



Querschnittprojekt 7 der Bundesverwaltungsreform 2005 – 2007: Formelle Überprüfung des Bundesrechts (Podium)

Im Zusammenhang mit der Bundesverwaltungsreform 2005-2007 will der Bundesrat mit dem Querschnittprojekt 7 das geltende Bundesrecht formell überprüfen und bereinigen («entrümpeln»). Mit einer Botschaft an das Parlament und mit einer Mantel-Verordnung will er überflüssig gewordene Erlasse als Ganze aufheben sowie zahlreiche Bestimmungen in weiterhin geltenden Erlassen beseitigen oder formell anpassen. Rund 20 % der Erlasse der geltenden Systematischen Rechtssammlung (SR) sind betroffen, zudem auch internationale Verträge, die gar nicht in der SR figurieren. An einem Podium haben die Projektleiterin und eine Vertreterin sowie ein Vertreter aus den Ämtern über Methode und Stand des Projekts informiert und an Beispielen aufgezeigt, wie sie die «Entrümpelung» des Bundesrechts umsetzen.

Marianne Sonder, Projektleiterin: Auftrag und Durchführung des Projekts

Vor ungefähr einem Jahr erhielt ich im Rahmen der Verwaltungsreform 2005 – 2007 den Auftrag, die Leitung des Teilprojekts «Entrümpelung des Bundesrechts», das in «Formelle Überprüfung des Bundesrechts» umbenannt wurde, zu übernehmen. Der Bundesrat hat das Projekt auf die formelle Überprüfung beschränkt; auf eine materielle Bereinigung der gesamten Rechtsordnung hat er leider verzichtet. Immerhin hat er aber die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz beauftragt, Massnahmen zu Sicherung der Qualität pro futuro zu verankern.

Das Bundesrecht soll praxistauglich ausgestaltet sein und keine überflüssigen Normen beinhalten: weniger, dafür bessere Gesetze. Eine flächendeckende Prüfung darauf hin, ob Regelungen im Lauf der Zeit nicht überflüssig, widersprüchlich oder allzu dicht und bestimmt geworden sind, ist bisher auf Bundesebene unterblieben. In diesem Projekt wird das geltende Recht systematisch überprüft mit dem Ziel, Vorschriften zu identifizieren und aufzuheben, welche keine materielle Bedeutung mehr haben. Die Rechtsordnung wird übersichtlicher und verständlicher, wenn sie von Bestimmungen ohne normativen Gehalt befreit wird. Diese können den Blick auf das massgebliche Recht verstellen. Bei der formellen Überprüfung geht es um die Eliminierung von

- überflüssigen Regelungen, die ihren Anwendungsbereich verloren haben,





- überflüssigen Regelungen, die durch neue Normen verdrängt wurden,
- Wiederholungen und Widersprüche.

Die Bedeutung der formellen Bereinigung lässt sich am Beispiel der Wiederholungen belegen. Im geltenden Recht finden sich viele Wiederholungen von Regelungen, zum Teil innerhalb eines Erlasses, zum Teil in mehreren Erlassen derselben Ebene (horizontale Wiederholungen) oder verschiedener Stufen (vertikale Wiederholungen). Wiederholungen weisen keinen zusätzlichen normativen Gehalt auf. Sie sind unnötig und schaffen Probleme in der Auslegung. Durch geringe Abweichungen in der Formulierung führen sie zu Inkohärenzen und bewirken eine unnötige Erhöhung der Regelungsdichte. Auf sie ist deshalb grundsätzlich zu verzichten.

Will man eine nachhaltige Verbesserung der Rechtsordnung erreichen, ist die Pflege des geltenden Rechts zwingend. Bereits eine formelle Bereinigung fördert die Rechtssicherheit. Sie dient auch dazu, das Bewusstsein für die Qualität der Rechtsetzung zu fördern.

