



15. April 2011

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 8

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

Inhalt:

1. Rückblick auf die elfte Veranstaltung vom 24. Februar 2011.....	1
2. Ausblick auf die zwölfte Veranstaltung vom 30. Juni 2011: Die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone – Problemfelder und Lösungsansätze	3
3. Vorbehalte und Erklärungen zu Staatsverträgen: Einzelfragen	4
4. Veranstaltungen	5
5. Neue Publikationen, Varia.....	6

1. Rückblick auf die elfte Veranstaltung vom 24. Februar 2011

Ab dieser Nummer drucken wir im Newsletter die Berichterstattung ab, die zu jeder Veranstaltung des Forums in der Zeitschrift LeGes (www.leges.ch) erscheint.

Vollzugsklauseln und Delegationsnormen, dringliches und rückwirkendes Inkrafttreten

*«Es ist ein Irrsinn, was für ausführliche **Rechtsgrundlagen** das BJ für **Informationssysteme** fordert – jedenfalls vom VBS, von anderen Ämtern nicht, das BJ misst mit verschiedenen Ellen.» – Das war die Botschaft des Werkstattberichts, den das VBS am letzten Forum präsentierte (vgl. LeGes 2010/3, S. 426). Auf diese Vorwürfe replizierte an diesem Forum **Konrad Sahlfeld**, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesamts für Justiz (BJ). Er führte aus, dass die Informationssysteme des VBS heikelste Daten enthalten: Angaben zum Gesundheitszustand, der Intelligenz und der Sozialkompetenz, beispielsweise. Dafür ist eine gesetzliche Grundlage unumgänglich. Und dass das BJ seit letztem Jahr sicherstellt, dass es mit nur einer Elle misst, und diese Elle ist der Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten¹.*

*Um **Gesetzgebung durch den Bundesrat** ging es beim nächsten Thema. Wir finden in der Gesetzgebung an unzähligen Stellen die Standard-Klausel «Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.» Zum Teil werden aber auch andere Formulierungen verwendet, wie etwa «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.» oder «Der Bundesrat kann Bestimmungen erlassen über (...)». Dabei ist nicht immer klar, ob es sich um eine blosser Wiederholung der allgemeinen Ausführungsgesetzgebungskompetenz des Bundesrates nach Art. 182 Abs. 2*

¹ www.bj.admin.ch > Themen > Staat&Bürger > Legistik > [Andere Hilfsmittel](#).

BV handelt, d.h. um eine Vollzugsklausel, oder ob die Bundesversammlung ihre Rechtsetzungsbefugnisse nach Art. 164 Abs. 2 BV an den Bundesrat delegiert hat, es sich also um eine Delegationsnorm handelt.

Florian Wild, Chef Abteilung der Recht beim Bundesamt für Umwelt (BAFU), erläuterte die Problematik anhand der **Umweltgesetzgebung**. Diese besteht aus elf Gesetzen, siebenzig Verordnungen und rund dreihundert Vollzugshilfen. Bis auf das Nationalparkgesetz weisen alle Gesetze eine allgemeine Vollzugsklausel am Schluss des Gesetzes auf. Wild stellte die These auf, dass diese Vollzugsklauseln nicht nötig wären, da der Bundesrat bereits aufgrund von Art. 182 Abs. 2 BV und Art. 9 Abs. 1 RVOG zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt ist. Im Ingress der Verordnung könnte dann allgemein auf das Gesetz oder allenfalls Art. 9 Abs. 1 RVOG verwiesen werden. Da sich Verordnungen teilweise auf mehr als ein Gesetz beziehen, sei die heutige Praxis der Verweise aber ästhetischer. Anders sieht es bei den Delegationsnormen aus: Diese müssen auf Grund von Art. 164 Abs. 2 BV im Bundesgesetz enthalten sein. Die Delegationsnorm hat den Gegenstand, das Ziel, den Umfang und die Leitlinien der Delegation soweit möglich zu umschreiben. Ob es sich um eine Vollzugsklausel oder eine Delegationsnorm handelt, ist durch Auslegung des Gesetzes zu ermitteln. Eine Analyse der 491 Artikel der Umweltgesetzgebung zeigt, dass sie 124 Artikel mit Delegationsnormen und nur 4 Vollzugsklauseln bei einzelnen Gesetzesbestimmungen aufweist. Erstere haben sich bewährt; letztere könnten bei passender Gelegenheit aufgehoben werden.

