die zwölf EG-Staaten geschaffen haben, im September beurteilen.²² Einstweilen geht es darum, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und die Bundesgesetze den im EWR unmittelbar geltenden Verordnungen anzupassen.

[...] ²³

Erlauben Sie mir anschliessend an diese kurze Inhaltsangabe, zu der Sie morgen und am Donnerstag entsprechende Ausführungen hören werden,²⁴ auf drei Fragen hinzuweisen, mit denen wir uns im Rahmen von Eurolex nicht zu befassen haben, die aber von solcher Tragweite sind, dass sie trotzdem nicht stillschweigend übergangen werden können:

1. Unser Steuersystem können wir – von den Zöllen und von den Alkoholabgaben abgesehen – unverändert beibehalten. Deshalb finden wir auch keine diesbezüglichen Anträge im Rahmen der beiden Eurolex-Botschaften. Es wird unsere nationale Aufgabe sein, die Abgabenordnung so auszugestalten, dass wir uns im Wettbewerb mit anderen Produktions- und Dienstleistungsstandorten dann auch behaupten können. Im übrigen werden wir bei der Vorlage über die Neuordnung der Bundesfinanzen die Umwandlung gewisser Einfuhrabgaben in interne Abgaben zu beraten haben und, wie ich schon angedeutet habe, beim Alkoholgesetz die Anpassung der Abgaben an das EWR-Abkommen regeln müssen. Aber im ganzen wird unser Steuersystem nicht in den EWR-Vertrag einbezogen.

2. Anders verhält es sich mit zwei anderen Fragen, die ich kurz erläutern möchte, nämlich der Frage des Kartellrechts und der Frage der öffentlichen Märkte. Das Wettbewerbsrecht beschäftigt uns deshalb nicht im Rahmen von Eurolex, weil unmittelbar geltende Regeln des EWR-Vertrages hier Platz greifen. Der EWR-Vertrag wird in dieser Beziehung – anders als bei den uns beschäftigenden Eurolex-Vorlagen – einen Systemwechsel zur Folge haben. Während wir in der Schweiz nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe zu den Kartellen eine Missbrauchsgesetzgebung erlassen haben, gilt in der EG – und nach dem Vertrag auch im EWR – das Kartellverbot. Allerdings erfassen die entsprechenden Regeln des EWR-Vertrages nur solche Verhaltensweisen, die sich auf dem Markt zwischen EFTA- und EG-Staaten auswirken. Wettbewerbsbeschränkende Praktiken, die ausschliesslich Folgen in der Schweiz haben, werden nach wie vor von unserem nationalen Kartellgesetz

22 Der Ständerat diskutierte das EWR-Abkommen in der Herbstsession ab dem 22. September 1992 und beschloss am 9. Oktober 1992 mit 39 zu 4 Stimmen die Annahme des Abkommens, vgl. *Amtl. Bull. SR, 1992, V, S. 1080*.

23 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

24 Für die Fortsetzung der Beratung in der Augustsession des Ständerats vgl. *Amtl. Bull. SR, 1992, IV, S. 654–739*.

erfasst. Eine Eurolex-Vorlage erübrigt sich demgemäss, weil der internationale Bereich den direkt anwendbaren Regeln des EWR-Vertrages untersteht. Dieses strengere EG-Kartellrecht wird durch eine Reihe von Freistellungsmöglichkeiten gemildert. Konzerninterne Absprachen werden ohnehin nicht erfasst. Ferner sind Fälle von geringer Bedeutung ausgenommen. Hinsichtlich der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens besteht im Gegensatz zum Kartellrecht auch im EWR kein Verbot. Unzulässig ist hier im nationalen wie im internationalen Bereich der Missbrauch. Unternehmenszusammenschlüsse werden meldepflichtig, wobei die Überwachungsbehörde entscheidet, ob sie zulässig sind oder nicht. Der Fall Nestlé/Perrier zeigt übrigens, dass nicht die Genehmigung des EWR-Vertrages abgewartet wurde, sondern dass die EG-Behörden nach geltendem Recht entschieden, da ein französisches Unternehmen miteinbezogen war.²⁵