Das Projekt befasst sich mit dem in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) publizierten Landesrecht. Untersucht und eliminiert wurden ferner bilaterale völkerrechtliche Verträge, welche befristet waren oder ein bestimmtes, in der Zwischenzeit abgeschlossenes Projekt zum Inhalt hatten, sodass sie zweifelsfrei erfüllt bzw. abgelaufen sind. Diese Untersuchung beschränkte sich nicht auf den staatsvertragsrechtlichen Teil der SR, sondern umfasste sämtliche bilateralen Verträge, die sich in einer gesonderten Datenbank des EDA befinden. Verzichtet wird auf die Aufhebung von abgelaufenen Übergangsbestimmungen aus der Bundesverfassung, weil dies mit einer Volksabstimmung verbunden wäre.

Unter der Leitung von Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz wurde das Projekt zentral geführt und pragmatisch organisiert. Mit einer zentralen Leitung wurde die Unité de doctrine garantiert und die Verantwortung für die Einhaltung der Zielsetzung übernommen. Alle Ämter wurden über das Vorgehen orientiert und in die Vorbereitungen einbezogen. Mit der Vertretung aller Ämter wurde die einheitliche und zeitgleiche Durchführung des Projektes in der ganzen Verwaltung sichergestellt.

Die Frage nach dem direkten Nutzen einer einmaligen formellen Bereinigungsaktion stand im Raum. Überholte, nicht mehr angewendete Erlasse machen keine Arbeit. Sie aufzufinden und aufzuheben ist indessen mit einem gewissen Aufwand verbunden. In Anbetracht solcher Einwände wurde ein sehr pragmatisches Vorgehen gewählt. Es galt, die Prüfung so effizient wie möglich durchzuführen.





Grundlage der Untersuchung bildete eine einheitliche Checkliste, nach welcher die Gesetzessammlung systematisch durchforstet wurde. Die Prüfung wurde durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sämtlicher Ämter durchgeführt, welche die Erlasse bei ihrer täglichen Arbeit anwenden und deshalb die Schwachstellen besonders gut kennen und am besten wissen, welche Bestimmungen keine materielle Gültigkeit mehr haben und nur mehr toter Buchstabe sind. Die beauftragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wurden im Rahmen von Workshops in ihre Aufgabe eingeführt. Diese bestand darin, alle Erlasse aufzulisten, die gesamthaft aufgehoben, teilweise gestrichen oder gekürzt werden können. Die Analyse basierte somit auf dem Prinzip der Selbstkontrolle. Die Ergebnisse wurden nach einem bestimmten Schema elektronisch erfasst.

Für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bot die Überprüfung eine günstige Gelegenheit, das eigene Arbeitsinstrument, die von ihnen angewendeten Rechtsnormen, zu verbessern, das heisst so zu gestalten, dass sie sich auf ihre effektive Aufgabe bzw. Bedeutung beschränken.

Auf der Stufe Verordnung wurden vom Bundesrat im Rahmen eines Gesamtpaketes folgende Revisionen umgesetzt:

- Aufhebung von 168 ganzen Erlassen (Verordnungen des Bundesrates, der Departemente und Ämter oder anderer Bundesstellen)
- Aufhebung und Anpassung von Einzelbestimmungen oder Erlassteilen (214 Artikel in 106 Verordnungen des Bundesrates, der Departemente und Ämter oder anderer Bundesstellen).

Auf Gesetzesstufe werden im Rahmen der vorliegenden Botschaft folgende Revisionen vorgeschlagen:

- Aufhebung von 31 ganzen Erlassen (Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse)
- Aufhebung und Anpassung von Einzelbestimmungen oder Erlassteilen (145 Artikel in 55 Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen).

Darüber hinaus wurden Beschlüsse zur Genehmigung von Staatsverträgen, die früher zum Teil in die landesrechtliche SR aufgenommen wurden, zum Grossteil entfernt, indes ohne formelle Aufhebung. Dieser Vollzug einer seit längerem eingeführten Publikationspraxis entlastet die landesrechtliche SR um weitere 38 Erlasse.

Insgesamt lassen sich somit von den rund 2000 in der SR untersuchten Erlassen 237, das heisst 11 % entfernen und 161, das heisst 8 % ändern.



