

Forum für Rechtsetzung 22. Oktober 2008

Materielle Entrümpelung des Bundesrechts

1. Bedeutung der Materiellen Entrümpelung

Regelungen in Gesetzen und Verordnungen werden nicht nur überflüssig, weil sie ihren Anwendungsbereich verlieren, durch neue Normen verdrängt werden oder keinen normativen Gehalt aufweisen. Der Erlass neuer Normen oder die Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse kann auch dazu führen, dass sich geltende Regelungen als zu detailliert und kompliziert, zu wenig flexibel und nicht mehr sachgerecht erweisen. Solche Mängel der Gesetzgebung werden vor allem bei ihrem Vollzug durch die Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone sichtbar, manchmal auch bei der Anwendung durch Gerichte.

Es genügt deshalb nicht, dass die Rechtsordnung formell bereinigt und die überflüssigen Normen beseitigt wurden. Eine nachhaltige Verbesserung tritt nur ein, wenn auch eine materielle *Bereinigung* im Sinne einer *Verwesentlichung, Vereinfachung und Flexibilisierung* durchgeführt wird. Es geht darum, die Rechtsordnung so auszugestalten, dass

- die Privaten über möglichst grosse Handlungs- und Entscheidungsspielräume verfügen,
- der Bund keine Anordnungen trifft, wenn die Kantone oder Gemeinden zum Erlass geeigneter sind,

- die Gesetze keine Vorschriften enthalten, deren Erlass besondere Fachkenntnisse voraussetzt oder die häufig veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen, weshalb die Verordnung als geeignetere Erlassform erscheint,
- Rechtsnormen nicht Fragen regeln, die aus Gründen der Einzelfallgerechtigkeit erst bei der Rechtsanwendung von den Verwaltungsbehörden oder Gerichten unter Berücksichtigung der konkreten Umstände beurteilt werden sollten,
- Organisationen und Verfahren einfach und klar sind und deshalb wenig Aufwand verursachen.

Der gesamte Bestand an Normen muss darauf hin überprüft werden, ob deren *Dichte und Bestimmtheit* zu reduzieren ist oder *Organisations- und Verfahrensvorschriften zu ändern* sind, um diese Ziele zu erreichen. So kann z.B. auf eine Bewilligungspflicht oder auf eine einzelne Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung verzichtet werden, um eine private Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Der Bund regelt den Vollzug eines Gesetzes nicht mehr selbst, sondern beauftragt damit die Kantone, die dafür wegen ihrer Erfahrungen auf dem betreffenden Gebiet geeigneter sind. Die Voraussetzungen für die Zulassung von Produkten und Verfahren werden durch Verordnung statt im Gesetz normiert, um den Gesetzgeber zu entlasten und die Flexibilität zu vergrössern. Eine Vorschrift zählt die Voraussetzungen der Erteilung einer Bewilligung nicht mehr abschliessend auf, sondern nur noch beispielhaft, damit die Verwaltungsbehörden und Gerichte eine dem Einzelfall gerecht werdende Entscheidung treffen können. Zur Beschleunigung des Verfahrens wird der Instanzenzug verkürzt. Zwei Ämter werden zusammengelegt, weil sie ähnliche Aufgaben erfüllen und die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten deshalb schwierig ist.

Oberstes Ziel einer solchen materiellen Bereinigung des geltenden Rechts ist also die *Verbesserung der Qualität der Entscheidungen*, nicht einfach Deregulierung oder Privatisierung. Die Rechtsordnung soll eine *optimale Grundlage für die Erfüllung der Staatsaufgaben*, d.h. für effizientes Verwaltungshandeln und vernünftige Rechtsanwendung, sein.

Der Verwesentlichung, Vereinfachung und Flexibilisierung sind klare *Schranken* gesetzt. Das *Legalitätsprinzip* verlangt einerseits, dass gewisse Regelungen in generell-abstrakter, genügend bestimmter Form erlassen werden, um die Voraussehbarkeit künftigen Gesche-

hens und die rechtsgleiche Behandlung durch die Behörden zu gewährleisten. Dieses Erfordernis begrenzt die Möglichkeiten, den Entscheidungsspielraum der rechtsanwendenden Organe im Einzelfall zu vergrössern, um ein wirkungsorientiertes, den konkreten Umständen gerecht werdendes Handeln zu erleichtern. Auf der anderen Seite gebietet das Legalitätsprinzip, dass alle wichtigen, politisch bedeutsamen Rechtsnormen in die Form des Gesetzes zu kleiden sind (Art. 164 Abs. 1 und 2 BV). Dieses Erfordernis der Gesetzesform ist eine Schranke für die Vergrösserung der Entscheidungsspielräume der Rechtssetzungsorgane auf unterer Stufe, d.h. die Verlagerung von Rechtssetzungsbefugnissen vom Gesetz auf die Verordnung, mit welcher die Flexibilität der Regelungen erhöht werden soll. Auch das *öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung*, das sich schon aus der Bundesverfassung ergeben kann, beschränkt die Möglichkeiten der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung. Der Bund muss gewisse Aufgaben auch in Zukunft in einer bestimmten Weise erfüllen. Das öffentliche Interesse daran kann so gross sein, dass ein Abbau der Aufgaben oder eine Reduktion der Qualität bei der Erfüllung ausgeschlossen ist. Das ist vor allem bei der Prüfung der Frage, ob eine Aufgabe den Kantonen oder den Privaten übertragen werden soll, Verfahrensabläufe vereinfacht oder die Anforderungen an die Qualität der Aufgabenerfüllung herabgesetzt werden sollen, zu beachten.