Igor Pirc, Jurist bei der Sektion Recht und Internationales des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL), berichtete über die **Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG)**, die das Parlament im Oktober 2010 verabschiedet hat. Das Inkrafttreten der Teilrevision des LFG ist vom Bundesrat zu bestimmen. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob eine Bestimmung der Revision rückwirkend in Kraft gesetzt werden könnte, um es dem Bund zu ermöglichen, die künftig von skyguide zu bezahlenden Beiträge an die europäischen Flugsicherungsbehörde Eurocontrol vorübergehend zu übernehmen. Ein rückwirkendes Inkrafttreten ist jedoch nur ausnahmsweise zulässig, wenn es das Gesetz ausdrücklich vorsieht und weitere Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Gesetzgebungsleitfaden, Rz. 655). Insbesondere schliesst die Ermächtigung des Bundesrats, den Zeitpunkt für das Inkrafttreten zu bestimmen, keine Ermächtigung zu einer rückwirkenden Inkraftsetzung ein. Weil die LFG-Revision keine rückwirkende Inkraftsetzung vorsieht, konnte sie vorliegend auch nicht angeordnet werden.

Die Frage der **Rückwirkung** und der **dringlichen Inkraftsetzung** wurde anschliessend von **Luzian Odermatt**, Chef des Fachbereichs II für Rechtsetzungsbegleitung im BJ, weiter vertieft. Odermatt stellte sein Referat unter das Motto «die Suche nach dem kleineren Übel». Denn die dringliche Inkraftsetzung ist ein Übel, weil ein Referendum nur nachträglich möglich ist (Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV). Dieses hat nicht mehr eine suspensive, sondern nur noch abrogatorische Wirkung. Das Gesetz bleibt in jedem Fall bis zu einem Jahr lang in Kraft. Ein Bundesgesetz kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden, wenn sein Inkrafttreten keinen Aufschub duldet (Art. 165 Abs. 1 BV), d.h. wenn nicht die vier Monate abgewartet werden können, die es zur Publikation im Bundesblatt und zum Ablauf der Referendumsfrist braucht, und noch weniger die acht bis zwölf Monate, wenn ein Referendum verlangt wird. Vorausgesetzt wird also primär eine zeitliche Dringlichkeit. Ausserdem wird in Theorie und Praxis gefordert, dass der Erlass des Gesetzes auch sachlich dringlich ist. Beim Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen vom 25. September 2009 (AS 2009 5043) waren beide Voraussetzungen erfüllt; beim Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371) hätte man zwar vielleicht in Anbetracht des Alters der Flüchtlingshelfer eine zeitliche Dringlichkeit bejahen können, doch bestand keine sachliche Dringlichkeit, die einen Ausschluss des suspensiven Referendums rechtfertigt hätte. Nicht zulässig ist ein dringliches Inkraftsetzen, wenn die Dringlichkeit durch

Trödeleien bei der Erarbeitung des Erlasses entsteht. Odermatt verwies hier auf eine ältere, aber immer noch aktuelle Publikation von Jörg Paul Müller (Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts, Bern 1977). Interessant an den von Odermatt gezeigten Beispielen war, dass dringlich erklärte Bundesgesetze häufig trotz des Wortlauts von Art. 165 Abs. 1 BV nicht sofort, sondern erst Wochen oder Monate nach der Verabschiedung in Kraft gesetzt werden. Manchmal liegt das Datum der Inkraftsetzung nur einige wenige Tage vor Ablauf der ordentlichen Referendumsfrist – im Falle der Konjunkturmassnahmen wurden nur gerade elf Tage "gespart". In solchen Fällen kann statt einer dringlichen Inkraftsetzung die Inkraftsetzung auf einen Zeitpunkt vor Ablauf der Referendumsfrist zum nahezu gleichen Ergebnis führen. Ein Beispiel ist die Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben vom 19. März 2010, die «unter Vorbehalt des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist rückwirkend auf den 1. Juli 2010» in Kraft trat; die Referendumsfrist lief am 8. Juli 2010 (unbenutzt) ab. Ein derart vorverschobenes Inkrafttreten führt zwar zu einer (mässigen) Rückwirkung des Erlasses, doch wird das Suspensiv-Referendum gewahrt. Insofern erscheint ein (mässig) rückwirkendes Inkrafttreten gegenüber der dringlichen Inkraftsetzung als kleineres Übel. In jedem Fall muss jedoch geprüft werden, ob die allgemeinen Voraussetzungen für die Rückwirkung von Erlassen erfüllt sind (vgl. hierzu Ziff. 655 des Gesetzgebungsleitfadens). Soweit es sich um eine begünstigende Rückwirkung, z.B. eine Steuerbefreiung, handelt, ist dies nicht heikel, sofern die Rechtgleichheit gewahrt wird. Sodann muss vorgesehen werden, wie das Inkrafttreten bestimmt wird, wenn das Referendum in einem solchen Fall ergriffen und die Vorlage schliesslich in der Volksabstimmung akzeptiert wird. Die Diskussion ergab, dass man – wenn dies gewollt ist – die rückwirkende Inkraftsetzung auf das Datum vor Ablauf der Referendumsfrist ausdrücklich vorsehen muss.

