

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. Seit letztem Jahr stellt das BJ sicher, 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 Personendaten.

Um Gesetzgebung durch den Bundesrat ging es beim nächsten Thema. Wir finden in der Gesetzgebung an unzähligen Stellen die Standardklausel «Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.» Zum Teil werden aber auch andere Formulierungen verwendet, wie etwa «Der Bundesrat regelt die Einheiten.» oder «Der Bundesrat kann Bestimmungen erlassen über (...)». Dabei ist nicht immer klar, ob es sich um eine bloße Wiederholung der allgemeinen Ausführungsgesetzgebungskompetenz des Bundesrates nach Artikel 182 Absatz 2 BV handelt, d.h. um eine Vollzugsklausel, oder ob die Bundesversammlung ihre Rechtsetzungsbefugnisse nach Artikel 164 Absatz 2 BV an den Bundesrat delegiert hat und es sich also um eine Delegationsnorm handelt.

Florian Wild, Chef der Abteilung Recht im Bundesamt für Umwelt (BAFU), erläuterte die Problematik anhand der Umweltgesetzgebung. Diese besteht aus elf Gesetzen, siebzig 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 Artikel 182 Absatz 2 BV und Artikel 9 Absatz 1 RVOG zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt ist. Im Ingress der Verordnung könnte dann allgemein auf das Gesetz oder allenfalls auf Artikel 9 Absatz 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 aufgrund von Artikel 164 Absatz 2 BV im Bundesgesetz enthalten sein. Die Delegationsnorm hat den Gegenstand, das Ziel, den Umfang und die Leitlinien der De-

legation so genau wie 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 in 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 der Rechtsetzungsbegleitung II 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 in Kraft. Ein Bundesgesetz kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates für 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 vom 25. September 2009 über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen (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 in Anbetracht des Alters der Flüchtlingshelfer eine zeitliche Dringlichkeit bejahen kön-

nen, doch bestand keine sachliche Dringlichkeit, die einen Ausschluss des suspensiven Referendums gerechtfertigt 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 für dringlich erklärte Bundesgesetze häufig trotz des Wortlauts von Artikel 165 Absatz 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 vom 19. März 2010 über die Stempelabgaben, 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 Rechtsgleichheit 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.

Das Forum für Rechtsetzung findet immer am letzten Donnerstag der Monate Februar, Juni und Oktober statt. Die nächste Veranstaltung wird am 30. Juni 2011 durchgeführt. Dazu werden auch die Kantone eingeladen werden. Im Zentrum wird ein Thema stehen, das für Bund und Kantone gleichermassen relevant ist.

Weiterführende Unterlagen zu den Themen des letzten Forums für Rechtsetzung sind zu finden unter <http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern

Veranstaltungskalender – Calendrier – Calendario – Chalender

Ausbildungsangebot der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) / Formation légistique de la Société Suisse de législation (SSL)

Unter der Ägide der SGG werden Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen angeboten:

1. Murtener Gesetzgebungsseminare

Grundlagenseminar I: Rechtsetzungsmethodik

Ort und Zeit

Murten, 20. – 22. Oktober 2011

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion

Ort und Zeit

Murten, 9. – 11. November 2011

Weitere Informationen

<http://www.bk.amin.ch/dienstleistungen/kurse/index.html?lang=de>

<http://www.sgg-ssl.ch>

Vertiefungsseminar: Umsetzung von EU-Recht

Ort und Zeit

Murten, voraussichtlich wieder 2012.

2. Séminaire de légistique de Jongny-sur-Vevey

Mieux légiférer: rédaction et méthodes législatives

Informations

<http://www.unige.ch/formcont/droit/cetel.html>

<http://www.sgg-ssl.ch>

Volksinitiativen – eine Herausforderung für den Gesetzgeber

377 – 172 – 17 – die Statistik spricht eine deutliche Sprache: Seit dem 10. Mai 1892, als in der Schweiz zum ersten Mal Unterschriften für eine Volksinitiative gesammelt wurden, um damit eine Änderung der Bundesverfassung zu erwirken, sind zwar knapp 400 Volksinitiativen lanciert worden, aber weniger als die Hälfte gelangten zur Abstimmung und nur rund zehn Prozent wurden an der Urne angenommen. Angesichts derart geringer Erfolgchancen müsste man meinen, dass die Volksinitiative ein Auslaufmodell ist, das zu ergreifen sich weder wirtschaftlich noch politisch rechnet. In Wirklichkeit ist die Volksinitiative nach wie vor das Paradeinstrument, um Verfassungsgebung zu betreiben. Und 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. Mehr und mehr verlagern sich diese Auseinandersetzungen bereits in die Phase der bundesrätlichen und parlamentarischen Stellungnahmen zu einer Volksinitiative.