Für die Anwendung des EWR-Rechts im Kartellbereich sind zwei Organe zuständig, und zwar nicht kumulativ, sondern alternativ – man nennt das offenbar das «one-stop-shop-system» –, und zwar entweder die EG-Behörden, nämlich die Kommission, oder die neu zu schaffende EFTA-Aufsichtsbehörde, die schon heute unter ihrer englischen Abkürzung ESA (EFTA Surveillance Authority) besser bekannt ist. Es wird also nicht eine neue gemeinsame EWR-Behörde als Überwachungsbehörde für diesen Zweck geschaffen, die Anwendung des Wettbewerbsrechts wird vielmehr auf zwei Pfeiler abgestützt, entweder EG- oder EFTA-intern (wobei ich Ihnen die Abgrenzung der Kompetenzen hier erspare; Sie lesen das in der Botschaft). Das Ganze ist ziemlich kompliziert. Im übrigen sei dazu bemerkt, dass wir auch hier vielleicht das Verhandlungsziel nicht ganz erreicht haben, das wir uns als optimale Lösung gesetzt hätten, aber insgesamt scheint die Frage zweckmässig gelöst.

Ich wollte Sie auf das Kartellrecht hinweisen, weil es von grosser Bedeutung ist, obwohl es uns bei der Eurolex-Gesetzgebung nicht beschäftigt.

3. Dasselbe trifft für die öffentlichen Aufträge zu.

Für die Zulassung zu Bauleistungen und Warenlieferungen an öffentliche Unternehmen erklärt der EWR-Vertrag zwei Richtlinien über Bauaufträge, eine Richtlinie über Lieferaufträge und eine Richtlinie über die Auftragsvergabe in den Bereichen Wasser, Energie und Transporte sowie Telekommunikation, als anwendbar.

[...] ²⁶

Onken, Berichterstatter der WBK: Die Eurolex-Vorlage hat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur keine Probleme aufgegeben, kein Kopfzerbrechen verursacht. Wir hatten drei Vorlagen zu behandeln, und in allen drei Politikbereichen ist die Schweiz längst nach Europa unterwegs, so dass diese Anpassungen schlank, wenngleich nicht immer ohne Kosten, vollzogen werden können. Alle drei Projekte sind einstimmig genehmigt worden.²⁷

[...] ²⁸

²⁵ Für die Kritik an der Arbeitsweise der Wettbewerbsbehörden der EG bei der Übernahme Perriers durch Nestlé vgl. dodis.ch/63074.

²⁶ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

²⁷ Für die Diskussion in der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 20. August 1992 vgl. dodis.ch/63084.

²⁸ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

Huber, Berichterstatter der SGK:²⁹ Der Vertrag über den EWR ist ein völkerrechtlicher Vertrag zur Errichtung eines europäischen Binnenmarktes. Die Schweiz ist im Rahmen der EFTA einer der Vertragspartner. Grundlage des EWR ist die Übernahme des *Acquis communautaire* der EG.

[...] ³⁰

Zu unseren Erkenntnissen: Entgegen gewissen Behauptungen und Befürchtungen kann erstens gesagt werden, dass die soziale Dimension im EWR durchaus vorhanden ist. Vor der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge hat sich Frau Margrit Meier, Sekretärin des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und Nachfolgerin des Herrn Kappeler, der offenbar das individuelle «opting out» ausgeübt hat, wie folgt vernehmen lassen: «Was bedeutet das für die Schweiz? Es bedeutet vor allem eines: dass wir keine Angst vor dem sozialen Europa haben müssen. Wir können unser Sozialversicherungssystem beibehalten und weiter ausbauen, wie wir wollen. Von der Freizügigkeit im Sozialversicherungsbereich profitieren Gastarbeiter und Gastarbeiterinnen, Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen.»³¹