Unterlagen der Forumsveranstaltungen im Internet:

www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

2. Ausblick auf die zwölfte Veranstaltung vom 30. Juni 2011: Die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone – Problemfelder und Lösungsansätze

Einmal jährlich werden Vertreter der Kantone an das Forum für Rechtsetzung eingeladen und Themen mit spezifischem Bezug zur kantonalen Gesetzgebung behandelt.

Letztes Jahr war die Vollzugstauglichkeit des Bundesrechts ein Hauptthema. Dieses soll auf Wunsch der Kantone unter einer breiteren Perspektive nochmals aufgegriffen werden. Aktuellem Anlass hierzu bildet der Föderalistische Dialog vom 18. März 2011, an dem die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) das Thema der Umsetzung des Bundesrechts zur Sprache gebracht hat. Der Bundesrat und die KdK haben die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Prüfung der damit verbundenen Fragen vereinbart.

Die Kantone sehen in fünf Punkten Handlungsbedarf:

1. Zu später Einbezug der Kantone bei der Planung/Entwurfserarbeitung
2. Fehlende Berücksichtigung von Umsetzungsfragen
3. Fehlende Rückkoppelung der parlamentarischen Phase an die Anliegen der Kantone
4. Zu knappe Umsetzungsfristen
5. Zu dürftige Feststellung der Kostenfolgen eines neuen Erlasses

Am Forum für Rechtsetzung vom 30. Juni 2011 werden Kantonsvertreter an konkreten Beispielen zu jedem dieser Punkte in kurzen Inputreferaten aufzeigen, inwiefern aus ihrer Sicht Handlungsbedarf besteht. In der anschliessenden Diskussion mit den Vertretern des Bundes werden mögliche Lösungsansätze entwickelt. Die so gewonnen Erkenntnisse sollen als Grundlage für die weiteren Überlegungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe dienen.

Die Themen werden mit der Einladung zur Veranstaltung definitiv bekanntgegeben.

3. Vorbehalte und Erklärungen zu Staatsverträgen: Einzelfragen

Allgemeine Hinweise zu Vorbehalten und Erklärungen finden sich in der einschlägigen Literatur sowie im Merkblatt «Bundesbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen – redaktionelle und gesetzestechische Faustregeln» vom 8. Dezember 2008 (Stand 22. Februar 2010)², Ziffer 5.

Müssen in einen Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Staatsvertrags mehrere Vorbehalte vorgesehen werden, so kann dies etwa nach dem folgenden Muster dargestellt werden:

² *Er [der Bundesrat] bringt bei der Beitrittserklärung folgende Vorbehalte an:*

- a. *zu Artikel 10 Ziffer 2 Buchstabe b:(...)*
- b. *zu Artikel 10 Ziffer 3: (...)*
- c. *zu Artikel 10 Ziffer 4: (...).*

Beispiele zur Formulierung der Vorbehalte finden sich unter anderem im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104) oder im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107).

Im Weiteren stellt sich die Frage, ob nicht in einem weiteren Absatz der Bundesrat ermächtigt werden sollte, die Vorbehalte zurückzuziehen, falls sie einmal gegenstandslos werden sollten. Fehlt eine solche Ermächtigung, muss den eidgenössischen Räten erneut ein Bundesbeschluss beantragt werden, in welchem dem Bundesrat diese Ermächtigung nachträglich erteilt wird. Ein Beispiel einer solchen Ermächtigung findet sich im Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, AS 1998 2053:

³ *Der Bundesrat wird ermächtigt, diese Vorbehalte zurückzuziehen, wenn sie gegenstandslos werden.*

BJ, Fachbereich I für Rechtsetzungsbegleitung

² www.bk.admin.ch > Themen > Gesetzgebung > Gesetzestchnik.

