



Forum für Rechtsetzung: Soll der Bund für den Vollzug von Bundesrecht bezahlen?

Das Forum für Rechtsetzung ist das Netzwerk der Rechtsetzungspraktikerinnen und -praktiker des Bundes. Das Forum hat sich zum Ziel gesetzt, „Best Practices“ auszutauschen und gemeinsam Lösungen für Gesetzgebungsprobleme zu erarbeiten. Am 22. Oktober 2008 fand im Leuchtersaal des Bernerhofs ein weiterer Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern dieses Netzwerks statt. Moderiert wurde es von Luzius Mader, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz (BJ), und Luzian Odermatt, Leiter der Begleitenden Rechtsetzung II des BJ.

Im Mittelpunkt des Treffens stand der **Vollzug von Bundesrecht**. Der Vollzug von Bundesrecht ist grundsätzlich Sache der Kantone. Sie erhalten dafür im Allgemeinen keine Abgeltung vom Bund. Bisweilen wird dies ausdrücklich erwähnt, so z.B. in Art. 66 des Transplantationsgesetzes oder in Art. 45a ZGB. Daneben gibt es aber auch Gesetze, die eine Abgeltung der Kantone vorsehen, wie etwa Art. 87 des Ausländergesetzes oder Art. 28 BWIS. Wann ist eine Abgeltung vorzusehen? Ist überhaupt eine Abgeltung des Vollzugs vorzusehen?

Gérard Wettstein, Leiter NFA, äusserte sich dazu aus Sicht des Bundes. Er erläuterte, dass das Prinzip des Vollzugsföderalismus (Art. 46 Abs. 1 BV) im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) nie in Frage gestellt worden sei. Sein Fazit war deshalb, dass der NFA den Vollzugsföderalismus nicht tangiere. Das bedeutet, dass der Vollzug Sache der Kantone bleibt und diese dafür vom Bund grundsätzlich keine Abgeltung fordern können.

Demgegenüber vertrat als kantonaler Vertreter Peter Mischler, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Finanzdirektorenkonferenz, den Standpunkt, dass der Vollzugsföderalismus die kantonale Finanzautonomie einschränke und dadurch einer schleichenden Zentralisierung Vorschub leiste. Eine Abgeltung von Vollzugsleistungen trage dazu bei, die kantonale Finanzautonomie zu wahren. Der Bund müsse deshalb den Vollzug finanzieren, wenn eine einheitliche Lösung angezeigt sei. Nur wenn die Kantone bei der Umsetzung grossen Spielraum hätten, bestehe kein Grund für eine Abgeltung.

In der anschliessenden Diskussion wies Gérard Wettstein darauf hin, dass der Bund z.B. im Strafvollzug, wo mit dem Europarat und dem Anti-Folter-Komitee internationale Kontrollinstanzen bestehen, wegen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ein Interesse habe, den Vollzug mitzubeeinflussen und diesen deshalb mitzufinanzieren. In anderen Be-

reichen wolle er aber den Vollzug frei lassen, „damit 1000 Blumen blühen“. Die Abgeltung von Vollzugsleistungen der Kantone müsse also gut überlegt sein.

Luzian Odermatt hielt abschliessend fest, dass das Prinzip des Vollzugsföderalismus unbestritten sei, aber die berechnete Erwartung der Kantone bestehe, dass der Bund bei engmaschigen Vorgaben zum Vollzug prüfe, ob er diesen mitfinanziere. Zudem komme eine Mitfinanzierung durch den Bund in Frage, wenn eine Vollzugsaufgabe nur einzelne Kantone oder einzelne Kantone besonders stark belaste.