Zum zweiten haben wir festgestellt, dass die Anpassungen an den zu übernehmenden und den ach so verteuerten *Acquis communautaire* relativ gering sind. Das besagt, dass wir sozial-, arbeits- und gesundheitsrechtlich durchaus europäisches Niveau haben. An einigen Orten sind wir mit der etwas langsameren direkten Demokratie sogar zu fortschrittlicheren Lösungen gekommen als andere mit ihren einfacheren Parlamenten.

Zum dritten haben wir erkannt, dass die Anpassung an den *Acquis communautaire* Dinge aufgreift, die bei uns oben auf der Traktandenliste stehen. Ich denke an die Gleichstellung von Mann und Frau im jeweiligen nationalen Krankenversicherungssystem.

Das alles – Sie gestatten mir, das am Schluss zu sagen – hat mich persönlich in meiner Optik bestätigt. Der EWR ist für uns die Chance, für einen wahrhaft kleinen politischen Preis beachtliche wirtschaftliche Vorteile zu erhalten, ohne dass unsere Identität als Volk und Staat auch nur im entferntesten gefährdet ist. Der EWR liegt auf der Linie des vom Souverän angenommenen Freihandelsabkommens aus dem Jahre 1972,³² wobei der heute zu machende Schritt allerdings unvergleichlich grösser ist. Erinnern wir uns daran: Das Freihandelsabkommen war während Jahrzehnten der Motor der schweizerischen Volkswirtschaft. Ich meine: Wir dürfen vom EWR mehr erwarten, wenn wir diese Chance nützen.

Schallberger, Berichterstatter der UREK: Für die Vorbereitung der Arbeiten, die das Parlament im Rahmen der Unterordnung des schweizerischen Rechts unter das europäische Recht zu leisten hat, erhielt die Kommission für Umwelt, Raum-

29 Für die Diskussion in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 29. Juni bzw. 19. August 1992 vgl. dodis.ch/63087 bzw. dodis.ch/63088.

30 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

31 Margrit Meier hielt an der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 4. Juni 1992 ein Referat zum Thema «Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes für die Schweiz», *Archiv SKOS, Mitgliederversammlungen 1990–1992*.

32 Vgl. die thematische Zusammenstellung Freihandelsabkommen mit der EWG, dodis.ch/T2064.

planung und Energie (UREK) zwei Politikbereiche zugeteilt: das Umweltschutzgesetz mit flankierendem Recht und die Energiegesetzgebung.

[...] ³³

Ich kann mir allzugen vorstellen, dass die Mitglieder der Kommissionen mit sehr verschiedenen Gefühlen mitgearbeitet haben, geht es doch darum, für die Volksabstimmung vom Samichlaustag 1992 die Gesetzgebung unseres Landes gehorsam mit jener der EG zu harmonisieren.³⁴ Doch unabhängig von Gefühlen haben alle Mitglieder loyal mitgearbeitet; dafür verdienen sie Anerkennung.³⁵

Präsidentin: Die sei ihnen gewährt.

Danioth, Berichterstatter der KVF: Im Namen unserer Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen möchte ich einige Ausführungen machen, welche für alle unsere Vorlagen etwas Verbindendes haben und damit die Beratung der einzelnen Vorlagen entlasten sollen.³⁶