Eine Rechtsordnung, die systematisch und umfassend nach bestimmten Kriterien und unter Beachtung der genannten Schranken auf solche Verbesserungsmöglichkeiten hin überprüft wird, stellt nicht nur eine bessere Grundlage für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes dar. Sie bietet auch mehr *Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rechtswirksamkeit*. Die Chancen, dass die auf diese Weise „optimierten“ Rechtsnormen von den Privaten befolgt oder mit Hilfe der Behörden durchgesetzt werden, sind wesentlich grösser.

Fast so wichtig wie das Ergebnis einer solchen materiellen Bereinigung des geltenden Bundesrechts ist der *Prozess*, der dazu führt. Werden die mit der Anwendung der einzelnen Erlasse betrauten Amtsstellen auch damit beauftragt, diese Erlasse systematisch auf Mängel zu überprüfen und Verbesserungen vorzuschlagen, so lernen sie zu *erkennen, auf was es für die Qualität der Gesetzgebung ankommt*. Nach den Erfahrungen in den Kantonen wirkt

sich das auf die künftige Gesetzgebung aus und kann zu einer eigentlichen *Änderung der Rechtssetzungskultur* führen.¹

2. Auftrag

Am 17.12.2007 bzw. am 03.03.2008 haben der Ständerat bzw. der Nationalrat die Motion 07.3615 Materielle Entrümpelung des Bundesrechts (Ständerat Stähelin) mit folgendem Wortlaut angenommen: "Der Bundesrat wird aufgefordert, in Ergänzung des Teilprojektes 'Entrümpelung des Bundesrechtes' der Verwaltungsreform 2005-2007 die geltende Rechtsordnung auf deren materielle Qualität hin zu überprüfen und zu bereinigen." Ziel dieser materiellen Überprüfung sei eine möglichst einfache, flexible, sachgerechte und vollzugstaugliche Gesetzgebung. Die Normen müssten daraufhin überprüft werden, ob deren Dichte und Bestimmtheit zu reduzieren sei oder ob Organisations- und Verfahrensvorschriften zu ändern seien.

3. Grobkonzept

Als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage für die Generalsekretärenkonferenz wurde ein Grobkonzept mit möglichen Varianten zum Vorgehen und Fragen zur inhaltlichen Tiefe (als Grossprojekt mit zentraler Projektabwicklung, dezentrale Projektabwicklung mit Projektübersicht bei der BK oder bei EJPD/BJ) erarbeitet. Es wurden zusammengefasst die folgenden Vorgehensvarianten zur Diskussion gestellt:

Variante 1: Gleichzeitige, umfassende systematische Bereinigung des Bundesrechts

Variante 2: Gestaffelte Bereinigung des Bundesrechts

- 2.1. nach Sachgebieten, in denen der Handlungsbedarf am grössten ist
- 2.2. nach Erlassstufen (primär Gesetzesstufe, sekundär Verordnung)
- 2.3. nach Departementen
- 2.4. Kombinationen der Varianten 2.1. – 2.3.

¹ BBl 2007 6137

4. Pilotprojekt

An ihrer Sitzung vom 27.06.2008 sprach sich die Generalsekretärenkonferenz gegen Variante 1 und für eine modifizierte Kombination der Untervarianten 2.1 und 2.3 aus. Sie beauftragte mich, ein Pilotprojekt in Bezug auf ausgewählte Erlasse, z.B. aus den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt auszuarbeiten.

Das Pilotprojekt wurde erstellt und geeignete Sachgebiete in Zusammenarbeit mit Vizedirektor Luzius Mader erforscht. Geprüft wurden die Bereiche Landwirtschaft, Militärgesetz, Datenschutz, Berufsbildung sowie der öffentlich-rechtliche Arbeitnehmerschutz, Arbeitsgesetz und Verordnungen. Oberste Priorität erlangte der Arbeitnehmerschutz. Der Vorschlag stiess jedoch beim Generalsekretär und dem Amtsdirektor auf Ablehnung. Es wird eine Ideologisierung befürchtet, die sich nur vermeiden lasse, wenn die Vorarbeiten ohne Öffentlichkeit in Angriff genommen werden. Auf Widerstand stiessen auch die Bereiche Berufsbildung sowie Landwirtschaft und Umwelt.

5. Anliegen an das Forum für Rechtsetzung

Als ausgewiesenes Gremium wird das Forum für Rechtsetzung eingeladen, jene Bereiche der Gesetzgebung zu nennen, welche sich für ein erfolgreiches Pilotprojekt eignen, um die Vorteile der materiellen Deregulierung darzutun: Mehr Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rechtswirksamkeit.

Ich danke Ihnen für Ihre Mitwirkung.



Dr. Marianne Sonder

Muri, 20. Oktober 2008