

Europakompatibilität und Gesetzgebungsverfahren im Bund



MARTIN PHILIPP WYSS,
PD Dr. iur., Bern

Inhaltsübersicht:

1. Einleitung
 - 1.1. Grundlage und Inhalt der Europakompatibilitätsprüfung
 - 1.2. Historische Entwicklung der Europakompatibilitätsprüfung
 - 1.3. Organisatorische Vorkehrungen für die Europakompatibilitätsprüfung
2. Die Europakompatibilitätsprüfung in der Praxis – Versuch einer Typologie
 - 2.1. Bundesgesetze
 - a. Vorlagen des Bundesrates
 - aa. Anpassung an das Europarecht als Rechtsetzungsanlass
 - bb. Grundsatz- und Zielkonformität
 - cc. Keine Prüfung?
 - b. Parlamentarische Initiativen
 - 2.2. Genehmigung von Staatsverträgen
 - 2.3. Sonderfall Verfassungsinitiativen
3. Alternative Strategien zur Rechtsharmonisierung
 - 3.1. Gesetzgeberische Orientierungsdirektiven für den Verordnungsgeber
 - 3.2. Aussenpolitische Orientierungshilfen
 - 3.3. Ermächtigung zur Gesetzesabweichung
4. Versuch eines Fazits
 - 4.1. Wissensdefizite über geltendes und kommendes Gemeinschaftsrecht
 - 4.2. Kompatibilitätsprüfung in der Rechtsanwendung und Rechtsprechung?
 - 4.3. Rechtsangleichung und Standortwettbewerb

1. Einleitung

Seit Ende der 80er Jahren nehmen Bundesrat und Parlament an, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes und des Arbeitsplatzes Schweiz massgeblich von der Europakompatibilität des Landesrechts abhängig ist. "In Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung",

so der Europabericht 2006, "versucht der Bundesrat deshalb sicherzustellen, dass keine unüberlegte und unbegründete Abweichung zwischen der Schweizer Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht entsteht." Die bisherige, der Rechtsvergleichung entlehnte Prüfungs- und Untersuchungspraxis der Bundesbehörden verlangt nach einer kritischen Würdigung: Wer prüft die Europakompatibilität mit welchen Mitteln und in welcher Tiefe? Welche Folgerungen werden aus der Prüfung gezogen? Welche gesetzgeberischen Strategien und Spielarten stehen zur Verfügung, um legislatorische Abweichungen zu verhindern oder zu minimieren? Hinter diesen Einzelfragen tritt aber die Kardinalfrage in den Vordergrund, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen der gesetzgeberische Alleingang politisch sinnvoller wäre und wann die inhaltliche Angleichung an ausländisches Recht tatsächlich einen volkswirtschaftlichen oder sonstigen Mehrwert versprechen könnte.

1.1. Grundlage und Inhalt der Europakompatibilitätsprüfung

Erlassvorhaben des Bundes sind darauf zu prüfen, ob sie europakompatibel sind. Massstab dieser Prüfung ist das Recht der Europäischen Gemeinschaft und zwar unabhängig von seiner normhierarchischen Stufe¹. Zu untersuchen ist demnach, ob für den normierungsbedürftigen Sachbereich gemeinschaftsrechtliche Vorschriften bestehen und ob und inwiefern der schweizerische Normierungsvorschlag davon abweicht. Gemäss Art. 141 Abs. 2 lit. a des Parlamentsgesetzes² muss der Bundesrat in seinen Botschaften – "soweit substantielle Angaben dazu möglich sind"³ – das Verhältnis der Vorlage zum europäischen Recht erläutern.

Vereinzelt lassen sich übrigens vergleichbare Bestimmungen im kantonalen Recht finden. So hat der freiburgerische Staatsrat in seinen Botschaften an die Legislative Informationen über "Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit des Entwurfs" auf-

Der Autor ist stellvertretender Leiter der Abteilung 2 für Rechtsetzung im Bundesamt für Justiz. Der Text basiert auf einem Referat, das der Autor am 17. November 2006 an der BENE-FRI-Tagung "Die Politik der Europakompatibilität: Auswirkungen der EU auf das schweizerische Recht" am World Trade Institute der Universität Bern gehalten hat. Der Text gibt ausschliesslich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

1 Gelegentlich werden unter dem Begriff des Europarechts aber auch Instrumente des Europarates, Dokumente der OECD oder Massnahmen der OSZE subsumiert.

2 SR 171.10.

3 Dieser Einschub geht auf eine Anregung in der bundesrätlichen Stellungnahme zum Bericht der SPK-N zurück, siehe BBl 2001 5428, 5456.

zunehmen⁴. Dem bernischen Regierungsrat wird dagegen nur die Vorgabe gemacht, in seinen Vorträgen die "Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht" zu erläutern⁵.

Das Parlamentsgesetz verlangt keineswegs, dass der Bundesrat seine Erlassvorlagen an das europäische Recht anzugleichen hätte, aber es wird wohl unterstellt, dass Abweichungen hervorzuheben und zu begründen wären. Der Gesetzgeber soll in die Lage versetzt werden, sich allfälligen Widersprüchen der Bundesgesetzgebung mit dem – für die Schweiz unverbindlichen – Europarecht zu vergewärtigen und bewusst eine europarechtlich dissidente Regelung zu wählen. Das Parlamentsgesetz unterscheidet begrifflich klar zwischen der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Völkerrecht⁶ und dem "Verhältnis" zum Gemeinschaftsrecht⁷. Diese Unterscheidung spiegelt sich auch äusserlich in Darstellung und Gliederung der Botschaften: Ausführungen zur Rechtmässigkeit einer Vorlage und damit zur Vereinbarkeit mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz einschliesslich der Abkommen mit der EG sollen in einem 5. Kapitel figurieren, welches sich mit den rechtlichen Grundlagen befasst⁸, während das Verhältnis zum europäischen Recht – wie auch rechtsvergleichende Analysen – in einem einleitenden Abschnitt dargestellt werden soll:

"Bei Vorlagen in Bereichen, die einen grenzüberschreitenden Bezug haben, ist darzulegen, ob die vorgesehenen Regelungen mit dem geltenden oder in Ausarbeitung stehenden EG-Recht kompatibel sind. Wenn eine Vorlage Angleichungen schweizerischer Normen an europäische Regelungen enthält, ist Umfang und Reichweite dieser Angleichung darzustellen. Begründen Sie gegebenenfalls, weshalb die schweizerische Regelung von der europäischen abweicht. Halten Sie ausserdem fest, ob mit Synergien oder Reibungsverlusten zu rechnen ist."⁹

Dass nicht ohne Weiteres klar ist, weshalb man Erlassvorhaben einer Europakompatibilitätsprüfung unterziehen soll, zeigt eine Passage aus der erst kürzlich veröffentlichten Botschaft zum Sicherheitskontrollgesetz: "Schon bei anderen Vorlagen," so der Bundesrat, "wurde es als zweckmässig erachtet, eine neue gesetzliche Grundlage so auszugestalten, dass diese mit internationalem und europäischem Recht kompatibel ist."¹⁰ Wieso soll es denn zweckmässig sein, dass das schweizerische Recht mit dem europäischen Recht kompatibel ist? Welche "Synergien und Reibungsverluste" könnten denn durch Rechtsangleichung oder bewusste Abweichung überhaupt generiert werden? Um sich den möglichen Antworten zu nähern, lohnt ein Blick in die Herkunft der Europakompatibilitätsprüfung.

1.2. Historische Entwicklung der Europakompatibilitätsprüfung

Die bundesrechtliche Vorgabe zur Kompatibilitätsprüfung geht auf eine Massnahme zurück, die der Bundesrat Ende der 80er Jahre ergriffen hatte. Im damaligen Integrationsbericht führte er aus, dass "die Qualität des Produktionsstandorts und Arbeitsplatzes Schweiz (...) massgeblich davon abhängen [wird], wie weit es uns gelingt, unsere Rechtset-

zung europafreundlich zu gestalten. (...) Unser Ziel muss sein, in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung (und nur dort) eine grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern."¹¹ Um das leisten zu können, hatte sich der Bundesrat damals entschlossen, ein Europakapitel in die Botschaften an die eidgenössischen Räte und in die Anträge für Verordnungen einzuführen, in denen bei Rechtsvorlagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen inskünftig geprüft werden soll, wieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Der Bundesrat machte deutlich, dass es bei dieser Prüfung nicht um einen Selbstzweck, dass es sich bei der Angleichung nicht um ein eigenständiges Ziel handelt, sondern um eine Strategie zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen: "Es geht bei diesem Streben nach Parallelität," so der Integrationsbericht 1988 weiter, "nicht darum, das europäische Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum, zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern. Dass das Streben nach Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften auch den Verzicht beinhalten kann, schweizerische Sonderlösungen um jeden Preis durchsetzen zu wollen, versteht sich von selbst."¹² Die Europakompatibilitätsprüfung war demnach als Instrument zur Verwirklichung eines Teilaspekts der schweizerischen Integrationspolitik konzipiert, nämlich den Marktzugang für schweizerische Exporte zu verbessern und systembedingte wirtschaftliche Benachteiligungen des Standortes

4 Art. 66 Abs. 1 lit. f des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates (SGF 121.1). Siehe dazu auch Art. 9 Abs. 2 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (SGF 122.0.21).