1. Eine allgemeine Bemerkung: Im Verkehrsbereich bedingt die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht sechs Vorlagen auf Gesetzesebene, nämlich die Änderung von fünf Gesetzen und den Erlass eines neuen Bundesbeschlusses betreffend Personenbeförderung und Zugang zu den Berufen des Strassentransportunternehmers. Das will aber nicht heissen, dass der Umfang gering wäre. Allein im Strassenverkehrsrecht umfasst der *Acquis communautaire* insgesamt über achtzig Erlasse, die sich hauptsächlich auf technische Anforderungen an Fahrzeuge, auf Masse und Gewichte, Lenk- und Ruhezeiten der berufsmässigen Motorfahrzeugführer, den Führerausweis und gewisse Versicherungsfragen beziehen. Die von der Kommission veranlassten Überprüfungen haben aber die Bestätigung erbracht, dass der weitaus grösste Teil dieser Anpassungen in den Kompetenzbereich des Bundesrates fällt, da nach konventioneller schweizerischer Gesetzgebungshoheit die Materie in einer Verordnung geregelt ist. Das will aber nicht heissen, dass im Verordnungsbereich nur untergeordnete Fragen zu regeln sind, denn auch hier gilt der Satz: Der Teufel liegt im Detail.

2. Auch unsere Kommission befürwortet die Beibehaltung des Referendums für diese Anpassungen. Es hat sich nämlich gezeigt, dass auch hier ein gewisser Handlungsspielraum gegeben ist. Allerdings ist es gerade eine Materie, die naturgemäss einen grossen grenzüberschreitenden Harmonisierungsbedarf aufweist. Die Kommission hat demzufolge ihr Augenmerk darauf gelegt, dass die Eurolex-Vorlagen den inzwischen in den Medien bekanntgewordenen und heute von verschiedenen Vorrednern als notwendig erachteten zwei Grundprinzipien entsprechen, nämlich der Beschränkung auf das unerlässlich Notwendige zur Um-

³³ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

³⁴ Am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt zum EWR mit 50,3% der Stimmen und von 16 Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1993, I, S. 167 f. Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 58, dodis.ch/60622, sowie die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

³⁵ Für die Diskussion in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats vom 17. August 1992 vgl. dodis.ch/63075.

³⁶ Für die Diskussion in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. August 1992 vgl. dodis.ch/63089.

setzung des Acquis und der Vermeidung von nicht zwingenden Delegationen von Normierungskompetenzen vom Parlament an den Bundesrat.

In unserem Bereich ist es bei zwei eher geringfügigen Ausnahmen geblieben. Vor allem beim Luftfahrtgesetz hat die Verwaltung mit triftigen Gründen darauf hingewiesen, dass eine generelle Ermächtigung an den Bundesrat hinsichtlich Eintragung der Eigentumsverhältnisse im Luftfahrtregister angezeigt ist.

3. Ganz besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass das Transitabkommen zwischen der EG und der Schweiz den EG- und damit den EWR-Bestimmungen vorgeht, also eine sogenannte *Lex specialis* zum EWR-Recht darstellt.³⁷ An und für sich kann daher der Forderung, dieses Abkommen sei in die Beurteilung des ganzen EWR einzubeziehen, wie sie kürzlich von einer politischen Richtung vertreten worden ist, eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Ich darf auch darauf hinweisen, dass der Ständerat in der Herbstsession das Transitabkommen als Erstrat wird behandeln können.³⁸

[...] ³⁹

Zimmerli, Berichterstatter der RK: Nach den Voten meiner Vorredner und mit Rücksicht auf die Geschäfte, die heute noch traktandiert sind, kann ich mich sehr kurz fassen. Ich gebe bekannt, dass sich Ihre Kommission für Rechtsfragen mit gewissen Bestimmungen aus dem zweiten Eurolex-Paket, für die der Ständerat Erstrat ist, befasst hat, während sich die entsprechende Kommission des Nationalrates mit dem ersten Paket beschäftigt hat; in den nächsten Wochen wird im Nationalrat darüber Beschluss gefasst. Die Koordination ist im Gange. Wir haben bei der Übernahme des Acquis in dem uns zugeteilten Bereich keine grösseren Probleme gehabt.⁴⁰ Ich werde darüber im Eintretensvotum zu den jeweiligen Erlassen noch rapportieren.