In Bezug auf die bilateralen Verträge des internationalen Rechts liefern die Ämter umfangreiche Informationen über erfüllte oder abgelaufene Staatsverträge, die zahlreiche Aktualisierungen der Angaben in der Staatsvertragsdatenbank des EDA mit rund 100 Entfernungen erlaubten. Sieben dieser Abkommen waren im staatsvertragsrechtlichen Teil der SR publiziert und konnten somit aus dieser Sammlung entfernt werden.

Der Zeitplan war sehr ambitiös: Am 7. Juni 2006 wurden die Ämter über das Vorgehen orientiert, Ende August 2006 die Seminare durchgeführt und bis Ende Dezember 2006 die gesamte Rechtsordnung durchforstet. Am 1. Mai 2007 wurde die Ämterkonsultation über die Sammelbotschaft und den Sammelantrag eröffnet. Für den 22. August 2007 ist deren Verabschiedung durch den Bundesrat vorgesehen (Anm. d. Redaktion: Inzwischen geschehen, BBl 2007 6121). Die Beratung in der Kommission und im Erstrat ist in der Wintersession 2007 geplant, Kommission und Zweitrat in der Frühjahrsession 2008.

Ich danke an dieser Stelle allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung, die den Auftrag in kürzester Zeit sehr sorgfältig ausgeführt haben.

Marianne Sonder, Dr. iur., Rechtsanwältin, Projektleiterin des Querschnittprojekts 7, Sonder + Partner, Advokatur, Muri BE, E-Mail: sonder@drss-law.ch

Beispiele aus der Praxis

Die folgenden drei Beiträge zeigen an konkreten Beispielen auf, wie die Ämter bei der «Entrümpelung» des Bundesrechts vorgegangen sind.

Beispiel 1:

Reto Brand, Bundesamt für Justiz: Lotteriegesetz und Lotterieverordnung

Wir schauen als Beispiel das Lotteriegesetz und die Lotterieverordnung des Bundes an.

Rahmen

Ursprünglich hatte der Bundesrat im Jahr 2001 grünes Licht für eine Totalrevision des Lotteriegesetzes vom 8. Juni 1923 (SR 935.511) gegeben, dann aber die Ampel 2004 auf rot gestellt, das heisst die Revision vorläufig sistiert. Jetzt ist die Ampel im Rahmen der Überprüfung des Bundesrechts auf gelb, das heisst, es wird nun zumindest in einem kleinen Teilbereich doch etwas ge-





macht. Dabei wurde geprüft, ob es einzelne Teilbereiche oder Normen im Lotterierecht gibt, bei denen etwas «entrümpelt» werden kann. Und in der Tat, es kann !

Konkretes Beispiel

Das Gesetz wird in einer Woche immerhin 81-jährig. Der rüstige Jubilar hat noch keinerlei Implantate, das heisst, es ist bisher noch nie auch nur ein einziger Artikel wirklich revidiert oder ersetzt worden. Man hat das Gesetz – mit dem gebotenen Respekt vor dem Alter – unter einen modernen Scanner gelegt, und man hat tatsächlich etwas gefunden: Das ganze Kapitel der sogenannten «Prämienanleihen». Die Diagnose lautete, die Prämienanleihen hätten Kalk angesetzt, es sei Arthrose. Prämienanleihen sind an sich nichts anders als normale Kapitalanleihen, die mit einem aleatorischen Element, konkret mit einer Lotterie verbunden sind: Der Veranstalter – das kann von Gesetzes wegen nur eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wie Bund, Kantone, Gemein-den sein – konnte mit diesem Vehikel günstig Kapital zur Finanzierung eines speziellen Vorhabens (z.B. eine Melioration, ein Ausbau einer Wasserstrasse), beim Volk aufnehmen. Alle Käufer von Prämienlosen/ Mitspieler erhielten jährlich einen bescheidenen Zins auf ihr Kapital ausbezahlt. Der Anreiz zum Erwerb der Prämienlose waren aber nicht die jährlichen Zinscoupons, sondern bestand darin, dass der Veranstalter jedes Jahr eine grössere Anzahl Prämienlose durch öffentliche Ziehung ausloste. Diese Käufer/Mitspieler erhielten dann neben der vorzeitigen Rückzahlung ihres eingesetzten Kapitals zusätzlich auch eine Prämie (vergleichbar mit einem Lotteriegewinn) ausbezahlt. Alle diejenigen, denen bis zum Ende der (langjährigen) Laufzeit kein Losglück beschieden war, erhielten einfach ihr Kapital zurückerstattet. Im Ausland existieren die Prämienanleihen noch; in der Schweiz gibt es sie seit über vierzig Jahren nicht mehr. Heute können sich die öffentlichen Körperschaften unkomplizierter und schneller auf dem normalen Kapitalmarkt Geld beschaffen. Deshalb soll die Prämienanleihe im schweizerischen Recht definitiv abgeschafft werden.

