

## Notrechtsseminar in Schwarzenburg

---

Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung hat zusammen mit der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz am 7./8. November 1991 ein Notrechtsseminar durchgeführt, welches sich an Juristen der Bundesverwaltung richtete. Die Teilnehmer wurden mit dem rechtlichen Instrumentarium zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen vertraut gemacht und tauschten ihre Erfahrungen auf diesem Gebiet untereinander aus. Behandelt wurden unter anderem das Dringlichkeitsrecht nach Artikel 89<sup>bis</sup> der Bundesverfassung, das Verordnungsrecht des Bundesrates gestützt auf Artikel 102 Ziffern 8-10 BV, aber auch das eigentliche extrakonstitutionelle Notrecht, wie es aufgrund der Vollmachtenbeschlüsse in den beiden Weltkriegen ergangen war.

Sehr lebhaft diskutiert wurde vor allem die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welchen Schranken der Bundesrat gestützt auf Artikel 102 Ziffern 8-10 BV in ausserordentlichen Lagen Recht setzen dürfe. Die überwiegende neuere Lehre, aber auch die Haltung des Bundesrates gehen bekanntlich dahin, dass gestützt auf diese Verfassungsbestimmungen nur Verordnungen praeter, nicht aber solche contra legem zulässig seien. Die Diskussion unter den Praktikern zeigte aber deutlich, dass im konkreten Fall diese Unterscheidung beträchtliche Schwierigkeiten bereiten kann. Zwar handelt es sich unbestrittenermassen um Rechtsetzung contra legem, wenn der Bundesrat in einer Verordnung gestützt auf Artikel 102 Ziffern 8-10 BV gegen eine explizite Norm der Verfassung oder eines Gesetzes verstösst. Wie aber verhält es sich bei Regelungen, die am bestehenden Recht vordergründig nichts ändern, sondern neben dieses treten? Können sie nicht gleichwohl eine vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte Grenzziehung verletzen (qualifiziertes Schweigen)? Und was gilt bei einer Verordnungsregelung in einem Sachbereich, in welchem aufgrund von Artikel 3 BV an sich die Kantone zuständig sind? Ist die Verordnung auch dann als contra legem zu betrachten, wenn die Kantone gar nicht von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht haben?

Die Praktiker wiesen zudem darauf hin, dass solche Verordnungen meistens unter grösstem Zeitdruck erarbeitet werden müssten, so dass eine genauere Abklärung einer allfälligen Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit faktisch gar nicht möglich sei. Deshalb schälte sich in der Diskussion ein Stück weit die Meinung heraus, der Bundesrat komme in bestimmten Situationen wohl gar nicht darum herum, bestehendes Gesetzes- oder Verfassungsrecht zumindest zu ritzen. Eine gewisse Divergenz zur neueren Lehre ist mithin unverkennbar. Einig war man sich allerdings auch im Kreis der Kursteilnehmer, dass eindeutige Normen in der Verfassung oder in einem Gesetz durch das Verordnungsrecht gestützt auf Artikel 102 Ziffern 8-10 BV keinesfalls derogiert werden dürften.

Ausführlich diskutiert wurde des weitern die Frage, wie die Verwaltung Recht für ausserordentliche Lagen vorbereiten müsse. Dabei setzte sich die Erkenntnis durch, dass längst nicht auf allen Gebieten Erlasse schon endgültig ausgestaltet und vorsorglich in Kraft gesetzt werden können. Zwar mag es des öfters sinnvoll sein, für bestimmte Krisenszenarien bereits Verordnungen oder Gesetze zu entwerfen. Denn eine solche Arbeit bietet Gewähr, dass im Ernstfall die entscheidenden Fragen sachgerecht geregelt werden und Wichtiges nicht übersehen wird. Zuweilen ist es auch angezeigt, dem Bundesrat Entwürfe zumindest zur Kenntnis zu bringen, damit er sich mit den Optionen für eine ausserordentliche Lage vertraut machen und Vorentscheide treffen kann. Hingegen sollten Erlasse nur in wenigen Fällen bereits vorsorglich durch den Bundesrat genehmigt werden. Auch auf diesem Gebiet gilt nämlich ein Stück weit die Volksweisheit: "*Erstens kommt es anders, zweitens als man denkt.*"

DR. PETER MÜLLER  
*Bundesamt für Justiz, Bern*

## **Legislation in Europe - Rechtsetzung in Europa Bericht über eine Tagung in Bad Homburg**

---

Auf Einladung der deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung trafen sich in Bad Homburg vom 11. - 13. Dezember 1991 Wissenschaftler, Parlamentarier und Regierungsvertreter aus 24 europäischen Staaten; pro Land war jeweils ein nationaler Berichterstatter anwesend. Die Zusammenkunft verfolgte zwei Ziele:

- Eine Übersicht zu geben über die drängendsten Rechtsetzungsprobleme in den einzelnen Ländern;
- Die Gründung der European Association of Legislation.