[...] ⁴¹

Präsidentin: Damit haben alle Präsidenten der ständigen Kommissionen gesprochen, die sich mit Fragen der Eurolex beschäftigt haben. Einzig die AHV-Vorlagen wurden einer noch bestehenden Sonderkommission übergeben. Deren Präsident wird sich bei der Einzelberatung dazu noch äussern können.⁴² Er ist heute im Auftrag des Parlamentes unterwegs.

Bundesrat *Koller*: Der Bundesrat ist sich bewusst, dass wir Sie, meine Damen und Herren Parlamentarierinnen und Parlamentarier, vor den Sommerferien wirklich mit ungewöhnlich viel Papier förmlich bombardiert haben. Wir haben auch Verständnis dafür, dass Sie sich wahrscheinlich die Frage gestellt haben, ob

37 Vgl. dazu den Antrag des EDA, des EVD und des EVED vom 28. Januar 1992 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992, dodis.ch/58172, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2088.

38 Vgl. die thematische Zusammenstellung Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

39 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

40 Für die Diskussion in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats vom 2. und 3. Juli 1992 vgl. dodis.ch/63090.

41 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

42 Die Kommission, die unter dem Präsidium von Ständerat Markus Kündig die 10. AHV-Revision beriet, behandelte ebenfalls die Anpassungen von AHV, IV und Ergänzungsleistungen im Rahmen eines EWR-Beitritts, vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, IV, S. 701–704.

diese ganz ausserordentliche gesetzgeberische Anstrengung, die hier wegen Eurolex verlangt wird, wirklich nötig ist.

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie heute offenbar mit dem Bundesrat einig sind, dass das Eurolex-Programm notwendig und gerechtfertigt ist; denn nur dank diesem Eurolex-Programm werden unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger am 6. Dezember dieses Jahres in voller Kenntnis der notwendigen Rechtsänderungen über das EWR-Abkommen, dieses doch historische, kapitale Abkommen, entscheiden können. Und wenn die Volksabstimmung – was der Bundesrat hofft – positiv ausgeht, werden wir auch nur dank dem Eurolex-Programm ab dem 1. Januar nächsten Jahres die unbedingt nötige Rechtssicherheit haben; d. h., alle unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger und auch die wirtschaftlichen Unternehmen werden genau wissen, welches neue Recht ab dem 1. Januar 1993 dann wirklich gilt.

Ich möchte Ihnen daher im Namen des Bundesrates am Anfang meines Votums für die grosse, zusätzliche Arbeit, die Sie ja während der Sommerferien geleistet haben, recht herzlich danken. Ich möchte – und Sie werden das sicher verstehen – in diesen Dank auch die Verwaltung einschliessen; denn Eurolex ist ein Gemeinschaftswerk von 70 Bundesämtern unter der koordinierenden Leitung meines Bundesamtes für Justiz. Es gab sehr viele Beamte, die ganz unabhängig von ihren täglichen Pflichten eine ausserordentliche Leistung erbrachten, damit wir Ihnen das Eurolex-Programm rechtzeitig unterbreiten konnten.