5 Art. 65 Abs. 2 lit. a des Grossratsgesetzes vom 8. November 1988 (BGS 151.21).

6 Also primär das für die Schweiz massgebliche Staatsvertragsrecht einschliesslich das von den Vertragsorganen geschaffene "Sekundär"-Recht, wie Sicherheitsratsbeschlüsse oder WTO-Panelentscheide, soweit sie erga omnes-ähnliche Wirkungen auf alle Vertragsstaaten haben können.

7 Bericht SPK-N BBI 2001 3467, 3593: "Zum übergeordneten Recht gehört das für die Schweiz verbindliche Völkerrecht. Beim europäischen Recht ist das EU-Recht von Interesse." Die begriffliche Unterscheidung ist in der parlamentarischen Debatte weder thematisiert noch erläutert worden.

8 Botschaftsleitfaden Fassung Oktober 2006, 32.

9 Botschaftsleitfaden Fassung Oktober 2006, 25.

10 BBI 2006 5925, 5999.

11 Bericht des Bundesrates vom 24. August 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, BBI 1988 III 249, 380. Siehe dazu auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, 2. A., Bern 2002, Rz. 524 ff.

12 Integrationsbericht 1988 (FN 11).

Schweiz zu vermindern¹³. Der instrumentale, selektive Charakter dieser Strategie trat spätestens dann deutlich zutage, als der Bundesrat sich im Integrationsbericht 1999 auch zur Option "Alleingang mit starker Anlehnung an die EU" äusserte:

"Die Schweiz könnte – im Sinne einer erklärten Politik – grundsätzlich das gesamte Binnenmarktrecht der EG sowie einen Teil der gemeinsamen Politikbereiche der EU (Zollunion, Agrarordnung, innere Sicherheit, Aussenpolitik usw.) autonom übernehmen und – wo nötig – ins Landesrecht überführen. Die Übernahme des geltenden und zukünftigen Rechts (...) sowie die Verfolgung der gemeinschaftlichen Politiken (...) würde weitgehend einseitig erfolgen. Mit einer solchen einseitigen Vorgehensweise im Sinne einer 'Anlehungs- oder Anschlusspolitik' würden zwar, zumindest scheinbar, gute Grundlagen für spätere vertragliche Regelungen mit der EU geschaffen. Diese Grundlagen beruhen allerdings auf der Annahme, dass die Union bereit wäre, solche Verhandlungen auch tatsächlich aufzunehmen. Das anfängliche Ungleichgewicht würde bis zum Abschluss der Abkommen beispielsweise die Vermarktung von EG-Produkten oder Dienstleistungen in der Schweiz erleichtern, ohne dass aber für schweizerische Exportwaren ein Anspruch auf gleichwertigen Marktzugang in die EG bestünde."¹⁴

Während heute im Rahmen der Cassis-de-Dijon-Politik solche Szenarien durchaus ernsthaft erwogen werden, kam 1999 für den Bundesrat eine solche Politik des "systematisch vorausseilenden Gehorsams" nicht in Frage. Die Europakompatibilitätsprüfung wurde demnach stets als Prüfungsobliegenheit und nicht als Nachvollzugspflicht begriffen. Eine Angleichung an das Gemeinschaftsrecht sollte nur dort erwogen werden, wo damit konkrete Wettbewerbsnachteile abgewendet werden könnten. Dies ist, wie es nun der neuste Europabericht in aller Deutlichkeit zum Ausdruck bringt, in verschiedenen Sachgebieten vermungsweise der Fall:

"Neben dem traditionellen Bereich des Warenverkehrs oder im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (...) gewinnt die europakompatible Rechtsgestaltung auch in anderen Bereichen an Bedeutung. So erfuhren insbesondere Anwaltsgesetz, Heilmittelgesetz, Luftfahrtgesetz, Gleichstellungsgesetz, Binnenmarktgesetz, Nationalbankgesetz und Anlagefondsgesetz eine europakompatible Anpassung. Auch die Bestimmungen zu Freisetzungsvorhaben und Inverkehrbringen für gentechnisch veränderte Organismen und nun neu das Patentrecht (...) und Urheberrecht sowie die Bestimmungen zur Produktsicherheit liessen sich von geltenden Regelungen auf EU-Ebene inspirieren – ohne diese jedoch "eins-zu-eins" zu übernehmen. Vielmehr folgt die Inspiration klar den schweizerischen Interessen. (...) In Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung versucht der Bundesrat deshalb sicherzustellen, dass keine unüberlegte und unbegründete Abweichung zwischen der Schweizer Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht entsteht. Dieser Grundsatz gilt nur, insofern er den Interessen der Schweiz nützt. In gewissen Bereichen, etwa in der Fiskal-, Agrar- oder der Aussenpolitik, aber auch in Bereichen des Binnenmarktes, erfährt das schweizerische Recht keine Angleichung an das Gemeinschaftsrecht. Hier verfolgt die Schweiz eine autonome Politik, z. B. im Hinblick auf den tiefen Mehrwertsteuersatz."¹⁵

Damit hat die Europakompatibilitätsprüfung neue Konturen erhalten, welche die Handhabung allerdings nicht unbedingt

einfacher macht: Erstens soll sie nur in jenen Bereichen zur Anwendung kommen, die von grenzüberschreitender Bedeutung sind und zweitens sollen damit "unüberlegte oder unbegründete Abweichungen" verhindert werden. Eine Angleichung soll auch nur dann erfolgen, wenn sie schliesslich drittens den Interessen der Schweiz nützt. Der Test hat sich damit von der vergleichsweise simplifizierten rechtsvergleichenden Analyse¹⁶ weiter entwickelt zu einer komplexen Interessenermittlung, -gewichtung und -abwägung. An Bedeutung gewinnt damit auch die Frage, wer innerhalb der Bundesverwaltung aufgerufen ist, diese Prüfung vorzunehmen.

1.3. Organisatorische Vorkehrungen für die Europakompatibilitätsprüfung

Grundsätzlich sind alle Dienststellen der Bundesverwaltung aufgefordert, das in ihrem Sachbereich massgebliche Gemeinschaftsrecht zu kennen, um die eigene Rechtsetzungstätigkeit bei Bedarf danach ausrichten zu können. Im amtsinternen Vorverfahren der Gesetzgebung in der Bundesverwaltung gibt es keine besonderen organisatorischen Vorkehrungen, mit denen eine frühzeitige Abstimmung eines Erlassvorhabens mit dem Gemeinschaftsrecht sichergestellt werden könnte. Im Rahmen der Ämterkonsultations- und Mithberichtsverfahren (Art. 4 und 5 RVOV) sind dann aber spezialisierte Dienststellen aufgefordert, die Erlassentwürfe und die Erläuterungen unter dem Gesichtswinkel der Europaverträglichkeit zu prüfen. In erster Linie ist hierzu das Integrationsbüro aufgefordert, welches die Entwicklung des Europarechts zu beobachten und zu analysieren hat¹⁷ und das die gesamte Bundesverwaltung in "integrationsrechtlichen Angelegenheiten" unterstützen soll¹⁸. Daneben soll das Bundesamt für Justiz "sämtliche Entwürfe für rechtsetzende Erlasse (...) auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit (...) mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht" überprüfen¹⁹. Ihm ist zudem als besonderes Ziel aufgegeben, "bei der Harmonisierung der Rechtsentwicklung in Europa" mitzuwirken²⁰. Erstaunlicherweise nur indirekt, nämlich über einen entsprechenden Vorbehalt in der Bestimmung der für das EDA geltenden Organisationsverordnung über die Aufgaben der Direktion

13 In diesem Sinne Integrationsbericht 1999, Separatdruck, 284 f. Siehe auch PETER V. KUNZ, Einführung zur Rechtsvergleichung in der Schweiz, recht 2006, 37 ff., 45.

14 Integrationsbericht 1999, Separatdruck, 309 f.

15 Europabericht 2006, BBl 2006 6815, 6831 f.

16 Siehe dazu PIERRE WIDMER, Rechtsvergleichung und Gesetzgebung, LeGes 2003/3, 9 ff.

17 Art. 8 Abs. 3 lit. c OV-EDA (SR 172.211.1). Die Bestimmung ist aus nahe liegenden organisationsrechtlichen Gründen identisch mit Art. 13 der OV-EVD (SR 172.216.1).

18 Art. 8 Abs. 3 lit. d OV-EDA.

19 Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD (SR 172.213.1).

20 Art. 6 Abs. 1 lit. d OV-EJPD.

für Völkerrecht, ist die Rede davon, dass das Bundesamt für Justiz offenbar die "Überprüfung des schweizerischen Rechts auf seine Übereinstimmung mit dem Europarecht" vornehmen solle²¹. Auffällig mag weiter sein, dass nur für die Tätigkeit des UVEK als Grundsatz vorgeschrieben ist, "sich in allen Tätigkeitsbereichen für die internationale Abstimmung (...) insbesondere auf europäischer Ebene" einzusetzen²²; das Eidgenössische Departement des Innern soll demgegenüber "nur" die "internationale Zusammenarbeit, insbesondere auch auf europäischer Ebene" suchen²³. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass einzelne ausserparlamentarische Kommissionen in ihren einschlägigen Rechtsgrundlagen noch spezifische europarechtliche oder -politische Mandate erhalten haben. Keine besonderen organisatorischen Vorschriften bestehen für die Parlamentsdienste und die Bundesversammlung, die im Rahmen der Berichte zu parlamentarischen Initiativen aufgefordert ist, ebenfalls Rechenschaft über die Europaverträglichkeit der Vorlage abzulegen²⁴.

In der Praxis lässt sich feststellen, dass die Beschäftigung mit dem Europarecht unterschiedlich intensiv ausfällt. Dienststellen, welche Sachgebiete bearbeiten, die unter einem starken europarechtlichen Einfluss stehen, verfügen heute in der Regel über ausreichend ausgebildetes Personal und haben meistens direkte Arbeitskontakte mit den zuständigen Stellen der Gemeinschaftsorgane etabliert. Für die Bearbeitung europarechtlicher Fragen wie auch für die Europakompatibilitätsprüfung scheint indessen oft die Zeit und die Einsicht in die Notwendigkeit oder Nützlichkeit zu fehlen – was allerdings auch nicht erstaunlich ist, bedenkt man den aktuell geringen "Werbewert" der Europakompatibilität einer Vorlage in der Öffentlichkeit.

2. Die Europakompatibilitätsprüfung in der Praxis – Versuch einer Typologie

Zwischen dem europapolitischen Anspruch und der praktischen Verwaltungswirklichkeit klafft ein mehr oder weniger breiter Graben. Es lassen sich ohne weiteres Beispiele finden, in denen die Europaverträglichkeit geradezu vorbildlich geprüft worden ist, und es finden sich dazu auch zahlreiche Gegenbeispiele. Entgegen der etwas vollmundigen Ankündigung im Gesetzgebungsleitfaden, wonach bei der Abteilung für internationale Angelegenheiten im Bundesamt für Justiz eine Mustersammlung zur Verfügung stehen würde – was in Tat und Wahrheit nicht (mehr) der Fall ist –, existieren neben der kurzen, bereits zitierten Passage im Botschaftsleitfaden weder verbindliche Anleitungen darüber, wann und wie die Prüfung vorzunehmen ist, noch Mustertexte oder empirisches Vergleichsmaterial.

Untersucht man exemplarisch die publizierten Botschaften des Bundesrates der Monate Januar bis September des Jahres 2006, bekommt man vermutungsweise ein gutes Bild über die unterschiedliche Handhabung der Europakompatibilitätsprüfung. Rasch fallen zwei Punkte auf:

Erstens wird nur sehr vereinzelt auf die allfällige Rechtsprechung zum Gemeinschaftsrecht eingegangen; im Allgemeinen begnügt man sich mit der deskriptiven Beschreibung der mehr oder weniger sorgfältig referenzierten positiven Rechtslage²⁵. Zweitens scheint häufig wenig Klarheit darüber zu herrschen, ob ein Geschäft überhaupt auf seine Europakompatibilität zu prüfen ist. So soll eine Europakompatibilitätsprüfung zwar grundsätzlich nur bei Erlassvorhaben und nicht bei Finanzierungsgeschäften nötig sein; dennoch finden sich vereinzelt auch in Botschaften zu Finanzierungsbeschlüssen kurze Ausführungen zur Frage, ob die geplante Finanzhilfe mit allenfalls bestehenden Abkommen der Schweiz mit der EU kollidiert²⁶. Es überrascht aber kaum, wenn in der Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Fussball-Europameisterschaft 2008 zu lesen ist: "Die im Rahmen dieser Botschaft beantragten Beiträge und Leistungen des Bundes an die UEFA EURO 2008 stehen in keinem direkten Bezug zum Gemeinschaftsrecht"²⁷.

2.1. Bundesgesetze

a. Vorlagen des Bundesrates

In formaler Hinsicht zeigt sich ein uneinheitliches Bild, an welcher Stelle in der Botschaft und damit in welchem inhaltlichen Kontext die Prüfung vorgenommen wird²⁸: In neun Vorlagen findet man die Prüfung im ersten Kapitel unter der Überschrift "Rechtsvergleich und europäisches Recht"; gleichfalls neun Vorlagen äussern sich aber erst im abschliessenden Abschnitt über die "Rechtlichen Aspekte" zur Vereinbarkeit des Erlassvorhabens mit dem Gemeinschaftsrecht. In zwei, zugegebenermassen eher exotischen Fällen²⁹ findet sich ein eigener Abschnitt oder in einem Fall³⁰ im Kapitel, welches die Grundzüge der Vorlage erläu-

21 Art. 9 Abs. 3 lit. 3 Ziff. 4 OV-EDA.

22 Art. 2 lit. c OV-UVEK (SR 172.217.1).

23 Art. 2 lit. d OV-EDI (SR 172.212.1).

24 Art. 111 Abs. 3 ParlG verweist für die Berichte zu parlamentarischen Initiativen auf die Standards, die für die bundesrätlichen Botschaften gelten.

25 Siehe etwa BBl 2006 2829, 2855.

26 Beispielsweise Investitionsbeiträge an Eisenbahnunternehmen, BBl 2006 3897, 3930.

27 BBl 2006 1609, 1652.

28 Zu berücksichtigen ist, dass der Botschaftsleitfaden im Jahre 2006 gleich mehreren Überarbeitungen unterzogen worden war: Allerdings war die Positionierung des Abschnitts zur Europaverträglichkeit nicht Gegenstand der Überarbeitung.

29 Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008, BBl 2006 1609; Botschaft und Bundesgesetz zur Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik, BBl 2006 1831.

30 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition, BBl 2006 2713, 2725.

tert. Keine Ausführungen zur Vereinbarkeit mit dem Europarecht finden sich in drei Botschaften³¹. In einem Fall sind die Ausführungen integriert in einem allgemeinen Abschnitt über das Verhältnis zum internationalen Recht³².

Inhaltlich zeigen sich erwartungsgemäss deutliche Unterschiede in der Tiefe der Befassung mit dem Gemeinschaftsrecht je nachdem, ob eine Vorlage direkt vom Gemeinschaftsrecht inspiriert oder geradezu diktiert ist oder ob die Gemeinschaft im relevanten Sachbereich überhaupt rechtsetzend tätig geworden ist.

aa. Anpassung an das Europarecht als Rechtsetzungsanlass

Als besonders augenfälliges und instruktives Beispiel für die direkte Inspiration kann die Änderung des Patentgesetzes erwähnt werden³³. Diese Vorlage diente der u.a. mittels Motion verlangten Angleichung des Landesrechts an die Biotechnologie-Richtlinie; entsprechend konnte der Bundesrat auch mit guten Gründen behaupten, dass die Gesetzesvorlage die Richtlinie "berücksichtigt und so weit als möglich und sinnvoll" übernimmt, womit die "Europakompatibilität (...) grundsätzlich sichergestellt sei"³⁴. Auch im gegenteiligen Fall, wo also ganz bewusst die Abweichung vom einschlägigen Gemeinschaftsrecht gesucht und begründet wird, fällt die Analyse in der Regel sorgfältig und umfassend aus. Besonders vorbildlich ist dies ebenfalls in einer immaterialgüterrechtlichen Vorlage geschehen:

"Eine weitere Angleichung an das Gemeinschaftsrecht wurde im Rahmen dieser Revision mit den parlamentarischen Vorstössen betreffend die Einführung des Folgerechts und des Verleiherechts (sog. Bibliothekstantieme) angestrebt. Die Vernehmlassung hat ergeben, dass diese Forderungen, die anlässlich der Totalrevision von 1992 abgelehnt wurden, nach wie vor umstritten sind (...). Es sind auch keine Argumente vorgebracht worden, die eine Neuurteilung rechtfertigen würden. Die Vorlage hält sich in diesen beiden Punkten an die anlässlich der Totalrevision beschlossene Weichenstellung und folgt damit nicht dem Gemeinschaftsrecht."³⁵

In anderen Bereichen mag die sehr einlässliche Befassung mit dem europäischen Recht auf den ersten Blick überraschen. So stellt der Bundesrat in der Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts zwar fest, dass "im heutigen Zeitpunkt (...) die Einwirkungen des EU-Rechts auf das Strafverfahrensrecht der Mitgliedstaaten noch als punktuell bezeichnet werden" können und dass "für die Schweiz (...) die dargestellte Entwicklung nicht unmittelbar bedeutsam" ist, "da diese sich institutionell ausserhalb des Rahmens der Schengener Zusammenarbeit vollzieht", doch folgen danach doch detaillierte Untersuchungen über die gemeinschaftsrechtliche Regelung verschiedener Verfahrensabschnitte³⁶. Auch in anderen Bereichen, die gemeinschaftsrechtlich gut erfasst sind, finden sich grundsätzlich sehr einlässliche Ausführungen mit der geltenden Rechtslage, wobei das Hauptaugenmerk darauf gelegt wird, ob und wie weit den Mitgliedstaaten Handlungsspielraum belassen wird – implizit supponiert man gewissermassen Mitglieds-

status und prüft, ob man als Mitgliedstaat das tun dürfte, was man konkret vorschlägt³⁷. Es fällt aber auch auf, dass dies gerade in Sachgebieten geschehen ist, die kaum grenzüberschreitende Aspekte aufweisen und die in wirtschaftspolitischer Hinsicht nur von marginaler Bedeutung sind.

bb. Grundsatz- und Zielkonformität

Relativ häufig kommt es vor, dass das Gemeinschaftsrecht nur einen sehr groben Rahmen absteckt, der durch die nationale Rechtsetzung ausgefüllt wird. In solchen Fällen wird bisweilen auf Trends abgestellt, die sich in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten manifestieren – so etwa in der Vorlage zur Neuordnung der Finanzmarktaufsicht³⁸. Ähnlich fallen auch die Botschaften zu Vorlagen aus, welche die schweizerische Rechtsetzung gewissermassen zielkonform konzipieren wollen: "Der Gesetzesentwurf entspricht in seiner Zielsetzung dem Recht der Europäischen Gemeinschaft, in der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ebenfalls mit fiskalischen Massnahmen gefördert werden."³⁹ Ähnlich präsentiert sich die Ausgangslage in der Botschaft über die Neue Regionalpolitik, für die es im europäischen Kontext keine unmittelbar vergleichbare Rechtslage, dafür aber eine ähnliche politische Ausrichtung gibt: "Sowohl was die Ziele

31 Revision StGB lebenslängliche Verwahrung (BBl 2006 889); Bundesgesetz über die Bereinigung und Aktualisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2006 3067), Epidemienengesetz (BBl 2006 5605).

32 Sicherheitskontrollgesetz (BBl 2006 5945).

33 Generell steht die immaterialgüterrechtliche Rechtsetzung unter einem starken europarechtlichen Einfluss, siehe dazu EMMANUEL PIAGET, *L'influence de la jurisprudence communautaire sur l'interprétation des lois suisses relatives à la propriété intellectuelle: argument contraignant ou simple aide à l'interprétation? sic!* 2006 727 ff.

34 BBl 2006 1, 29. Im Abschnitt 5 konnte sich die Botschaft auf Ausführungen auf das einschlägige WTO/TRIPS-Recht beschränken.

35 BBl 2006 3389, 3408. Für eine vergleichbar nuancierte Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts bei der Totalrevision des RTVG siehe MARTIN DUMMERMUTH, *Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System*, ZSR 2006/ I, 229 ff., 256.

36 BBl 2006 1085, 1122.

37 So etwa bei zwei AHV-Revisionen, BBl 2006 2037 ff. bzw. 2095 ff.

38 BBl 2006 2829, 2854 ff.

39 BBl 2006 4259, 4274 wobei sehr detailreiche Erklärung der Rechtslage und des einschlägigen Aktionsplanes der Kommission folgt. Ähnlich auch die Ausführungen in der Botschaft über die Anpassungen des Anwaltsgesetzes an die Bologna-Erklärung: "Obwohl sich diese Zielsetzungen mit EU-internen Bestrebungen – insbesondere im Bereich der Lissabon-Strategie und der EU-Bildungsprogramme – überschneiden und die Europäische Kommission durch verschiedene Begleitmassnahmen die Umsetzung der Bologna-Reform fördert, gehört die Erklärung nicht zum gemeinschaftlichen Besitzstand (acquis communautaire)." BBl 2005 6621, 6631.

als auch was die sachlichen und räumlichen Einsatzkriterien angeht," so der Bundesrat, "entspricht die NRP den Entwicklungen in den Nachbarstaaten und den Stossrichtungen der Kohäsions- und Strukturpolitik der Europäischen Union"⁴⁰.

Als Untervariante davon erscheinen Vorlagen, welche in einem sachlichen Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen stehen, wie dies beispielsweise bei der Schaffung eines Bundesgesetzes über die Harmonisierung der amtlichen Personenregister der Fall war⁴¹. Da einerseits das Abkommen keine konkreten Orientierungspunkte für die schweizerische Rechtsetzung enthält und weil es auch in der Gemeinschaft keine harmonisierten Vorschriften über die Verwendung von Personenidentifikatoren gibt, begnügte sich die Botschaft mit einer kursorischen Darstellung der Rechtslage in den EU- und den EWR-Staaten⁴².

cc. Keine Prüfung?

Immer wieder tauchen auch Beispiele auf, die sich auf ein schon gefährliches Minimum beschränken – so etwa in der Botschaft zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr: "Durch die Errichtung des Infrastrukturfonds wird das europäische Recht nicht tangiert"⁴³. In anderen Fällen – lebenslängliche Verwahrung beispielsweise oder der Botschaft über die Einführung der Allgemeinen Volksinitiative – ist es indessen verständlich, dass Ausführungen zur Europakompatibilität fehlen⁴⁴ oder eine "Negativmeldung" genügen kann: "Es besteht kein direkter Zusammenhang der Gesetzesänderung [Änderung der Bundesstrafrechtspflege für die Abgeltung ausserordentlicher Kosten der Kantone] mit dem Recht der Europäischen Union"⁴⁵. Bisweilen darf man sich auch auf die – möglicherweise eher seltene – Feststellung beschränken, dass im fraglichen Bereich kein einschlägiges Gemeinschaftsrecht existiere⁴⁶. Etwas genauer ist immerhin die Botschaft zur Einführung einer neuen AHV-Versichertennummer ausgefallen: "In der Europäischen Union sind keine Bestrebungen in Richtung Harmonisierung der Sozialversicherungsnummern im Gange. Es bestehen auch keine EU-Vorschriften bezüglich der Form und Ausgestaltung solcher Nummerierungssysteme."⁴⁷

Eher selten scheinen Fälle zu sein, in denen Ausführungen gänzlich fehlen oder – was doch häufiger zu beobachten ist – unter dem Titel "Verhältnis zum europäischen Recht" lediglich Instrumente des Europarates aufgeführt werden⁴⁸. Das mag dann negativ überraschen, wenn – wie im Falle des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes⁴⁹ – die Schengen/Dublin-Relevanz offensichtlich ist oder wenn Bezüge zum Europarecht jedenfalls nicht von vorneherein ausgeschlossen sind, wie es etwa in der Vorlage über eine Änderung des Epidemien-gesetzes der Fall war, mit der die Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln verbessert werden sollte⁵⁰.

b. Parlamentarische Initiativen

Im Allgemeinen weisen die von den parlamentarischen Kommissionen erstellten Berichte zu parlamentarischen

Initiativen einen ähnlichen Variantenreichtum auf, wie er bei den bundesrätlichen Botschaften beobachtet werden konnte. Bei offensichtlichen Fällen – etwa einer Änderung des Parlamentsgesetzes bezüglich der Regelung der Legislaturplanung⁵¹ oder bei der Parlamentsverordnung über die Anzahl Richter am Bundesgericht⁵² – wird auf Aussagen über die Europaverträglichkeit ganz verzichtet. In anderen Fällen wiederum wird das Kapitel fast zu "Werbezwecken" für die Vorlage eingesetzt. So findet sich im Bericht der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmelde-wesen zur parlamentarischen Initiative "Wiederzulassung von Formel-1-Rennen" folgende Aussage: "Die Schweiz ist heute das einzige Land in Europa, welches ein Verbot von Rundstreckenrennen vorsieht. Die Aufhebung dieses Verbotes würde demnach zu keinen Kollisionen mit dem Recht der europäischen Union führen."⁵³ Je nach Sachgebiet fallen die Kommentierung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts und die Untersuchung der Frage, ob die vorgeschlagene Gesetzgebung mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, ausführlicher aus⁵⁴ – schliesslich gibt es auch hier Fälle, in denen das Europarecht unmittelbare Inspirationsquelle für den konkreten Vorstoss war, mit dem das

40 BBl 2006 231, 271. Die Botschaft erläutert dann, wie dieser Politikbereich in der Union gehandhabt wird. Die 2005 veröffentlichte Botschaft RPG-Reform enthält sehr aussagekräftige Erläuterungen zu den entsprechenden politischen Aktivitäten der Union, siehe BBl 2005 7097, 7120.

41 BBl 2006 427, 442.

42 BBl 2006 427, 486.

43 BBl 2006 763, 815. Ähnlich BBl 2006 1831 1833: "Bei der beantragten Gesetzesänderung besteht kein Bezug zum europäischen Recht." (Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik).

44 BBl 2006 889, BBl 2006 5261, 5308. Gleiches gilt für zahlreiche Parlamentsverordnungen – so etwa für die Richterverordnung BBl 2006 2165.

45 BBl 2006 4245, 4250.

46 Für die Sofortmassnahmen der Ehepaarbesteuerung BBl 2006 4471, 4490. Siehe auch BBl 2006 6037, 6061: "Die Europäische Union hat die Sicherheitsaufsicht im Bereich der Stauanlagen bisher noch nicht harmonisiert."

47 BBl 2006 501, 535.

48 Siehe beispielsweise BBl 2006 7001, 7024.

49 BBl 2006 5061, 5090.

50 BBl 2006 5605.

51 BBl 2006 1837.

52 BBl 2006 3475.

53 BBl 2006 1861, 1870.

54 Siehe etwa Bericht KVF-N zur parlamentarischen Initiative "Natursteinabbau und Mineralölsteuergesetz", BBl 2006 2427, 2438 oder Bericht WAK-N zur parlamentarischen Initiative "Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgerschaftswesens" BBl 2006 2975, 2993 f.; Bericht KVF-N zu parlamentarischen Initiative "Postorganisationsgesetz. Änderung", BBl 2006 3967, 3975 ("In der EU-Richtlinie über die Postdienste werden keinerlei Vorgaben zur regionalen Verteilung von Arbeitsplätzen gemacht.").

Landesrecht an das Gemeinschaftsrecht angeglichen werden soll⁵⁵.

2.2. Genehmigung von Staatsverträgen

Auch in Botschaften, mit denen der Bundesrat der Bundesversammlung die Genehmigung von Staatsverträgen beantragt, finden sich Ausführungen zur Europaverträglichkeit des Vertragswerkes. Hinsichtlich der Positionierung der Prüfung wie auch bezüglich der Prüfungstiefe scheint sich kein einheitliches Muster abzuzeichnen: Vom kompletten Fehlen⁵⁶ bis zu präzisen Beschreibungen findet sich fast jede Spielart. Vergleichsweise oft scheinen negative Feststellungen zu genügen⁵⁷.

In anderen Fällen wird vom Umstand, dass bestimmte EU-Staaten einen Staatsvertrag unterzeichnet haben, auf die Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht geschlossen⁵⁸. In wiederum anderen Fällen wird darauf abgestellt, ob die EU selber bzw. ihre Mitgliedstaaten vergleichbare Abkommen mit den gleichen Vertragspartnern abgeschlossen haben⁵⁹. Besonderes Augenmerk wird aber erwartungsgemäss der Europakompatibilität bei Staatsverträgen geschenkt, die in einem engen Zusammenhang mit Schengen/Dublin stehen, wie es etwa bei einem Abkommen über den Datenaustausch mit Österreich und Liechtenstein in Asylangelegenheiten der Fall war⁶⁰.

2.3. Sonderfall Verfassungsinitiativen

Soweit der Bundesrat gesetzliche Reformen als indirekten Gegenvorschlag zu Volksinitiativen auf Verfassungsänderung vorschlägt, ist er im Grundsatz gehalten, die gleiche Prüfung der Europaverträglichkeit der beantragten Gesetzesänderung vorzunehmen wie bei den übrigen Gesetzesentwürfen. Wo er indessen die Ablehnung beantragt oder einen direkten Gegenvorschlag formuliert, finden sich eher ausnahmsweise Erläuterungen über Vorschriften, welche die europäische Gemeinschaft im fraglichen Sachgebiet erlassen hat⁶¹. Gelegentlich trifft man auch auf Aussagen darüber an, ob die Initiative mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar wäre⁶².

3. Alternative Strategien zur Rechtsharmonisierung

3.1. Gesetzgeberische Orientierungsdirektiven für den Verordnungsgeber

Mindestens indirekt zielt die Europakompatibilitätsprüfung auf eine Angleichung des Landesrechts an das Gemeinschaftsrecht, indem im Falle beabsichtigter Abweichung ein qualifizierter Begründungsaufwand erwartet wird. Unmittelbar auf die Rechtsangleichung zielen indessen gesetzgeberische Vorgaben für den Verordnungsgeber, der verpflichtet wird, bei seiner Rechtsetzung das einschlägige

internationale Recht zu berücksichtigen. So schreibt etwa Art. 75 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zivilluftfahrt⁶³ (LFG) vor, das sich der Bundesrat "an die Grundsätze der für die Schweiz verbindlichen internationalen Übereinkommen" zu halten habe, wenn er die Vorschriften über die Beförderung von Personen, Reisegepäck, Gütern und Tieren erlässt. Soweit es um "verbindliche Übereinkommen" geht, ist diese Vorgabe entbehrlich, ist der Bundesrat bei seiner Verordnungstätigkeit so oder so verpflichtet, dem Vorrang des Völkerrechts Nachachtung zu verschaffen. Anders verhält es sich aber dort, wo der Gesetzgeber den Bundesrat auf Rechtsvorschriften verpflichten will, die in der Schweiz keine unmittelbare Geltung geniessen. So schreibt ein neuer Art. 20 Abs. 3 LFG⁶⁴ Folgendes vor: "Der Bundesrat orientiert sich bei der Einrichtung des Meldesystems an der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt." Solche Vorgaben sind noch vergleichsweise selten, lehnen sich aber an gesetzliche Bestimmungen an, mit denen der Bundesrat verpflichtet wird, "beim Erlass seiner Bestimmungen international harmonisierte Richtlinien und Empfehlungen sowie international harmonisierte technische Vorschriften und Normen" zu berücksichtigen⁶⁵. Es scheint jedoch, dass solche legislatorischen Orientierungsmandate beliebter und breiter

55 So will etwa die parlamentarische Initiative "Teilnutzungsrechte an Immobilien" den Konsumentenschutz in der Schweiz in Anlehnung an die entsprechende EU-Richtlinie verbessern, siehe Bericht RK-N, BBl 2006 2545, 2549.

56 Genehmigung einer Änderung des Doppelbesteuerungsabkommen mit Finnland (BBl 2006 4771).

57 BBl 2006 551, 608: "Ansonsten ist der Trust im europäischen Recht nicht geregelt." BBl 2006 923, 946: "Der Abschluss von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten steht weder mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen noch mit den Zielen der europäischen Integrationspolitik der Schweiz in Widerspruch. Es werden namentlich keine Rechte und Pflichten im Verhältnis zur Europäischen Union berührt." Es handelt sich hierbei um eine Standardformulierung, die bei sämtlichen Freihandelsabkommen gebräuchlich geworden ist, siehe etwa auch BBl 2006, 1770 oder 1791.

58 So für das Genfer Zusatzprotokoll über die Annahme eines zusätzlichen Schutzzeichens, BBl 2006 1929, 1943.

59 So etwa für die Staatsverträge im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, siehe BBl 2006 2191 oder 2230. Siehe auch BBl 2005 6771.

60 BBl 2006 5905, 5914 f.

61 Volksinitiative "Ja zur Komplementärmedizin", BBl 2006 7591, 7618.

62 Volksinitiative "für eine soziale Einheitskrankenkasse" BBl 2006 735, 757 f.

63 SR 748.0.

64 AS 2006 1989.

65 So Art. 39 Abs. 1 ChemG (SR 813.1). Zum Ganzen siehe Gesetzgebungsleitfaden (FN 11), Rz. 891 ff., und einlässlich und aktuell LUZIAN ODERMATT, Gesetzgebungsmethodische Strategien der Übernahme privater Normen, LeGes 2006/3, 75 ff.

bandiger eingesetzt werden: Im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum MEDIA-Abkommen wurde das Radio- und Fernsehgesetz um einen Art. 6a ergänzt, dessen Abs. 3 den Bundesrat in einem eng begrenzten Sachbereich an das Europarecht binden wollte und ihn beauftragte, seinen Ausführungsbestimmungen über Mindestanteile europäischer Werke und unabhängiger Produktionen "auf der Grundlage der entsprechenden Bestimmungen im Recht der Europäischen Union" zu erlassen⁶⁶. Auch das Postgesetz erlaubt dem Bundesrat, "unter Berücksichtigung der einschlägigen europäischen Normen" Dienstleistungen von den reservierten Diensten auszunehmen und Gewichtslimiten zu senken⁶⁷. Das neue Seilbahngesetz sieht seinerseits vor, dass der Bundesrat generell bei der Festlegung der grundlegenden Anforderungen das internationale Recht zu berücksichtigen habe⁶⁸; aus der Botschaft ergibt sich, dass sich diese Bestimmungen an der EG-Seilbahnrichtlinie orientieren soll⁶⁹. Und besonders schlank und imperativ ausgefallen ist schliesslich Art. 152 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen⁷⁰, wonach der Bundesrat "beim Erlass von Verordnungsrecht die massgebenden Anforderungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften" beachtet.

Unabhängig davon, ob eine Rechtsangleichung wünschbar ist und ob das Verordnungsrecht dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht nachzubilden wäre, werfen solche legislatorischen Vorgaben verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der gerichtlichen Nachprüfung der Gesetzeskonformität des Verordnungsrechts auf: Wird das Bundesgericht im Rahmen der akzessorischen Normenkontrolle überprüfen können (und wollen), ob und inwieweit der Bundesrat den internationalen bzw. den gemeinschaftsrechtlichen Vorbildern nachgeeifert hat? Könnte eine gemeinschaftsrechtliche Norm gewissermassen lückenfüllend herangezogen werden, wenn sich die bundesrätliche Regelung als mangelhaft erweisen sollte? Und wer könnte überhaupt legitimiert sein, die Rüge der mangelhaften Respektierung der formellgesetzlichen Orientierungsvorgabe zu erheben?

Wo der gesetzgeberische Wille als unmissverständliches Mandat an den Verordnungsgeber zu verstehen ist, das Landesrecht dem einschlägigen Europarecht nachzubilden, dort müssten konsequenterweise auch die Auslegungs- und Interpretationsleistungen der Gemeinschaftsorgane berücksichtigt werden – und zwar sowohl bei der Normsetzung als auch im späteren Vollzug⁷¹. Damit schliesst man an die vom Bundesgericht entwickelte europarechtskonforme Auslegung des Landesrechts an, wie sie gerade für die Fälle des autonomen Nachvollzugs⁷² entwickelt worden ist und in denen die gesamte EU-Rechtsordnung mindestens als Auslegungshilfe beizuziehen ist:

"Wird aber die schweizerische Ordnung einer ausländischen – hier der europäischen – angeglichen, ist die Harmonisierung nicht nur in der Rechtssetzung, sondern namentlich auch in der Auslegung und Anwendung des Rechts anzustreben, soweit die binnenstaatlich zu beachtende Methodologie eine solche Angleichung zulässt. (...) Die Angleichung in der Rechtsanwendung darf sich dabei nicht bloss an der europäischen Rechtslage

orientieren, die im Zeitpunkt der Anpassung des Binnenrechts durch den Gesetzgeber galt. Vielmehr hat sie auch die Weiterentwicklung des Rechts, mit dem eine Harmonisierung angestrebt wurde, im Auge zu behalten."⁷³

In der Lehre ist allerdings zu Recht angemahnt worden, dass eine gewissermassen automatische Koppelung an die ausländische Rechts- und Auslegungspraxis nicht leichtfertig erfolgen darf, sondern nur dann zulässig sein kann, wenn der gesetzgeberische Wille nachgewiesen werden kann, "dass eine zukünftige parallele Entwicklung anhand der zukünftigen Rechtsprechung – und ggf. Rechtsetzung – überhaupt angestrebt wurde"⁷⁴. Angesichts der meist dürftigen Aussagen in den Botschaften und methodologisch wenig ergiebigen Ratsdebatten zur Frage ist dieser Nachweis nicht leicht zu erbringen.

3.2. Aussenpolitische Orientierungshilfen

Eine mit den vorstehend geschilderten Gesetzesbestimmungen aus dem Luftfahrtsrecht vergleichbare Strategie ist im Bereich der Handelsbeschränkungen vorgesehen. So bestimmt Art. 1 Abs. 1 des Embargogesetzes⁷⁵, dass der Bund Zwangsmassnahmen anordnen dürfe, die u.a. "von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen" worden sind. Als solcher Handelspartner deklarierte der Bundesrat die EU und führte – m.E. wenig erhellend und letztlich widersprüchlich – Folgendes aus:

"Der Einbezug der wichtigsten Handelspartner der Schweiz ist unbedingt notwendig. Gegenstand der Sanktionen bilden nicht etwa handelspolitische Massnahmen; die vom Embargogesetz erfassten Sanktionen sind primär auf die Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes gerichtet. Es mag verschiedene Gründe geben, warum die UNO in solchen Fällen nicht oder noch nicht zu entsprechenden Sanktionsbeschlüssen bereit ist. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die wichtigsten Handelspartner der Schweiz zugleich diejenigen sind, welche am ehesten in der Lage sein dürften, solche Sanktionen wirksam durchzusetzen und dadurch das im Dienst des Völkerrechts stehende Sanktionsziel zu erreichen."⁷⁶

66 Im totalrevidierten RTVG findet sich diese Bestimmung nicht mehr; die Gründe dafür sind dem Verfasser nicht bekannt.

67 Art. 3 Abs. 3, SR 783.0.

68 Art. 4 Abs. 2, SR 743.01.

69 BBl 2005 895, 911.

70 SR 951.31.

71 In diesem Sinne auch PIAGET (FN 33), 736.

72 Dazu einlässlich TOBIAS JAAG, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, ZSR 2000/I 223 ff., 242 ff.

73 BGE 129 III 335, E. 6, 350. Zur weiteren Praxis und zur Tragweite dieses Urteils siehe PIAGET (FN 33), 730 f. und ANDREAS FURRER, Der Einfluss der EuGH-Rechtsprechung auf das schweizerische Wirtschaftsprivatrecht, SZIER 2006, 311 ff., 329.

74 FURRER (FN 73), 330.

75 SR 946.231.

76 BBl 2001 1433, 1455.

In Wahrnehmung seiner Befugnisse nach Art. 2 EmbG hat sich der Bundesrat verschiedentlich von den Positionen leiten lassen, welche die Union im Rahmen der GASP eingenommen hat – so zuletzt mit dem Erlass der Verordnung vom 28. Juni 2006 über Massnahmen gegenüber Belarus⁷⁷, für die sich der Bundesrat vom Gemeinsamen Standpunkt hat leiten lassen, den die EU bereits am 18. Juni eingenommen hatte⁷⁸. Gleichentags hat der Bundesrat auch bereits bestehende Massnahmen gegenüber Myanmar verschärft und hat damit sein Sanktionsregime jenem der Union angeglichen⁷⁹. Während aber seit einiger Zeit im Ingress der verschiedenen Embargoverordnungen auf die massgeblichen Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates als "Inspirationsquelle" ausdrücklich verwiesen wird⁸⁰, fehlt eine solche Bezugnahme im Falle der Anlehnung an die Unionsaussenpolitik⁸¹.

3.3. Ermächtigung zur Gesetzesabweichung

Eine andere, unter Legalitätsaspekten allerdings heikle Strategie besteht darin, dem Bundesrat die Befugnis zu erteilen, von gesetzlichen Bestimmungen abzuweichen, "soweit es zur Schaffung einer Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Verträgen notwendig ist"⁸². Dieses Vorgehen wurde damit begründet, dass mögliche Handelshemmnisse und Wettbewerbsnachteile "unter allen Umständen" zu vermeiden seien, die durch eine lückenhafte oder verspätete Anpassung an internationale Verpflichtungen entstehen könnten⁸³. Es sind zurzeit kaum Zeichen erkennbar, wonach der Gesetzgeber verleitet sein könnte, dem Bundesrat häufiger oder grosszügiger Abweichungen zu erlauben. Allerdings ist auch spürbar, dass ein Bedürfnis besteht, einen einmal eingeleiteten Angleichungsprozess an das Europarecht möglichst dynamisch-evolutiv fortzuführen, was allerdings regelmässig an verfassungsrechtliche Grenzen stösst⁸⁴.