Wie sieht nun der Patient nach der Operation aus? Mit dem Lifting wurde rund ein Drittel der Artikel «entrümpelt», nämlich 20 von 56. Bei der Lotterieverordnung vom 8. Juni 1923 fallen gar 35 von 49 Bestimmungen weg, also immerhin rund drei Viertel des Gesamtbestandes!

Abschliessende Bemerkungen

Insgesamt ist es ein Farewell ohne grosses Bedauern. Immerhin; eine leise Nostalgie, ein kleines Bedauern schwingt mit: Denn die Prämienanleihe wäre





an sich ein originelles Geldbeschaffungsvehikel der öffentlichen Hand für spezielle Gelegenheiten. Vielleicht für die Geldbeschaffung zu einer Landesausstellung Expo 2032? Die zweite Bemerkung ist ein bisschen ernster: Im Lotteriegesezt bleibt ein Restbestand von 36 Artikeln. Dabei muss dieses Gesetz einiges leisten: Es soll nämlich einen Markt mit entsprechenden Interessen umfassend regulieren, der mittlerweile immerhin 3 Milliarden Franken Umsatz jährlich macht. Das Ganze ist auch vor einem neu erwachten und sich im Umbruch befindenden nationalen Umfeld zu sehen: Die Konkurrenz der Spielbanken in der heutigen Form gab es vor fünf Jahren noch nicht; sie haben dieses Jahr den Lotterie- und Wettbereich ertragsmässig erstmals übertroffen. Auch das internationale Umfeld befindet sich in gewaltigem Wandel. Hier sind es vor allem die technologischen Umwälzungen Verschmelzung des Internets, des interaktiven Fernsehens und des Mobiltelefons, die längerfristig zu einem Zusammenbruch der heutigen Staatsmonopole im Lotterie- und Wettbereich führen könnten. Damit stehen dem Lotteriegesezt ganz gewaltige Herausforderungen ins Haus. Es bleibt deshalb zu hoffen, dass der aktuellen formellen Bereinigung des Bundesrechts bald auch eine materielle Bereinigung, insbesondere des Lotteriegesezes folgen wird.

Reto Brand, Fürsprecher, Bundesamt für Justiz, Bern, E-Mail reto.brand@bj.admin.ch

Beispiel 2:

Regina Berger Hadorn, Bundesamt für Sozialversicherung

Im Bundesamt für Sozialversicherungen hatten wir 61 Erlasse zu überprüfen. Eine zentrale Überprüfung innerhalb des Amtes war nicht möglich, weil es sehr viele Spezialistenkenntnisse braucht, um alle Detailregelungen zur prüfen. Deshalb wurden vier verschiedene Fachabteilungen damit beauftragt.

Eine grosse Frage war, was mit dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1) geschehen sollte. Das ATSG enthält sehr viele Regelungen, die in Anlehnung an das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021) entstanden sind. Theoretisch könnte man mit einem Verweis auf das VwVG vieles streichen. Das Parlament hatte aber rund zwölf Jahre am ATSG gearbeitet und das Gesetz wurde erst 2003 in Kraft gesetzt. Viele Durchführungsstellen (AHV-Kassen, Krankenkassen, Unfallversicherer) können nach einer Einführungsphase gut damit arbeiten. Deshalb war es sehr problematisch, nach dieser Einführungsphase jetzt daran zu rütteln.



Es stellte sich auch die Frage, was mit den Bestimmungen geschehen sollte, welche ihrerseits Änderungen in andern Gesetzen vorsehen. Lebt bei der Streichung der Änderungsnorm das alte Gesetz wieder auf? Die Bundeskanzlei gab die eindeutige Auskunft, dies sei nicht der Fall, es sei ihr aber ein grosses Anliegen, dass die Nachvollziehbarkeit bei Änderungen und Aufhebungen weiterhin gegeben sei. Die Bundeskanzlei hat mit dem Bundesamt für Justiz solche Grundsatzfragen diskutiert. Wir als Fachamt meldeten, auf welche Bestimmungen man materiell verzichten kann. Die Bundeskanzlei hat – anhand der von ihr ausgearbeiteten formalen Grundsätze – selber entschieden, welche materiell nicht mehr benötigten Normen man tatsächlich aufheben kann.

In der Sozialversicherung wird sehr viel revidiert. Wir arbeiten zurzeit intern an der 12. AHV-Revision. Auch IV-Revisionen und EO-Revisionen usw. sind zahlreich und haben ihre Spuren hinterlassen. Es ist sehr wichtig, dass auch inskünftig Ansprüche korrekt berechnet und dabei immer auch die Übergangsbestimmungen im Auge behalten werden, welche jeweils die Besitzstände regeln. Die Überprüfung der noch notwendigen Übergangsbestimmungen war deshalb auch die anspruchvollste und aufwendigste Aufgabe der Überprüfung.

Zur Ausbeute

Auf Gesetzestufe haben wir einen einzigen Bundesbeschluss von 1947 gefunden, den man vollständig aufheben kann (BB vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung, SR 834.2/AS 63 228). Er entstand kurz nach den Kriegsjahren. Der Bundesrat hat die soziale Sicherheit während der Kriegsjahre über Notrecht geregelt. Der Bundesbeschluss von 1947 hat Gelder auf verschiedene Fonds verteilt. Er ist vollzogen, und die verschiedenen Fonds wurden materiell irgendwann in die ordentliche Gesetzgebung überführt. Ich habe niemanden im Amt gefunden, der noch irgendetwas dazu gewusst hätte.

Sechs Verordnungen werden aufgehoben. Die drei folgenden Verordnungen betreffen einmalige Ereignisse:

- Verordnung vom 16. August 1978 betreffend eine Erhebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.135.2/AS 1978 1278); diese Erhebungen wurden durchgeführt;
- Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Inkraftsetzung und Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und In-



validenvorsorge (SR 831.401/AS 1983 827); die obligatorische berufliche Vorsorge ist inzwischen eingeführt;

- Verordnung 94 vom 27. September 1993 über die Anpassung der Erwerbsersatzordnung an die Lohnentwicklung (SR 834.12/AS 1993 2931); das EO-System wurde inzwischen revidiert, die Verordnung musste aber noch behalten werden zur Besitzstandswahrung.

Die drei folgenden Verordnungen sind materiell überholt:

- Verordnung vom 28. November 1983 über den nachträglichen Beitritt zur freiwilligen AHV/IV für Ehefrauen von obligatorisch versicherten Schweizern im Ausland (SR 831.112/AS 1984 103); im Bereich der freiwilligen Versicherung haben die bilateralen Verträge sehr viel ins Rutschen gebracht: man braucht sie nicht mehr;
- Verordnung vom 10. Dezember 1982 über die Einrichtungsbeiträge an Institutionen für Betagte (SR 831.188/AS 1983 16); auch die Subventionen des Bundes für die Altersheime wurden schon länger abgeschafft;
- Verordnung vom 9. November 1988 über die Entschädigung der Mitglieder von Invalidenversicherungs-Kommissionen (831.242.1/AS 1988 2008); die Kommissionsentschädigung in der IV wurde durch ein Querschnittsprojekt mit den Kommissionsverordnungen obsolet; es wurde vergessen, sie dort aufzuheben.

Die folgenden Gesetze und Verordnungen sind anzupassen: Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG). Dort sind überall die Übergangsbestimmungen betroffen.