Die diesjährige wissenschaftliche Tagung der SGG will den gesetzgeberischen Umgang mit Volksinitiativen und ihren Umsetzungsaufträgen unter die – juristische, politologische, staatspolitische – Lupe nehmen.

Datum und Ort

Freitag, 20. Mai 2011, Zentrum Paul Klee, Bern

Referate

Für eine wissenschaftlich reichhaltige und rechtspolitisch abwechslungsreiche Debatte werden u.a. Prof. Markus Schefer (Basel), Prof. Andreas Auer (Aarau/Zürich), Dr. Georg Lutz (Lausanne), Ständerat Peter Bieri, Dr. Michael Leupold (Bundesamt für Justiz), der Schriftsteller Lukas Bärfuss und der Publizist Daniel Binswanger besorgt sein.

Anmeldung und Informationen

Anmeldung bis 6. Mai 2011 an Cornelia Perler, Bundesamt für Justiz, E-Mail: cornelia.perler@bj.admin.ch, Tel. 031 322 47 44; Kosten: Fr. 100 für Mitglieder der SGG, Fr. 150 Franken für Nichtmitglieder.

Les initiatives populaires: un défi pour le législateur

Les données statistiques sont éloquentes (377 – 172 – 17): depuis le 10 mai 1892, date à partir de laquelle des signatures ont été, pour la première fois, collectées en faveur d'une initiative populaire visant la modification de la Constitution, près de 400 initiatives populaires ont été lancées. Moins de la moitié a été soumise au vote et, de ces dernières, à peine 10% ont été acceptées par le peuple et les cantons. En raison de ce faible pourcentage, on pourrait se demander si l'initiative populaire n'est pas devenue un instrument désuet dont l'utilisation est sujette à caution tant du point de vue économique que politique. En réalité, l'initiative populaire demeure l'instrument par excellence pour déterminer le contenu de la Constitution. Malgré l'absence de l'initiative populaire «législative» sur le plan fédéral, l'initiative populaire tendant à la révision de la Constitution peut déclencher et influencer le processus législatif dans la mesure où la plupart des dispositions constitutionnelles doivent être mises en œuvre au niveau de la loi et de l'ordonnance. L'étendue de la marge de manœuvre laissée par le nouveau droit constitutionnel au législateur et la manière dont cette marge de manœuvre est utilisée mettent le législateur à l'épreuve. Ces questions se posent de plus en plus souvent dès la phase de traitement de l'initiative populaire par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

La Société suisse de législation (SSL) souhaite, au cours de sa journée scientifique de 2011, s'arrêter notamment sur les aspects juridiques et politiques du processus législatif lié à la mise en œuvre des initiatives populaires. Toute une journée sera consacrée à des exposés et à des interventions de personnes issues des milieux politiques et des médias, suivis d'une table ronde. Les contributions et les résultats de la journée seront publiés dans la revue *LeGes* de la SSL.

Date et lieu

Vendredi, 20 mai 2011, Zentrum Paul Klee, Berne

Exposés

MM. Markus Schefer (université de Bâle), Andreas Auer (ZDA Aarau et université de Zurich), Georg Lutz (université de Lausanne), Peter Bieri (conseiller aux États), Michael Leupold (directeur de l'office fédéral de la justice), Lukas Bärffuss (écrivain) et Daniel Binswanger (journaliste) parmi d'autres, donneront un éclairage personnel et scientifique au thème de la journée qui contribuera à animer les débats.

Inscription et informations

Inscription jusqu'au 6 mai 2011 à Cornelia Perler, Office fédéral de la justice, E-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch, Tel. 031 322 47 44; prix: fr. 100 (membre de la SSL; fr. 150 (non membre)).

Die Rechtsetzungslehre in der Schweiz und um die Schweiz

Die neuere Entwicklung der Gesetzgebungslehre wurde durch Peter Nolls Buch «Gesetzgebungslehre» (Hamburg 1973) angestossen. Sie führte zur Gründung einiger nationaler Gesetzgebungsgesellschaften. Vor zwanzig Jahren wurde die European Association of Legislation (EAL) gegründet. Aus ihr ging 2008 die International Association of Legislation (IAL) hervor. Die EAL/IAL hat die Gesetzgebungslehre stark beeinflusst. Vielfach wird die Gesetzgebungslehre aber auch als eine relativ stark national ausgerichtete Disziplin betrieben. Die beiden Referate sollen einen Blick über die Schweiz hinaus und einen Blick auf die Schweiz aus ausländischer Sicht ermöglichen. Nach beiden Referaten besteht ausführlich Raum für Fragen und Diskussion.