Luzius Mader präsentierte das Projekt „**Materielle Entrümpelung des Bundesrechts**“. Das Parlament hat im Jahr 2008 eine Motion angenommen, die den Bundesrat auffordert, in Ergänzung des Projektes „Formelle Bereinigung des Bundesrechtes“ (s. AS **2008** 3437; BBl **2007** 6121) der Verwaltungsreform 2005-2007 die geltende Rechtsordnung inhaltlich zu bereinigen. Ziel ist es, die Gesetzgebung auf das Notwendige zu beschränken, die Regelungen zu vereinfachen und da, wo sie den Handlungsspielraum der Privaten einschränken, ohne dass dies durch ein überwiegendes öffentliches Interesse geboten wäre, aufzuheben. Angestrebt wird des Weiteren eine Flexibilisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen: Normen sollen vom Gesetz auf die Stufe Verordnung verlagert werden, und die Verwaltung soll einen grösseren Handlungsspielraum erhalten.

Der Bundesrat soll das bestehende Bundesrecht daraufhin prüfen, ob dessen Dichte und Bestimmtheit zu reduzieren ist oder Organisations- und Verfahrensvorschriften zu ändern sind. Die Konferenz der Generalsekretäre (GSK) hat beschlossen, zunächst ein Pilotprojekt zu realisieren. Die Mitglieder des Forums diskutierten vor diesem Hintergrund, welche Bereiche der Gesetzgebung sich dafür eignen könnten. Als möglicher Bereich wurde insbesondere der Datenschutz identifiziert, weil dort für jede Datenbearbeitung umfangreiche gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen. Das führt dazu, dass es zu einem Sportförderungsgesetz mit 30 Artikeln noch ein Datenschutzgesetz mit ebenfalls 30 Artikeln braucht. Ein weiterer Bereich wäre die Statistik. Luzius Mader wird diese Bereiche nun der GSK vorschlagen.

Unter dem Stichwort "Gleiches gleich und Ungleiches ungleich" stellte anschliessend Markus Nussbaumer, Leiter der Sektion Deutsch des Zentralen Sprachdienstes der Bundeskanzlei, seine Überlegungen zu **Standardregelungen und Standardformulierungen** in der Rechtssetzung vor. Wir können uns nur verständigen, wenn wir die gleichen Begriffe für die gleichen Sachen gebrauchen. Anders ausgedrückt: Standardisierung gehört zum Wesen der Sprache, weil die Sprache ein soziales Verständigungsmittel ist. Dies muss ganz besonders für Rechtstexte gelten: Gleiches ist wirklich gleich, Ungleiches deutlich ungleich zu formulieren. Damit ersteres konsequent gelingt, ist eine Standardisierung nötig. Hierbei sind die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes sowie die Terminologie-Datenbank des Bundes eine grosse Hilfe (termdat.bk.admin.ch). Daneben gibt es in verschiedenen Teilbereichen Bemühungen um Standardisierungen. Als Beispiele führte Markus Nussbaumer die Allgemeine Gebührenverordnung (SR 172.041.1) sowie das Merkblatt des Deutschen Sprachdienstes der BK zur Konzipierung von Gebührenerlassen von 2006, das Merkblatt „Verweise auf Schengen/Dublin“ oder den Aufsatz in LeGes 2008/2 (S. 217 ff.) zur Formulierung persönlicher Unvereinbarkeitsbestimmungen an. Hinweise darauf, wo es Standardisierungsbedarf gibt, und Vorschläge, wie Standardisierungen allgemein zugänglich gemacht werden können, nimmt er gerne unter virk@bk.admin.ch entgegen.

Die Interventionen der Teilnehmer zeigten, dass es viele Gebiete gibt, wo Standardisierungen möglich wären. Genannt wurden das Prozessrecht, das Subventionsrecht und die Be-

zugnahme auf völkerrechtliche Verträge im Ingress von Bundesgesetzen. Hier ist eine Ergänzung der Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes angezeigt.

Die Unterlagen zu dieser Veranstaltung des Forums für Rechtsetzung können Sie auf dem Internet abrufen unter <http://www.bj.admin.ch> – Themen – Staat & Bürger – Legistik – Forum für Rechtsetzung.

Sie finden dort auch weitere Informationen zum Forum. Für Fragen und Anregungen zum Forum für Rechtsetzung können Sie sich an Robert Baumann (Bundesamt für Justiz) wenden (robert.baumann@bj.admin.ch; Tel. 031 322 41 61).

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz