

Die Verwendung von Anhängen in den Erlassen des Bundesrechts

LAURENZ ROTACH

1. Ausgangslage

In den letzten Jahren hat sich zunehmend die Praxis eingebürgert, dass Erlassen des Bundesrechts, insbesondere bei Erlassen auf Verordnungsstufe, Anhänge beigelegt werden, in denen Regelungen besonderer Art untergebracht werden. Diese bei der Gesetzgebung mögliche Form der Erlassgestaltung ist erstmals in den Richtlinien der Gesetzestechnik des Bundes, Fassung 1976, anerkannt worden. Ziffer 63 der genannten Richtlinien enthält folgende Anleitung:

Die Zusammenfassung technischer Bestimmungen oder von Tarifen, Mustern usw. in einem Anhang zum Erlass ist zweckmässig, soweit dadurch nicht das Verständnis erschwert wird. Der Zusammenhang zwischen Erlass und Anhang muss gewahrt bleiben. Im Erlassetext ist auf den Anhang zu verweisen, im Anhang auf die entsprechende Bestimmung des Erlasses.

Zweck des Anhangs ist es unter anderem, die Benutzung und Verständlichkeit zu erleichtern, indem vor allem Regelungen "technischer" Art, die zweckmässigerweise nicht in die übliche normative Struktur gekleidet werden können, aus dem Erlasskorpus ausgegliedert werden. Ob und inwieweit die Verwendung von Anhängen zweckmässig ist, ist in erster Linie von der für die Ausarbeitung des Erlasses federführenden Stelle, d.h. in der Regel vom zuständigen Bundesamt, zu entscheiden. Die Stellen, die sich im Rahmen der begleitenden Rechtsetzung mit der Begutachtung von Erlassesentwürfen befassen, haben aber die Möglichkeit, sich zu Fragen der Anhangsgestaltung im einzelnen wie auch zur Opportunität der Verwendung von Anhängen zu äussern.

2. Verwendete Formen

Beim Durchblättern der Amtlichen Sammlung (AS) sowie der Systematischen Sammlung (SR) des Bundesrechts stösst man, namentlich bei solchen neueren Datums, recht häufig auf Erlasse, die mit einem bzw. mit mehreren Anhängen versehen sind.

Ich gebe im folgenden eine Übersicht über die in der Praxis verwendeten Formen der Anhangsgestaltung, anhand der sich die Formenvielfalt illustrieren lässt:

a. Anhänge mit Begriffslisten

In den letzten Jahren hat es sich mehr und mehr eingebürgert, zahlreiche Definitionen von Begriffen, die im Erlass verwendet werden, statt in einem einleitenden Artikel in einem Anhang aufzunehmen: vgl. z.B. die Begriffsbestimmungen im Anhang 1 der Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 (SR 814.501; AS 1994 1947).

b. Anhänge mit näheren Umschreibungen

Die Form des Anhangs wird zuweilen gewählt, um Begriffe näher bzw. ausführlicher zu umschreiben: z.B. werden im Anhang zur Verordnung vom 15. Oktober 1980 über das Mindestprogramm der Ausbildungskurse für Lehrmeister (SR 412.102) die Stoffgebiete für Lehrmeister ausführlich umschrieben.

c. Anhänge mit längeren Auflistungen

Auflistungen von Objekten, Ortsangaben, Ämtern usw. erfolgen häufig in Anhangsform. Ich verweise auf die im Anhang zur Hochmoorverordnung vom 21. Januar 1991 (SR 451.32) enthaltene Aufzählung der Objekte, welche das Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung bilden, oder das im Anhang zum Bundesratsbeschluss vom 18. Oktober 1972 über das Ämterverzeichnis (SR 172.221 III) aufgeführte Verzeichnis der Ämter, deren Träger die Eigenschaft von Beamten haben.

d. Anhänge mit Gebührenregelungen

Häufig verwendet wird die Anhangsform bei Gebührenverordnungen für die Aufführung der einzelnen Tarifpositionen: vgl. z.B. die Anhänge zur Gebührenverordnung EMD vom 10. Januar 1991 (SR 510.461).

e. Anhänge mit umfangreichen materiellen Regelungen

Vor allem bei den Ausführungsverordnungen zum Umweltschutzgesetz werden zum Teil umfangreiche materielle Regelungen trotz ihrer durchaus normativen Struktur in Anhängen untergebracht. Ich verweise etwa auf die Anhänge zur Stoffverordnung vom 9. Juni 1986 (SR 814.013), zu den Technischen Tankvorschriften vom 21. Juni 1990 (SR 814.226.211) sowie zur Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1).

f. Anhänge mit Tabellen

Die Form des Anhangs wird vor allem bei Regelungen in tabellarischer Form verwendet. Zu denken ist insbesondere an Erlasse, die längere Ausschnitte aus dem Zolltarif enthalten, z.B. die Anhänge zur Agrarzollverordnung vom 17. Mai 1995 (SR 916.011; AS 1995 1851) oder zur Revers-Verordnung vom 5. November 1987 (SR 631.146.31) oder die im Anhang zur Fremd- und Inhaltsstoffverordnung vom 26. Juni 1995 (SR 817.021.23; AS 1995 2893) erfolgende Festlegung der Toleranz- und Grenzwerte zu den in Lebensmitteln verwendeten Fremd- und Inhaltsstoffen. Solche Tabellen weisen häufig komplizierte Strukturen auf und müssen zum Teil aus gestalterischen Gründen im Querformat dargestellt werden (vgl. z.B. die Anwendungsliste und die Positivlisten in den Anhängen zur Zusatzstoffverordnung vom 20. Januar 1982 (SR 817.521). Recht kompliziert ist z.B. die Gestaltung der Anhänge bei der Verordnung vom 24. August 1994 über die Beförderungen und Mutationen in der Armee (SR 512.51; AS 1995 290): Gerade bei dieser Verordnung hat sich die Umstellung auf eine Regelung der Beförderungsbedingungen in Form von Tabellen als positiv erwiesen, da die für eine bestimmte Kategorie von Armeegehörigen geltenden Regelungen auf einen Blick ersichtlich sind.

g. Anhänge mit graphischen Darstellungen

Paradebeispiel einer Regelung in Form von graphischen Darstellungen ist die Abbildung der im Strassenverkehr geltenden Signale und Markierungen im Anhang 2 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21). In Anhängen von Verordnungen finden sich zuweilen auch Zeichnungen im Sinne von Anleitungen oder zur Erklärung von technischen Vorgängen, so etwa verschiedentlich in den Anhängen zur Verordnung vom 30. März 1994 über elektrische Leitungen (SR 734.31; AS 1994 1270), zum Teil innerhalb von Tabellen. Bei der Verordnung vom 15. Juni 1977 über die Beurteilung der Abbaubarkeit von grenzflächenaktiven Waschmittelbestandteilen (SR 814.226.227) dienen die am Schluss des Anhangs enthaltenen Figuren zur bildlichen Erläuterung von Berechnungen.

h. Anhänge mit Abbildungen von Mustern für Ausweise und Formulare

Die Form des Anhangs ist insbesondere geeignet zur Aufnahme von mehr oder weniger originalgetreuen Abbildungen von Ausweismustern. In der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51) finden sich mehrere solcher Darstellungen von Ausweisen (so enthält Anhang 10 der genannten Verordnung z.B. die Muster für den Lernfahr- und Führerausweis oder für den Fahrzeugausweis). Ebenfalls werden gelegentlich in Anhängen Muster von Formularen wiedergegeben, beispielsweise im Anhang 4 zur VZV die Darstellung des Formulars, das beim Gesuch um Erteilung des Lernfahr- oder Führerausweises vom Gesuchsteller auszufüllen ist.

i. Anhänge zu Verordnungen, die praktisch keine materielle Regelung enthalten

In gewissen Fällen wird die gesamte materielle Regelung in den Anhang aufgenommen. Der normative Teil der Verordnung (Erlasskorpus) bildet praktisch nur noch den Aufhänger dafür, dass auf den Anhang verwiesen werden kann: vgl. z.B. die Verordnung vom 9. Dezember 1985 über Geburtsgeborenen (SR 831.232.21) oder den bereits erwähnten Bundesratsbeschluss über das Ämterverzeichnis (SR 172.221.111).

k. Anhänge, welche die zu einem neuen Erlass gehörenden Änderungen anderer Erlasse enthalten

Bei neuen Erlassen hat sich in den letzten Jahren vermehrt die Praxis gebildet, dass die im Erlass enthaltenen Änderungen weiterer Erlasse, sofern diese von einem gewissen Umfang sind, nicht mehr in den Schlussbestimmungen, sondern in einem Anhang zum Erlass aufgeführt werden. Dies ermöglicht eine wesentlich übersichtlichere Präsentation und führt zu einer Entlastung der Schlussbestimmungen. Bei der Veröffentlichung in der SR werden die Änderungen dieser weiteren Erlasse direkt in die betreffenden Erlasse eingefügt, so dass damit der Inhalt des Anhangs wegfällt (z.B. Opferhilfegesetz vom 4. Oktober 1991; SR 312.5).

l. Anhänge mit Verweis auf ausländische Rechtsnormen

Die Bestrebungen, schweizerische Rechtsnormen auf solche der Europäischen Union auszurichten, haben dazu geführt, dass in Bundeserlassen in jüngster Zeit auch solche Vorschriften im Sinne direkter statischer Verweise zitiert werden. So wird z.B. in Ziffer 2 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an landwirtschaftliche Traktoren (SR 741.413; AS 1995 4171) auf die direkt anwendbaren Vorschriften der Europäischen Union (EU-Richtlinien), der Wirtschaftskommission für Europa (ECE-Reglemente) oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hingewiesen. Während im normativen Teil der Verordnung lediglich die Nummern der als anwendbar bezeichneten Vorschriften, unter entsprechender Bezugnahme auf die Fahrzeugteile, aufgeführt werden; finden sich im Anhang hingegen die entsprechenden näheren Angaben zum Titel sowie zu den Publikations- und Beschlussdaten des Grund- wie gegebenenfalls des Änderungserlasses der zitierten Rechtsnorm.

3. Aufgetauchte Probleme

Auch wenn sich in vielen Fällen die Aufteilung eines Erlasses in einen "normativen" Teil (Erlasskorpus) und in einen "technischen" Teil (Anhang) als eine zweckmässige und auch naheliegende Lösung erweist, ist

an dieser Stelle auf Probleme hinzuweisen, die bei der zunehmend häufiger gewordenen Anwendung dieser Gestaltungsform im Zusammenhang mit der vor einigen Jahren begonnenen Informatisierung der Systematischen Sammlung (INFO-SR) entstanden sind. Diese Informatisierung ermöglicht namentlich, die Systematische Sammlung mit Hilfe des Computers nachzuführen und zu drucken. Zu diesem Zweck ist der Inhalt der SR in in den drei Amtssprachen mit optischen Lesegeräten auf elektronische Datenträger übernommen worden. Die Arbeiten zum Neudruck der SR (Teil Landesrecht) ab EDV-System sind inzwischen abgeschlossen. Es hat sich dabei insbesondere herausgestellt, dass verschiedene, in der Praxis verwendete Anhangsvarianten für eine elektronische Übernahme und somit für eine weitere elektronische Bearbeitung und Verwaltung mit den heute in der Bundeskanzlei vorhandenen technischen Möglichkeiten nicht geeignet sind. Dies trifft namentlich für Anhänge zu, die Tabellen verschiedener Grösse im Hoch- oder Querformat, Zeichnungen und Skizzen mit technischen Anweisungen, Landkarten in Form von Faltblättern, Formularen, Signalen (Farbgebung) und kleingedruckten Texten mit unorthodoxer Formatierung enthalten. Dies führt dazu, dass Textseiten der beschriebenen Art manuell, d.h. ohne Unterstützung durch die optischen Lesegeräte, in die SR überführt werden müssen, was - bedingt durch die hierfür erforderlichen Operationen - mit einem oft beträchtlichen Aufwand und Zeitverlust verbunden ist.

4. Mögliche Abhilfen

4.1 Nach geltender Publikationsgesetzgebung

Nach Artikel 4 des Publikationsgesetzes vom 21. März 1986 (PublG; SR 170.512) können Erlasse, die sich wegen ihres besonderen Charakters für die Veröffentlichung in der AS nicht eignen, dort nur mit Titel sowie Fundstelle der Bezugsquelle aufgenommen werden. Die Beschränkung auf eine solche Verweispublikation ist insbesondere dann möglich, wenn der Erlass "nur einen kleinen Kreis von Personen betrifft" (Art. 4 Bst. a PublG) oder "er von technischer Natur ist und sich nur an Fachleute wendet oder aus drucktechnischen Gründen in einem grösseren Format

als dem der AS veröffentlicht werden muss" (Art. 4 Bst. b PublG). In manchen Fällen treffen diese Voraussetzungen für die Regelungen in Anhängen zu Verordnungen zu (vgl. z.B. Anlagen A und B zur Verordnung vom 17. April 1985 über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SR 741.621). In einem solchen Fall wird auf die Möglichkeit hingewiesen, Separatdrucke oder Anhänge bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale zu beziehen.