Datum und Ort

Donnerstag, 9. Juni 2011, Zürich

Referate

- Prof. Dr. Ulrich Karpen: Ein Blick aus Deutschland auf die Rechtsetzung und Rechtsetzungslehre in der Schweiz;
- Prof. Dr. Rob van Gestel: Trends in Dutch and European Legislation

Anmeldung und Informationen

Zentrum für Rechtsetzungslehre, Rämistrasse 74 / 46, 8001 Zürich;

E-Mail: zfr@rwi.uzh.ch; Internet: www.rwi.uzh.ch

Herbsttagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR)

«Die Verordnung»

Anleitungen für gute Gesetzgebung stellen oft das Gesetz und den Gesetzgebungsprozess in den Vordergrund. Ein Grossteil der Rechtsetzung erfolgt aber in der Form von Verordnungen. Die Tagung widmet sich der verwaltungsrechtlichen Einbettung sowie den rechtsetzungstechnischen Besonderheiten der Verordnung.

Datum und Ort

Donnerstag, 15. September 2011, Zürich

Referate

Prof. Dr. Tobias Jaag, alt Regierungsrat Dr. Markus Notter, Prof. Dr. Felix Uhlmann

Geplante Gruppenarbeiten zu den folgenden Themen

- (1) Die «technische» Verordnung
- (2) Rechtsverordnungen der Regierung, Rechtsverordnungen unterer Dienststellen und Verwaltungsverordnungen
- (3) Das Parlament im Prozess der Verordnungsgebung
- (4) «Die Versuchsverordnung»

Anmeldung und Informationen

Zentrum für Rechtsetzungslehre, Rämistrasse 74 / 46, 8001 Zürich;
E-Mail: zfr@rwi.uzh.ch; Internet: www.rwi.uzh.ch

Föderalismus vor neuen Herausforderungen

Im Brennpunkt der dritten Nationalen Föderalismuskonferenz in Mendrisio stehen die durch den sozioökonomischen, demografischen, kulturellen und technologischen Wandel ausgelösten neuen Herausforderungen. Rund 300 Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft, Forschung und Verwaltung werden am 26./27. Mai 2011 über die Erneuerung und Weiterentwicklung des schweizerischen Föderalismus diskutieren.

Das Leben der Menschen spielt sich heute nicht mehr in dem von den traditionellen politischen Institutionen begrenzten Gebiet ab. Die ökonomisch-funktionellen Räume, die Identität eines Gebiets und die politisch-institutionellen Räume entwickeln sich immer stärker auseinander. Der Bund, die Kantone und die Gemeinden müssen deshalb ihre Zusammenarbeit neu definieren und festigen. Neue Formen des Föderalismus sind etwa die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Tripartite Agglomerationskonferenz, die Kooperation zwischen den Städten sowie die Zusammenarbeit innerhalb von Metropolitanräumen und über die Landesgrenzen.

Unter dem Titel «Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen: Institutionen, Wirtschaft und Identität» geht die dritte Nationale Föderalismuskonferenz der Frage nach, wie die Institutionen auf die tiefgreifenden Veränderungen reagieren können.

Datum und Ort

Donnerstag/Freitag, 26./27. Mai 2011, Mendrisio

Referate

Auf dem Programm stehen namentlich Referate von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Pascal Broulis, Staatsratspräsident des Kantons Waadt und Präsident der KdK, Luigi Pedrazzini, Staatsratspräsident des Kantons Tessin, sowie Ständeratspräsident Hansheiri Inderkum. Vorgesehen ist zudem ein Blick von aussen, um zu verstehen, wie der Föderalismus jenseits der Landesgrenzen wahrgenommen wird.

Auskunft und Informationen

Terza Conferenza nazionale sul federalismo, Segretariato della Conferenza, Cancelleria dello Stato del Canton Ticino, Residenza Governativa, 6501 Bellinzona, Tel. 091 814 43 60, Fax. 091 814 44 34, Email: foederalismus2011@ti.ch; Internet: www.foederalismus2011.ch