### **Die Länderberichterstattung (national reports)**

Die Teilnehmer erhielten im Vorfeld der Tagung diverse Fragen zur Rechtsetzung vorgelegt, deren Beantwortung den jeweiligen national report sowie die sich regelmässig anschliessende Diskussion strukturierte. Die dadurch zustande gekommene Tour d'horizon über den Stand der verschiedenen nationalen Gesetzgebungen ergab ein facettenreiches Bild, das durch die Berichterstattung von Vertretern aus ehemals totalitären Staaten besondere Züge erhielt.

Auf eine detaillierte Besprechung der einzelnen Beiträge wird hier verzichtet, da diese mit einer Zusammenfassung der Diskussion (auf Englisch) in der ersten Hälfte 1992 beim Nomos Verlag, Baden-Baden, erscheinen und dann ausführlich gewürdigt werden.

Es sollen aber unter Vernachlässigung von Einzelheiten zwei Problemkreise skizziert werden:

1. In den ehemaligen sogenannt staatssozialistischen Ländern kommen dem Aufbau eines Rechtsstaates und der Sicherung der Demokratie eine herausragende Bedeutung zu, die andere Probleme weit in den Schatten stellen. Bulgarien zum Beispiel sieht sich zwei grossen Aufgaben gegenüber:
  - Der frühere Ministerrat hatte die Normenhierarchie mit Hilfe von drei Dekreten systematisch übergangen, die ihn zur Abänderung und Ergänzung der vom Parlament verabschiedeten Gesetze ermächtigten. Dadurch waren einerseits zwei Körper von Rechtsnormen entstanden; andererseits war die Möglichkeit, in der nachgeordneten Gesetzgebung wesentliche gesellschaftliche Grundsatzentscheidungen zu fällen, extensiv benutzt worden. Jetzt ist der Vorrang der Verfassung und die darauf abgestützte vom Parlament erlassene Gesetzgebung wiederherzustellen.
  - Die ganze ehemalige Gesetzgebung widerspiegelt die Werte eines totalitären Staates, der auf einer Planwirtschaft mit Staatsbetrieben und Staatseigentum ruht. Es muss daher ein Rechtssystem geschaffen werden, welches das Rahmenwerk für eine demokratische, vom Marktprinzip überwölbte Gesellschaft abzugeben vermag. Dabei kann diese umwälzende Rechtsreform von den Erfahrungen anderer demokratischer und nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgebauter Länder profitieren. Im Falle von Bulgarien sollen die kontinentaleuropäischen Modelle untersucht und analysiert werden, da es vor der kommunistischen Machtübernahme am 9.9.1944 zur romanisch-germanischen Rechtsfamilie gehörte.
2. Die Demokratien westlichen Zuschnitts scheinen demgegenüber einigermassen einhellig gegen das anzukämpfen, was schlagwortartig als Auswüchse des Rechtsstaates zu bezeichnen wäre: zu viele und obendrein schlechte und unbefriedigende Gesetze. Die Kritik am Umfang der Gesetzgebung ist immerhin dahingehend zu relativieren, dass nur wenige Gebiete neu mit einem Raster von Rechtsnormen überzogen werden; in den meisten Fällen werden bestehende Regelungen überarbeitet oder ersetzt.

Die "Therapievorschläge" setzen an unterschiedlichen Punkten an:

- Problemanalyse und Bedarfsabklärung;
- empirischen Grundlagen für die Wirkungsforschung ex ante und ex post;
- Struktur und Sprache von Gesetzen.

Verbesserungen können erwartet werden, wenn die Gesetzgebung einerseits dem gesellschaftlichen Umfeld vermehrt Beachtung schenkt und andererseits die ihr eigenen formellen Aspekte stärker berücksichtigt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass Rechtsetzung nicht nur die offensichtlichen Funktionen von Konfliktlösung und Normbefolgung erfüllt, welche diesen Massnahmen zugrundeliegen. Vielmehr werden mit ihr auch verborgene oder latente Ziele verfolgt, deren wesentliches in einer symbolischen Wirkung besteht. So kann es besonders aus politischen Gründen wünschenswert sein, durch einen normativen Akt Werte auszudrücken, unbekümmert um den tatsächlichen Realisierungsgehalt. Forderungen nach Problemanalyse und Bedarfsnachweis, nach empirischen Vorabklärungen und nach Wirksamkeitsuberprufungen erhalten dabei ein anderes Gewicht.