4. Versuch eines Fazits

4.1. Wissensdefizite über geltendes und kommendes Gemeinschaftsrecht

Will man den Weg der Rechtsangleichung gehen, ist es zuerst nötig, das Gemeinschaftsrecht zuverlässig zu kennen – und zwar nicht nur die positive Rechtsnorm, sondern auch deren Auslegung und Anwendung durch gemeinschaftsrechtliche oder mitgliedstaatliche Vollzugs- und Rechtsprechungsorgane. Die geschilderte Praxis hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck und lässt vermuten, dass die verschiedenen Dienststellen der Bundesverwaltung über unterschiedlich gute Kenntnisse des Europarechts verfügen. Angesichts kurzer Konsultationsfristen können Wissensdefizite, die sich in den Botschaften manifestieren, durch die spezialisierten Dienste in der Praxis selten vollständig behoben werden. Diese Arbeit könnte durch einen institutionalisierten Informationsaustausch mit den Fachstellen

der EU wohl erheblich erleichtert werden. Leider muss man aber feststellen, dass selbst staatsvertraglich vereinbarten Orientierungs- und Informationspflichten⁸⁵ erstens uneinheitlich formuliert sind und dass ihnen zweitens in der Praxis oft nur mangelhaft nachgelebt wird. Illustrativ ist dafür Art. 7 Abs. 1 des Abkommen über bestimmte Aspekte des Beschaffungswesens⁸⁶: "Soweit es die ordnungsgemässe Anwendung von Kapitel II verlangt, unterrichten die Vertragsparteien einander über die vorgesehenen Änderungen in ihren einschlägigen Rechtsvorschriften, die in den Anwendungsbereich dieses Abkommens fallen oder fallen können (Vorschläge für Richtlinien, Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen und Entwürfe für Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung)". Die Bestimmungen in den anderen Abkommen sind zwar vergleichbar, gehen aber teils auch darüber hinaus. So sieht Art. 12 Abs. 2 des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen⁸⁷ u.a. vor, dass neue Rechtsvorschriften der anderen Vertragspartei spätestens 60 Tage vor deren Inkrafttreten zu notifizieren sind. Wesentlich unverbindlicher ist Art. 8 Abs. 2 des Landwirtschaftsabkommens⁸⁸ formuliert: "Jede Partei teilt der anderen mit, welche Änderungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften sie in

77 SR 946.231.116.9.

78 AS 2006 2749; siehe dazu Pressecommuniqué vom 28. Juni 2006.

79 AS 2006 2759, siehe auch Pressecommuniqué vom 28. Juni 2006.

80 Siehe beispielsweise die Embargoverordnung gegenüber Sudan, SR 946.231.18

81 Der Unterschied mag man mit dem Umstand erklären, dass die Schweiz als UNO-Mitglied zur Umsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen angehalten ist, während gegenüber der Union weder eine rechtliche noch eine politische Pflicht zur Übernahme besteht.

82 So Art. 8 Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs zu einem Sicherheitskontrollgesetz, BBl 2006 6001.

83 BBl 2006 5925, 5959.

84 Deutlich PIAGET (FN 33), 737; siehe auch kritisch GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2. A., Zürich 2006, Rz. 376.

85 Siehe etwa Art. 7 Abs. 1 des Abkommen über bestimmte Aspekte des Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68): "Soweit es die ordnungsgemässe Anwendung von Kapitel II verlangt, unterrichten die Vertragsparteien einander über die vorgesehenen Änderungen in ihren einschlägigen Rechtsvorschriften, die in den Anwendungsbereich dieses Abkommens fallen oder fallen können (Vorschläge für Richtlinien, Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen und Entwürfe für Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung)". Die Bestimmungen in den anderen Abkommen sind zwar vergleichbar, gehen aber teils auch darüber hinaus. So sieht Art. 12 Abs. 2 des MRA u.a. vor, dass neue Rechtsvorschriften der anderen Vertragspartei spätestens 60 Tage vor deren Inkrafttreten zu notifizieren sind.

86 SR 0.172.052.68.

87 SR 0.946.526.81.

88 SR 0.916.026.81.

Bezug auf das Ziel dieses Abkommens vorzunehmen beabsichtigt, und übermittelt ihr so bald wie möglich die neuen Bestimmungen." Ein sehr differenziertes, in der Praxis aber anscheinend kaum befolgtes Regime sehen Art. 23 des Luftverkehrsabkommens und Art. 52 des Landverkehrsabkommens⁸⁹ vor. Und eine noch andere Variation stellt Art. 17 Abs. 1 des Personenfreizügigkeitsabkommens dar, die auch die Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle im Auge behält: "Sobald eine Vertragspartei das Verfahren zur Annahme eines Entwurfs zur Änderung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften einleitet oder eine Änderung in der Rechtsprechung der Instanzen, deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, in einem unter dieses Abkommen fallenden Bereich eintritt, unterrichtet die betroffene Vertragspartei die andere Vertragspartei im Rahmen des Gemischten Ausschusses hiervon." In den Bilateralen II enthält lediglich das Statistik-Abkommen mit Art. 4 eine vergleichbare, aber sehr knappe und offene Bestimmung⁹⁰ und das Schengen/Dublin-Paket kennt eine genuine Mechanik für diese Frage, die hier aber nicht weiter vertieft zu werden braucht.

4.2. Kompatibilitätsprüfung in der Rechtsanwendung und Rechtsprechung?

Durch Rechtsetzung und Lehre noch wenig erschlossen ist die Frage, auf welcher methodologischen und verfassungsrechtlichen Grundlage die Rechtsprechung der europäischen Gerichte – allenfalls auch der Gerichte der Mitgliedstaaten, soweit sie sich zur Auslegung von Gemeinschaftsrecht äussern⁹¹ – in die schweizerische Gesetzgebungsarbeit und in die Vollzugspraxis einfließen soll. Obschon die EuGH-Praxis nur selten erläutert wird, kann es sich als notwendig erweisen, die Auslegung jener Normen des Europarechts, welche dem schweizerischen Recht als Angleichungsmaßstab gedient haben, bei der legislativen und vollzugsweisen Weiterentwicklung des Landesrechts zu berücksichtigen. Soweit diese ausländische Praxis als Interpretationshilfe ohne besonderes Gewicht gegenüber anderen Auslegungsmitteln eingesetzt wird⁹², ist dagegen wohl wenig einzuwenden. Delikater kann es werden, wenn sich jene Idee durchsetzen könnte, die der Bundesrat für das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse⁹³ vorgeschlagen hat: Die Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Cassis-de-Dijon-Prinzips sieht nämlich einen neuen Art. 31a Abs. 2 THG vor, der folgenden Wortlaut haben soll: "Die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone berücksichtigen die Urteile und die Praxis der Streitschlichtungsorgane der Welthandelsorganisation sowie des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission"⁹⁴. Der erläuternde Bericht spricht davon, dass es sich dabei um eine "Vollzugsdirektive" handeln soll und lässt damit die entscheidenden Fragen offen. Mindestens wenn Vollzugsorgane und unterinstanzliche Gerichte einschlägige Urteile missachten oder grob fehlerhaft berücksichtigen, würde wohl davon auszugehen sein, dass eine

Verletzung von Bundesrecht, nämlich von Art. 31a THG, vorliegen würde, was grundsätzlich rechtsmittelweise gerügt werden könnte – was wiederum ein rechtspolitisch noch zu diskutierendes Novum darstellen würde. Zu klären wäre aber auch, wie die vom Gesetz geforderte Berücksichtigung gesichert werden kann: Müsste der Bund den eigenen und den kantonalen Behörden einen besonderen Zugang zur europäischen Gerichtspraxis gewähren und für sie allenfalls die Spruchpraxis kontinuierlich verfolgen und vollzugsbereit aufarbeiten? Sollte diese Norm in der Vernehmlassung auf ein positives Echo stossen, wäre es dringend nötig, dass die dereinstige bundesrätliche Botschaft diese Fragen beantwortet.

Nicht einfacher wird die Frage, wenn man auf die bundesgerichtlichen Überlegungen im Kodak-Urteil auf die hier interessierende Frage zu übertragen versucht. "Namentlich im traditionell grenzüberschreitenden Rechtsverkehr lässt sich überdies eine sachgerechte Rechtsfindung und damit

89 Die Absätze 2 und 3 haben folgenden Wortlaut: "Sobald eine Vertragspartei neue Rechtsvorschriften in einem Bereich ausgearbeitet hat, für den dieses Abkommen gilt, holt sie auf informellem Weg die Stellungnahme von Sachverständigen der anderen Vertragspartei ein. Während des Zeitraums, der der formellen Verabschiedung dieser neuer Rechtsvorschriften vorausgeht, halten sich die Vertragsparteien auf dem Laufenden und nehmen, falls nötig, Beratungen auf. Auf Verlangen einer der Vertragsparteien kann ein erster Gedankenaustausch im Gemischten Ausschuss, insbesondere über die Auswirkungen, die eine solche Änderung auf das Funktionieren dieses Abkommens hat, stattfinden." Und: "Sobald eine Vertragspartei eine Änderung der Rechtsvorschriften verabschiedet hat, spätestens jedoch acht Tage nach deren Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften bzw. in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, teilt sie der anderen Vertragspartei den Wortlaut dieser neuen Rechtsvorschriften mit. Auf Verlangen einer der Vertragsparteien erfolgt spätestens zwei Monate danach im Gemischten Ausschuss ein Meinungsaustausch über die Auswirkungen dieser Änderungen auf das Funktionieren dieses Abkommens."