Der Präsident der Aussenpolitischen Kommission hat es gesagt: Mit der Genehmigung des EWR-Abkommens werden Volk und Stände zugleich den sogenannten *Acquis communautaire* in unser Recht übernehmen. Dieser *Acquis communautaire* ist die grösste Rechtsrezeption, die wir seit der Gründung unseres Bundesstaates vollziehen. Dabei ist das ja eigentlich von der Natur der Sache her auch ohne weiteres verständlich; denn wenn wir ab dem 1. Januar 1993, zusammen mit allen anderen EFTA-Staaten, zusammen auch mit den EG-Staaten, an diesem einheitlichen Binnenmarkt teilhaben wollen, dann müssen wir natürlich auch bereit sein, die gemeinsamen Spielregeln zu übernehmen, die künftig in diesem einheitlichen Binnenmarkt gelten sollen. Der Umfang dieser gemeinsamen Spielregeln ist allerdings sehr gross. Es sind etwa 1500 Rechtsakte, die wir im Rahmen dieses EWR-Abkommens zu übernehmen haben. Und daher – angesichts der Grösse der Herausforderung – war es für den Bundesrat und für die Arbeitsgruppe Zimmerli/Leuba, die sich erfreulicherweise schon vor einem Jahr mit diesem ganzen Problem der Rechtsübernahme befasst hat, von Anfang an klar, dass diese Aufgabe nur mit einem ausserordentlichen Übernahmeverfahren überhaupt zu bewältigen ist.⁴³ Mit dem normalen Verfahren wäre das – wenn Sie an das Inkrafttreten auf den 1. Januar 1993 denken – weder zeitlich noch sachlich möglich gewesen, angesichts der Tatsache, dass es hier ja um 51 allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse geht, die 61 bestehende Bundesgesetze abändern und 9 neue Rechtserlasse beinhalten.

[...] ⁴⁴

Ich gebe zu: Der *Acquis communautaire*, den wir zu übernehmen haben, ist eine sehr, sehr grosse Rechtsmasse. Was uns diese Übernahme wesentlich erleichtert, ist, dass es sich beim EG-Recht um wertverwandtes Recht handelt. Es ist kein

43 Für den Bericht der Arbeitsgruppe Zimmerli/Leuba vom 13. Juni 1992 vgl. dodis.ch/61421.

44 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.

uns fremder Rechtskörper, der uns quasi Exotisches aufzwingen würde, sondern wir übernehmen hier Recht, das in den entscheidenden Wertungen weitestgehend unseren eigenen rechtspolitischen Überzeugungen entspricht:

Das Eurolex-Programm wird uns einerseits mehr Wettbewerb und Deregulierung bringen. Wir sind uns ja alle einig, dass wir, wenn wir die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes erhalten wollen, ganz unabhängig vom EWR-Abkommen in unserer Wirtschaft mehr Wettbewerb realisieren müssen.

Eurolex wird uns sodann einen verbesserten Konsumentenschutz bringen. Ich erwähne als Beispiele das Konsumkreditgesetz, den Pauschalreisevertrag oder den Versicherungsvertrag. In sozialer Hinsicht steht die Verbesserung der Stellung des Arbeitnehmers im Vordergrund. Ich erinnere an die Vorschriften über die Massenentlassung und über die betriebliche Mitwirkung. Eurolex wird uns auch eine bessere Gleichstellung von Mann und Frau bringen.

Gesamthaft kann man daher sagen, dass Eurolex, dieses Gemeinschaftsrecht, das wir zu übernehmen haben, uns ein wettbewerbs-, konsumenten-, arbeitnehmer- und frauenfreundlicheres Recht bringen wird. Gerade dies ist es, was wir auch in unserem eigenen Recht als unbedingt notwendig erachten.

Ich gebe gerne zu – Herr Zimmerli hat darauf angespielt –, dass wir in fast nostalgischer Erinnerung an Eugen Huber gerne einiges etwas kürzer, mit weniger Regelungsdichte realisieren würden. Das ist der Preis, den auch wir für diese Rechtsharmonisierung zu zahlen haben. Inhaltlich aber werden uns EWR-Abkommen und Eurolex in einer viel kürzeren Zeit, als das ohne das EWR-Abkommen möglich wäre, eine Reform unserer eigenen Rechtsordnung ermöglichen; darüber sind wir uns, so glaube ich, alle einig. Deshalb ist der Bundesrat überzeugt, dass EWR-Abkommen und Eurolex auch eine grosse Chance für die innere Reform unseres Staates sind und dass dies alles keineswegs nur eine juristische Pflichtübung ist.

In diesem Sinne beantrage ich Eintreten auf die Vorlagen.

[...] ⁴⁵

45 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/60990.