Da die aufgrund von Artikel 4 des Publikationsgesetzes aus der AS ausgegliederten Erlasse bzw. Erlassteile (Anhänge) auch nicht in der SR veröffentlicht werden (vgl. Art. 11 PublG), stellt sich in Fällen, in denen Anhänge nach der Verweismethode veröffentlicht werden können, die Frage einer Gestaltung nach den Erfordernissen und technischen Möglichkeiten der INFO-SR nicht. In Fällen hingegen, in denen die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung nach Artikel 4 des Publikationsgesetzes nicht vorliegen, müssen die Anhänge in der von der erlassenden Instanz verabschiedeten Form in der AS und - in der Regel - anschliessend in der SR veröffentlicht werden.

Artikel 8 der Publikationsverordnung vom 15. April 1987 (PublV SR 170.512.1) regelt unter welchen Bedingungen ein Erlass, der in der AS publiziert worden ist, nicht in die SR aufgenommen werden muss. In der SR nicht veröffentlicht werden Erlasse mit einer Geltungsdauer von weniger als drei Monaten (Abs. 1 Bst. a) sowie Teile von Erlassen, die regelmässig in Abständen von bis zu drei Monaten geändert werden (Abs. 1 Bst. b). Mit der Änderung der Verordnung vom 5. September 1990 (Inkraftsetzung 1. Oktober 1990) können „ausnahmsweise Teile von Erlassen (wie Pläne, Skizzen, Formeln, Formulare), deren Aufnahme aus technischen Gründen nicht zweckmässig ist und an deren zusätzlicher Veröffentlichung in der SR des Bundesrechts kein öffentliches Interesse besteht“ (Abs. 1 Bst. c), von der Aufnahme in die SR befreit werden. Mit dieser Revision ist insbesondere auch die Möglichkeit geschaffen worden, den umfangreichen Zolltarif (Anhang zum Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986; SR 632.10) und andere Erlasse, die zur Hauptsache Teile des Zolltarifs enthalten, nicht mehr in die SR aufnehmen zu müssen. In einer Fussnote wird unter Hinweis auf Artikel 8 der Publikationsverordnung mitgeteilt, dass der Tarif nicht mehr in der SR veröffentlicht wird, und es wird für den aktuellen Geltungsstand auf die entsprechenden AS-

Fundstellen (Grundfassung des Tarifs und seither eingetretene Änderungen) verwiesen (vgl. letzte Seite SR 632.10).

Von Artikel 8 der Publikationsverordnung ist bisher eher zurückhaltend Gebrauch gemacht worden. In den Fällen von Absatz 1 Buchstabe c mangelt es oft daran, dass das Vorhandensein eines "öffentlichen Interesses" nicht ausgeschlossen werden kann. Trotzdem liessen sich bei einer konsequenten Anwendung von Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 die Fälle, in denen von der SR-Veröffentlichung abgesehen werden könnte, noch steigern.

4.2 Präventive Vorkehren

Die Bestrebungen müssen vermehrt dahin gehen, klarer als bis anhin festzulegen, welchen inhaltlichen und gestalterischen Anforderungen Anhänge genügen müssen, damit sie als integrierender Bestandteil eines Erlasses (der in der AS veröffentlicht werden muss) anerkannt werden können. Die eingangs zitierte Anleitung der bisher geltenden Fassung der Richtlinien der Gesetzestechnik gibt nur einen groben Anhaltspunkt für den Entscheid, ob ein Anhang gemacht und nach welchen Regeln er im einzelnen zu gestalten ist.

Im Rahmen eines laufenden Projekts der Bundeskanzlei "Rationelle Produktion der Bundeserlasse", das unter anderem die EDV-mässige Koordination der AS-Produktion zur INFO-SR anstrebt, ist der grosse Stellenwert, der der Gestaltung von Erlassesanhängen im Hinblick auf die Eignung für eine Übernahme in die elektronisch nachgeführte SR zukommt, erkannt worden. Dies hat zu folgenden Anordnungen geführt:

- Im Sinne einer Sofortmassnahme wurde in einem kürzlich an die Bundesämter verschickten Schreiben der Bundeskanzlei auf diese Anhangsprobleme hingewiesen und die Erwartung geäussert, inskünftig bei der Rechtsetzungsvorbereitung vermehrt darauf zu achten, Erlassteile ohne rechtsetzende Bedeutung (die in der Praxis aber gerne in einem Anhang zum Erlass eingefügt werden) aus dem Erlasskorpus auszugliedern und sie in Form von nicht in der AS zu veröffentlichenden Weisungen, Richtlinien, technischen Erläuterungen usw. zu konzipieren.