90 Art. 4 lautet wie folgt: "1. Dieses Abkommen lässt das Recht jeder Vertragspartei unberührt, unter Beachtung der Bestimmungen dieses Abkommens ihre Rechtsvorschriften zu einem von diesem Abkommen geregelten Sachverhalt einseitig zu ändern. 2. Vor der förmlichen Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften informieren und konsultieren die Vertragsparteien einander so umfassend wie möglich. Auf Verlangen einer der Vertragsparteien kann ein vorläufiger Meinungsaustausch im Gemischten Ausschuss erfolgen."

91 FURRER (FN 73), 333, spricht, von einem "reichen Fundus, der in der schweizerischen Rechtsprechung leider nur vereinzelt genutzt wird".

92 Dazu PIAGET (FN 33), 736.

93 SR 946.51.

94 Siehe www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=8594 (zuletzt besucht am 28. Februar 2007).

auch Lückenfüllung ohne rechtsvergleichende Grundlage nicht verwirklichen (...). Dies gilt besonders, wo sich vorrangig wirtschaftspolitische Fragen stellen und darauf zu achten ist, dass durch einen isolationistischen Rechtszustand weder Privilegierungen noch Diskriminierungen auf dem internationalen Markt begründet werden (...). Sind schliesslich sich widerstrebende Interessen betroffen, muss – namentlich bezüglich verschiedener Verfassungsnormen mit unterschiedlicher Schutzrichtung – eine Interessenabwägung vorgenommen werden⁹⁵. Damit könnte sich eine weitere Tür für einen starken Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das "angleichungswillige" Landesrecht öffnen. Wo immer eine gesetzgeberische Lücke besteht, kann auf dem Weg der Rechtsanalogie Gemeinschaftsrecht gewissermassen lückenfüllend inkorporiert werden. Allerdings: Allein schon die Feststellung einer gesetzgeberischen Lücke stellt erfahrungsgemäss eine methodologisch und rechtspolitisch gleichermaßen hoch delikate Frage dar, welche die Gerichte und die Vollzugsorgane nicht leichtfertig zu beantworten gewillt scheinen; kommt dann noch der Aspekt möglicherweise widerstrebender Schutzinteressen hinzu, wird der Weg der prätorischen Angleichung an das Gemeinschaftsrecht erst recht steinig.

4.3. Rechtsangleichung und Standortwettbewerb

Hinter der praktischen Frage, wie die Kompatibilitätsprüfung vorzunehmen ist, stellt sich letztlich eine wesentlich delikater Grundfrage: Ist es tatsächlich so, dass die Harmonisierung der eigenen Rechtsordnung mit dem Regime der Nachbarstaaten oder wichtigen Handelspartnern volkswirtschaftliche oder andere Vorteile schafft? Ist es so, dass das "Nebeneinander zweier entwickelter Rechtsordnungen (...) wenig vorteilhaft" ist⁹⁶? Für die Bundesrepublik Deutschland sind kürzlich Thesen für bessere Gesetze vorgestellt worden, die unter anderem folgende Aussage enthalten:

"Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung sind die nationalen Rechtsordnungen und Gesetzgebungsverfahren zunehmend einem internationalen Vergleich ausgesetzt. Ein Staat, der im globalen Wettbewerb bestehen will, muss deshalb dafür Sorge tragen, dass auch seine Gesetze und seine Gesetzgebung den Standards vergleichbarer Staaten entsprechen."⁹⁷

Die in- und ausländischen Rechtslagen konvergieren in der Regel nur dann, wenn auch die der Gesetzgebung zugrunde liegenden Wertentscheidungen sich angenähert haben. Das setzt Übereinstimmung darüber voraus, dass ein bestimmtes Problem lösungsbedürftig ist und mit bestimmten gesetzgeberischen Massnahmen auch behoben werden kann. Keine Konvergenz stellt sich dort ein, wo die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen anders bewertet werden und wo mit der Gesetzgebung vergleichsweise radikal von einander abweichende politische Prioritäten verfolgt werden sollen. Wo dies der Fall ist, könnte man einer gewissermassen dissidente Rechtsentwicklung – auch unter dem Aspekt des Standortwettbewerbs – durchaus etwas Posi-

tives abgewinnen⁹⁸. Im Integrationsbericht 1999 wurde ein solcher Weg als "Offshore-Alleingang" bezeichnet, der sich dadurch charakterisiert, dass "die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts gerade nicht angestrebt" würde; vielmehr sollte eine Standortpolitik betrieben werden, die darauf ausgerichtet wäre, "die Stärken der schweizerischen Wirtschaft im globalen Wettbewerb (...) besser auszuspielen, um ungeachtet des Risikos handelspolitischer Retorsionsmassnahmen Geschäfte mit höchsten Gewinnaussichten abzuwickeln." Diesen Weg lehnte der Bundesrat aber aus "staats-, wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen" ab⁹⁹. Vor diesem Hintergrund bekommt die Europakompatibilitätsprüfung eine neue Brisanz: Sie stellt keineswegs eine nur formale, letztlich politisch entbehrliche Analyse dar, die ein Erlassvorhaben nach dem Grad der Übereinstimmung oder Abweichung von im Ausland etablierten oder sich dort entwickelnden harmonisierten Rechts- und Politikvorstellungen beurteilt. Vielmehr leistet sie jene Vorarbeit, die eine politische Entscheidung über Angleichung oder Abweichung, über den vermuteten volkswirtschaftlichen oder sonstigen Mehrwert einer konvergenten oder dissidenten Rechtsetzung überhaupt erst möglich macht. Wenn der Bundesrat noch 1999 durchaus mit guten Gründen behaupten konnte, dass die Erfahrungen gezeigt hätten, "dass trotz formeller Autonomie der Schweiz der Nachvollzug von gesetzgeberischen und politischen Entwicklungen in der EU immer mehr zur Regel wird"¹⁰⁰, dann bekommt man heute den Eindruck, dass die Prüfung der Europakompatibilität einem mittelbaren, politisch unreflektierten Anpassungsautomatismus Vorschub geleistet hatte. Eine solche Funktion war der Europakompatibilität aber nie zugedacht gewesen. Es ist daher zu begrüssen, dass der Bundesrat im Europabericht 2006 die Frage der Europakompatibilität deutlich enger an jene nach der Opportunität des autonomen Nachvollzugs koppelt: "Die Harmonisierung mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgt (...) vielfach aus wirtschaftlichen Gründen, um den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Ein weiterer Grund zur Anpassung liegt in der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft (...). Der Erlass eurokompatiblen Rechts kann Diskriminierungen im Verhältnis zu den EU-Staaten mildern, nicht aber beseitigen. (...) Konkret heisst dies, dass wo immer möglich eine Anpassung an Gemeinschaftsrecht nicht autonom, sondern vertraglich erfolgen sollte. Je dich-

95 BGE 126 III 129, E. 4, 138.

96 PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005, § 17 Rz. 20.

97 ORTLIEB FLIEDNER, Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze, FES-Analyse Verwaltungspolitik; DERS., Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2006, 14.

98 Siehe dazu KUNZ (FN 13), 46.

99 Integrationsbericht 1999, Separatdruck, 310 f.

100 Integrationsbericht 1999, Separatdruck, 288.

ter das Vertragsnetz Schweiz-EG wird, desto bedeutender wird auch das Interesse an Rechtssicherheit. Als Instrument der Europapolitik hat die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht daher koordiniert und kohärent zu erfolgen."¹⁰¹

La loi sur le Parlement exige du Conseil fédéral qu'il démontre dans quelle mesure les projets d'acte sont compatibles avec le droit de la Communauté européenne. L'examen de l'eurocompatibilité remonte aux mesures d'intégration des années 80 et constitue une stratégie permettant d'éviter des désavantages en matière de concurrence. L'examen s'est entre-temps développé au-delà de l'analyse de droit comparé et porte sur la détermination, la pondération et la comparaison des intérêts. On constate cependant que la pratique administrative s'occupe du droit européen de manière plus ou moins marquée; à cela s'ajoutent de nouvelles stratégies d'adaptation en matière de législation. La question pratique de savoir qui doit examiner la compatibilité et par quels moyens révèle un problème bien plus délicat: l'harmonisation du propre ordre juridique avec le régime des états voisins ou des partenaires commerciaux importants apporte-t-elle réellement des avantages économiques ou autres?

(trad. LT LAWANK, Fribourg)

101 Europabericht 2006, BB1 2006 6815, 6832.