### **Gründung der European Association of Legislation (EAL)**

Die EAL wurde nach deutschem Recht gegründet und wird künftig als eingetragener Verein funktionieren. Es werden Einzel- und auch Kollektivmitglieder aufgenommen, wobei man bei letzteren insbesondere an die nationalen Gesellschaften für Gesetzgebung denkt.

Zum Vorsitzenden für die nächsten zwei Jahre wurde der Hamburger Staatsrechtsprofessor Ulrich Karpen gewählt. Als seine Vertreter werden der belgische, englische und schwedische Konferenzteilnehmer amten.

Die neue Gesellschaft plant:

- Austausch von Gesetzgebungsexperten und -informationen,
- Schulungsseminare für Parlamentsmitarbeiter,
- Tagungen zu den Themen "Europäische Richtlinien" und "Computer und Gesetzgebung",
- Entsendung von Gesetzgebungsberatern in die zentral- und ost-europäischen Länder.

DR. ANDREA DEGGINGER  
*Bundesamt für Justiz, Bern*

# Veranstaltungskalender - Calendrier - Calendario

---

## 1. Murtener Gesetzgebungsseminare

Die Seminare sollen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch Referate, Erfahrungsaustausch und Gruppenarbeiten Kenntnisse vermitteln über praktische Methoden für die Erarbeitung von Gesetzen, über die sprachlich einfache und adressatengerechte Formulierung von Erlassen und über den Aufbau und die Systematik von Erlassen.

*Seminarleitung:*

*Prof.Dr. Thomas Fleiner-Gerster, Institut für Föderalismus, Freiburg  
(037/21'95'92)*

*lic.phil. Werner Hauck, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern  
(031/61'37'34)*

### **Seminar II**

Thema: Delegationsnormen und Übergangsrecht  
Datum: Mittwoch, 11. März - Freitag, 13. März 1992  
Ort: Murten, Hotel "Weisses Kreuz"  
Referate: Peter Hänni  
*Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung im Lichte der  
Praxis des Bundesgerichts*  
Thomas Fleiner  
*Die Formulierung der Delegationsnorm*  
*Die Formulierung von Übergangsbestimmungen*  
Werner Hauck  
*Was kann die sprachliche Prüfung von Erlassen leisten?*  
Georg Müller  
*Die Verteilung der Rechtsetzungsbefugnisse im demokratischen Rechtsstaat*

**Seminar III**

Thema: Gesetz - Wirklichkeit  
Datum: Mittwoch, 25. März - Freitag, 27. März 1992  
Ort: Murten, Hotel "Weisses Kreuz"  
Referate: Armin Höland  
*Gesetzgebung - Ordnungsarchitektur oder Wirklichkeitsgestaltung?*  
Volkmar Gessner  
*Implementationsprognosen als Teil gesetzgeberischer Aufgaben*  
Luzius Mader  
*Gesetzesevaluation*  
Thomas Fleiner  
*Gesetzesredaktion als interdisziplinäre Aufgabe*

**2. Séminaire de méthode législative**

Ce séminaire a pour but de familiariser les participantes et participants avec la démarche méthodique en matière d'élaboration d'actes législatifs. Il les amène à s'interroger sur leur propre pratique et leur offre la possibilité d'appliquer les méthodes et techniques proposées dans le cadre d'exercices pratiques. Le séminaire ne s'adresse pas seulement aux juristes. Il est ouvert à toutes les personnes qui s'intéressent aux problèmes posés par la préparation d'actes législatifs.

*Direction du cours:*

*François Couchepin, chancelier de la Confédération suisse, Berne  
(tél. 031 61'37'01)*

*Luzius Mader, Office fédéral de la justice, Berne  
(tél. 031 61'41'51)*



### Séminaire I

Date: Mercredi, 1er avril - vendredi, 3 avril 1992  
Lieu: Montreux, Hôtel Helvétie  
Animateurs: Pascal Mahon, Office fédéral de la justice  
Pierre Moor, professeur à l'Université de Lausanne  
Charles-Albert Morand, professeur à l'Université de Genève  
Robert Roth, professeur à l'Université de Genève

### 3. Wissenschaftliche Tagung der SGG

Thema: Fragen des Parlamentsrechts  
Datum: 6. März 1992  
Ort: Plenarsaal des Nationalfonds  
Wildhainweg 20, 3003 Bern  
Referate: Dr. Peter Vollmer, Nationalrat, Bern  
*Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und andern  
parlamentarischen Instrumenten*  
Christine Mironesco, Université de Genève  
*Recherche des informations et de la préparation des  
travaux parlementaires*

Die Referate und Ergebnisse der Diskussion werden im nächsten Heft von "Gesetzgebung heute" abgedruckt.