Verdankenswerterweise hat das Bundesamt für Justiz im Rahmen der Ämterkonsultation noch eine Korrektur gemacht, die vergessen gegangen ist, als das Bundesverwaltungsgericht geschaffen wurde. Materiell aufgehoben haben wir eigentlich nur eine einzige BVG-Bestimmung, in der vorgesehen war, dass der Bundesrat den Ausgleichskassen für die berufliche Vorsorge in der Landwirtschaft besondere Aufgaben übertragen kann. Der Bundesrat hat aber über 20 Jahre davon nicht Gebrauch gemacht.





Ähnlich sind die Ergebnisse bei den Verordnungen. Wir haben sieben Verordnungen anpassen können: Vier in den Schlussbestimmungen, eine in Bezug auf die Anpassung des Rechtsweges und zwei, bei denen es um Einzelfallanordnungen ging – wiederum bei Einführung der Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge und der Wohneigentumsförderung. Man hat damals die Durchführung von Wirkungsanalysen verlangt; diese sind erledigt, insofern brauchen wir diese Bestimmungen nicht mehr.

Schlussfolgerungen

- Die im Alltagsgebrauch stehenden Erlasse der Sozialversicherung sind materiell gut gepflegt. Sie sind aber teilweise schon fünfzig Jahre alt.
- Die Gesetzestechnik hat inzwischen stark geändert. Ein Facelifting würde der Sozialversicherungsgesetzgebung nicht schaden. Vor allem auch die verwaltungsinterne Redaktionskommission wäre sehr glücklich, wenn man das an die Hand nehmen würde.
- Bei Querschnittsprojekten ist es sehr wichtig, dass die federführende Stelle als Ansprechpartnerin zur Verfügung steht und Grundsatzfragen selber entscheidet. Bei diesem Projekt ging es um die Grundsatzfrage, inwieweit Bestimmungen, die man nicht mehr braucht, doch für die Nachvollziehbarkeit der Gesetzgebung beibehalten werden müssen. Diese Grundsatzentscheide selber zu treffen, würde die Fachämter überfordern.

Ich möchte hier der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz für die Unterstützung, die wir erhalten haben, herzlich danken.

*Regina Berger Hadorn, Lic.iur., Bundesamt für Sozialversicherung, Bern
E-Mail: regina.berger@bsv.admin.ch*

Beispiel 3:

Stephan Michel (Direktion für Völkerrecht): Staatsvertragsrecht

Das in der Schweiz anwendbare Recht besteht nicht nur aus dem Landesrecht, sondern auch aus den völkerrechtlichen Verträgen, welche die Schweiz abgeschlossen hat. Mittlerweile ist es sogar so, dass die SR-Ordner des internationalen Rechts mehr Platz beanspruchen als diejenigen des nationalen Rechts. Und dabei besteht neben den publizierten völkerrechtlichen Verträgen noch eine erhebliche Zahl an Verträgen, welche nicht in der SR publiziert werden müssen (gut ein Drittel aller Abkommen).

Zweifelsohne gibt es auch bei den Staatsverträgen Abkommen, welche keine materielle Bedeutung mehr haben. So sind in der SR beispielsweise





rund 100 Abkommen publiziert, welche vor dem Jahr 1900 in Kraft getreten sind. Mehrere dieser Abkommen betreffen die Festlegung der Landesgrenze mit den Nachbarländern, sind also selbstverständlich noch anwendbar.

Andere sind indessen, was die Anwendbarkeit betrifft, zweifelhafter: Ist beispielsweise das Protokoll vom 1. Mai 1869 betreffend die Vollziehung der am 22. Juli 1868 in Bern und in Florenz zwischen der Schweiz und Italien abgeschlossenen und unterzeichneten Verträge und Übereinkünfte (SR 0.142.114.541.1) noch anwendbar? Oder wie steht es mit der Erklärung vom Oktober 1875 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Italien betreffend gegenseitige unentgeltliche Verpflegung armer Erkrankter (SR 0.142.113.361)? Oder dem Übereinkommen vom 29. November 1878 zwischen der Schweiz und den Bodensee-Uferstaaten betreffend das Verfahren bei Beurkundung von Geburts- und Sterbefällen auf dem Bodensee oder wenn eine Leiche aus dem See aufgenommen wird (SR 0.211.112.491.1)?