4. Veranstaltungen

A. Séminaire de légistique (Vevey-Jogny)

Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives. Droit suisse francophone.

Novembre 2011 à mars 2012.

www.unige.ch > Droit > Enseignements > Formations proposées > Formation continue > [Séminaire de légistique](#)

B. Murtener Grundlagenseminare zur Rechtsetzung

Grundlagenseminar I: Rechtsetzungsmethodik: 20.–22. Oktober 2011, Murten

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion: 9.–11. November 2011, Murten

www.bk.admin.ch > Dienstleistungen > Seminare und Kurse > [Murtener Gesetzgebungsseminare](#)

C. Jahrestagung der SGG: Volksinitiativen – eine Herausforderung für den Gesetzgeber

Auch ohne Gesetzesinitiativrecht auf Bundesebene kann mit der Volksinitiative Bundesgesetzgebung provoziert und geformt werden, zieht doch nahezu jede neue Verfassungsbestimmung gesetzliche und verordnungsrechtliche Reform- und Umsetzungsarbeiten nach sich. Und spätestens wenn sich dann die Frage stellt, wie viel Gestaltungsfreiheit das neue Verfassungsrecht dem Gesetzgeber zubilligt und wie dieses genutzt werden soll, wird die gesetzgeberische Leistungsfähigkeit auf die Probe gestellt. Die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung will den gesetzgeberischen Umgang mit Volksinitiativen und ihren Umsetzungsaufträgen unter die – juristische, politologische, staatspolitische – Lupe nehmen. Die ganztägige Veranstaltung wird Referate, Wortmeldungen aus Politik und Publizistik und ein Podiumsgespräch anbieten.

20. Mai 2011, Bern. www.sgg-ssl.ch

D. Gesetzgebungskurs des Bundes

Mitarbeitende und Kader der Bundesverwaltung, die mit Gesetzgebungsaufgaben betraut sind, erwerben in diesem Kurs die notwendigen theoretischen und praktischen Kenntnisse für die Erarbeitung von Erlassen des Bundes. Aus dem Inhalt: Gesetzgebungsverfahren; Materieller Gesetzesbegriff und Erlassformen im Bundesrecht; Legalitätsprinzip und Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen; Berücksichtigung und Umsetzung des EU-Rechts und des internationalen Rechts; Auftragsanalyse; Redaktion eines Erlasses; Vernehmlassungsverfahren; Aufbau und Abfassung der Botschaft; Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren. Der zweisprachige Kurs (d/f) wird alle zwei Jahre durchgeführt.

Erster Teil: Dienstag, 8., 15. und 22. November 2011, Bern.

Zweiter Teil: Montag, 16. Januar 2012 bis Donnerstag, 19. Januar 2012 (Blockkurs).

Leitung, Auskünfte und Anmeldung: Jean-Christophe Geiser, Tel. 031 322 53 99, jean-christophe.geiser@bj.admin.ch. Anmeldefrist: 1. Juli 2011

E. Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre Zürich: «Ein Blick der Rechtsetzungslehre aus der Schweiz und auf die Schweiz»

Rechtsetzungslehre wird vielfach als eine relativ stark national ausgerichtete Disziplin betrieben. Zwei Referate sollen einen Blick über die Schweiz hinaus und einen Blick auf die Schweiz aus ausländischer Sicht ermöglichen. Zur Sprache kommen namentlich die niederländische, die deutsche und die EU-Perspektive.

Donnerstag, 9. Juni 2011, Zürich. www.rwi.uzh.ch > Institute und Forschungsstellen > [Zentrum für Rechtsetzungslehre](#)

F. Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre Zürich: «Die Verordnung»

Bekanntlich geschieht der quantitativ überwältigende Teil der Rechtsetzung auf Verordnungsstufe, die Wissenschaft widmet sich dieser Stufe jedoch eher selten. Das Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich widmet der verwaltungsrechtlichen Einbettung sowie den rechtsetzungstechnischen Besonderheiten der Verordnung nun eine Tagung.

Donnerstag, 15. September 2011, Zürich. www.rwi.uzh.ch > Institute und Forschungsstellen > [Zentrum für Rechtsetzungslehre](#)

5. Neue Publikationen, Varia

A. Revision des Botschaftsleitfadens

Vom 1. bis zum 27. April findet eine Konsultation interessierter Stellen in der Bundesverwaltung, in den Parlamentsdiensten und in den eidgenössischen Gerichten zum revidierten Botschaftsleitfaden statt. Wer nicht begrüsst wurde und die revidierte Fassung im Entwurf gerne sehen möchte, kann sich an markus.nussbaumer@bk.admin.ch wenden.

Geltende Fassung: <http://intranet.bk.admin.ch> > Dokumentation > Richtlinien für Bundesratsgeschäfte (Roter Ordner) > [Leitfaden für Botschaften des Bundesrates](#).

B. Amtsblatt der EU: Künftig soll die Online-Version massgeblich sein

Vor kurzem (Newsletter Nr. 6, Ziffer 4) haben wir darauf hingewiesen, dass für die Rechtsakte der EU das Amtsblatt in seiner gedruckten Fassung die einzige rechtsverbindliche Publikation ist – parallel zur gedruckten Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS, vgl. Art. 9 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004, SR 170.512). Nun schlägt die Europäische Kommission vor, dass künftig nur noch die elektronische Fassung des Amtsblatts massgebend sein soll. Bevor der Vorschlag der Kommission in Kraft treten kann, müssen der Rat der EU und das Europäische Parlament ihm noch zustimmen. Zudem soll 2012 eine verbesserte Version von [EUR-Lex](#), der Online-Datenbank für den Zugang zum EU-Recht, ins Netz gestellt werden.

<http://europa.eu> > Pressedienste > EU-Presseraum > Pressemitteilungsarchiv RAPID > [Mitteilung IP/11/399 vom 4. April 2011](#).

In der BK laufen momentan Abklärungen für eine entsprechende Umstellung bei der AS. Neben einer Anpassung des Publikationsrechts müssten auch technische Massnahmen ergriffen werden, insbesondere um die Authentizität der publizierten Daten zu gewährleisten (elektronische Signatur oder andere Sicherungsmassnahmen).

C. SR-News: Übersicht über die kürzlich geänderten Erlasse des Bundes

In der digitalen SR findet sich seit Kurzem die neue Rubrik SR-News. Diese ermöglicht es Ihnen, die letzten Änderungen aller Erlasse eines bestimmten Sachbereichs auf einen Blick zu erfassen.

In einer Tabelle wird zu jedem Band der SR angegeben, wieviele Änderungen an den darin enthaltenen Erlassen in den letzten 7 und 30 Tagen vorgenommen wurden. Für jeden Band führt ein Link zu einer detaillierten Aufstellung der geänderten Erlasse, einschliesslich des Inkrafttretensdatums und einer Verknüpfung zur AS. Bloss redaktionelle Änderungen sind als solche gekennzeichnet.

www.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Systematische Sammlung > [SR News](#)

D. Kommentar zum Publikationsgesetz

Daniel Kettiger / Thomas Sägesser (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011 (Reihe Commentatio).

E. Grundsätze für die Rechtsetzung im Bereich der Bundesrechtspflege

Im BJ ist ein Papier über die wichtigsten Grundsätze der Rechtsetzung in der Bundesrechtspflege in Vorbereitung. Es richtet sich an alle, die sich im Rahmen eines Gesetzgebungsprojektes die Frage stellen, ob (Sonder-) Bestimmungen über Rechtsmittel, Instanzenzüge und dergleichen zulässig und sinnvoll sind. Auskunft erteilt Marino Leber (marino.leber@bj.admin.ch, Telefon 031 322 41 30).

F. Beiläufig die KAV-Vorlagen meistern: Alle Folgen der Serie gesammelt verfügbar

Die Serie zu den KAV-Vorlagen wurde im letzten Newsletter mit der vierten Folge abgeschlossen. Sämtliche Folgen sind nun, in einem Dokument versammelt, im Archiv des Newsletters verfügbar:

<http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

Weisen Sie neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf diese Serie und auf das Kursangebot des KAV hin, bevor Sie sie an einem zur Publikation bestimmten Text arbeiten lassen!

Schulungsangebot: <http://intranet.bk.admin.ch> > KAV-Workflow > [Workshop-Schulungen](#)

Impressum

Der Newsletter für das Forum für Rechtsetzung wird vom Bundesamt für Justiz in drei Ausgaben jährlich herausgegeben und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forums für Rechtsetzung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Bundesverwaltungseinheiten mit Querschnittsfunktionen in der Rechtsetzung per Mail zugestellt. Weitere Interessenten können den Newsletter [abonnieren](#).

Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich öffentliches Recht, Bundesrain 20, 3003 Bern.
Telefon: +41 31 322 41 37, Telefax: +41 31 322 84 01, E-Mail: legisforum@bj.admin.ch.
www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)