- In den neuen Gesetzestechnischen Richtlinien, welche sich zur Zeit in Ausarbeitung befinden und die bisherigen Richtlinien von 1976 ablösen werden, sollen die Ausführungen bezüglich der Verwendung von Anhängen ausführlicher gestaltet werden. Die in Anhangsform gekleideten Erlassteile "rechtsetzender" Natur müssen im Sinne der Definition nach Artikel 5 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) und der Ausführungen in dem vom Bundesamt für Justiz herausgegebenen Gesetzgebungsleitfaden (Ziffer 5.1) sein. Ausgeschlossen werden soll somit insbesondere die Beigabe von Anhängen mit nicht normativem Gehalt (z.B. Erläuterungen zu den Bestimmungen im Erlass, Anleitungen, Rechnungsbeispiele, Zeichnungen, Skizzen, Pläne usw.). Es soll ausdrücklich festgehalten werden, dass bei Bedarf die Ergänzung eines Erlasses mit solchen Hilfestellungen in einem eigenen, nicht in der AS zu veröffentlichen Dokument zu erfolgen hat (z.B. in Form eines Befehls, einer Wegleitung, eines Zirkulars oder eines Dienstdokuments). Im weiteren soll in den Gesetzestechnischen Richtlinien auf die Bedeutung einer Darstellung hinsichtlich Schriftgrösse, Format (z.B. Nichtzulassung von Querformatdarstellung) oder Aufmachung (z.B. Ausschluss zu komplizierten Tabellenstrukturen) hingewiesen werden, um eine EDV-konforme Übernahme des Anhangs in die Gesetzessammlung zu ermöglichen.

Das mit diesen Massnahmen angestrebte Ziel, die für die Veröffentlichung in der Gesetzessammlung vorgesehenen Erlasse möglichst von rechtsatzfremden Elementen zu befreien, könnte auch einen Beitrag zur Entlastung der AS und SR leisten, und damit auch zu Einsparungen bei der Druckerstellung führen.

Das mit der Verwendung der Anhangstechnik zum Ausdruck kommende Anliegen, einen Erlass möglichst illustrativ und nah am Betroffenen zu gestalten, kann allenfalls besser und noch "kundennaher" erfüllt werden, wenn solche Texte in einer speziell für das jeweilige Zielpublikum zugeschnittenen Form verfasst und in der jeweiligen benötigten Anzahl Exemplare erstellt werden.

4.3 Revision der Publikationsgesetzgebung

Bei einer nächsten Revision des Publikationsgesetzes wird zu prüfen sein, ob im Hinblick auf eine genügende Rechtsgrundlage auch für eine vermehrte Ausgliederung von Anhängen mit rechtsetzendem Inhalt die Voraussetzungen für die Zulassung der Publikation bloss eines Verweises in der AS (Art. 4 PublG) erleichtert werden sollten. Erweitert werden müsste in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit, von der Übersetzung ausgegliederter Anhänge in alle drei Amtssprachen oder von der Übersetzung überhaupt in eine der Amtssprachen (Art. 8 PublG) absehen zu können. Damit könnte in gewissen Fällen auf eine aufwendige Übersetzung von separat veröffentlichten Anhängen verzichtet werden, wenn der darin enthaltene Text einen Kreis von Personen betrifft, für die infolge des fachspezifischen Charakters der Bestimmungen eine Übersetzung nicht zweckmässig ist (z.B. könnte in Einzelfällen auch die englische Originalfassung genügen, weil die Betroffenen ohnehin nur mit dieser Fassung arbeiten) oder wenn der Text des Anhangs nur in einer bestimmten Sprachregion von Bedeutung ist (z.B. Vorschriften der Rheinschifffahrt).

Kurzfristiger realisieren liesse sich eine Revision von Artikel 8 der Publikationsverordnung mit dem Ziel, noch mehr Erlassteile mit einer für die Nachführung in der SR ungeeigneten Textstruktur von der Aufnahme in die SR auszuschliessen, z.B. durch die Möglichkeit eines grundsätzlichen und nicht nur eines ausnahmsweisen Verzichts der Veröffentlichung in der SR (Abs. 1 Bst. c).