Es gäbe also auch im Staatsvertragsrecht genügend Material, welches sich für eine Überprüfung anbieten würde. Allerdings weist das Staatsvertragsrecht, gegenüber dem Landesrecht, einige Besonderheiten auf, welche dazu geführt haben, dass die Überprüfung im Rahmen dieses Projekts nach etwas anderen Kriterien erfolgte als im Landesrecht.

1. Verträge sind zweiseitige Instrumente, das heisst nicht einseitig von der Schweiz erlassen, sondern in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Vertragspartner. Das bedeutet auch, dass die Schweiz nicht, wie beim Landesrecht, einseitig die Möglichkeit hat, einen Vertrag für nicht mehr anwendbar zu erklären, wenn sie diesen für nicht mehr erforderlich erachtet. Sie hat dabei vielmehr immer die im Vertrag vorgesehenen Verfahren zu beachten. Zudem, wenn die Schweiz der Ansicht wäre, ein Vertrag sei obsolet, heisst dies noch nicht, dass der Vertragspartner auch dieser Ansicht ist. Zwar käme in vielen solchen Fällen eine einseitige Kündigung in Betracht. Eine solche kann aber auch einen leicht unfreundlichen Eindruck beim Vertragspartner hervorrufen. Es wäre also eine einvernehmliche Aufhebung anzustreben. Diese setzt voraus, dass sich die Partner darüber verständigen, welche Vereinbarungen nicht mehr erforderlich sind. Eine solche Prüfung ist nicht immer einfach und häufig zeitraubend. Sie müsste zudem nicht nur bei uns, sondern auch beim Vertragspartner vorgenommen werden. Die Überprüfungsübung würde sich also verdoppeln und würde, nach den beiden Überprüfungen, von Verhandlungen über die wahrscheinlich divergierenden Resultat gefolgt. Wir sähen uns also mit Verfahren konfrontiert, die erheblich länger dau-



ern würden als im nationalen Bereich. So haben sich beispielsweise die Regelungen mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Bundesrepublik Jugoslawien über die Weiterführung der Verträge zum Teil über Jahre hingezogen.

Aus diesem Grund wurde beschlossen, im Rahmen dieses Projekts nur Verträge zu berücksichtigen, welche klarerweise nicht mehr in Kraft sind und keiner formellen Aufhebung mehr bedürfen. Dafür kommen zwei Kategorien von Verträgen in Frage, nämlich einerseits Verträge mit einer befristeten Gültigkeit und andererseits Verträge, die durch vollständigen Vollzug der darin geregelten Materie gegenstandslos geworden sind.

2. Wie gesagt ist eine Vielzahl der völkerrechtlichen Verträge, die für die Schweiz in Kraft stehen, nicht publiziert. Die Überprüfung im Bereich des internationalen Rechts erstreckte sich daher auch auf die nicht publizierten Texte. Demgemäss werden sich die Resultate der Überprüfung auch nur zu einem Teil in der SR niederschlagen.

Die erhaltenen Rückmeldungen zeigen tatsächlich, dass aufgrund der festgelegten Kriterien zwischen 10 und 20 Abkommen aus der SR entfernt werden können. Demgegenüber können zu weit über hundert nicht publizierten Abkommen Aktualisierungen in der Datenbank vorgenommen werden.

Stephan Michel, Fürsprecher, Chef Sektion Staatsverträge der Direktion für Völkerrecht, Bern, E-Mail: stephan.michel@eda.admin.ch

Résumé

Dans le contexte de la réforme 2005-07 de l'administration fédérale, le Conseil fédéral entend procéder dans le Projet transversal 7 à l'examen formel de la législation fédérale pour y mettre de l'ordre (l'élaguer). Un message adressé au parlement et une ordonnance doivent permettre l'abrogation des textes législatifs devenus superflus et la suppression de nombreuses dispositions des textes législatifs restants ou leur adaptation sur le plan formel. Quelque 20 pour cent des textes législatifs du Recueil systématique (RS) sont concernés, tout comme des accords internationaux qui n'y ont jamais figuré. Lors d'une table ronde, la responsable du projet ainsi qu'une représentante et un représentant des offices ont informé sur la méthode de la réforme et l'avancement du projet, puis présenté des exemples de la manière dont se fait cet élagage.