



Forum für Rechtsetzung: Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht

Das Forum für Rechtsetzung hat sich an seiner Herbst-Session mit dem Entwurf eines Berichts befasst, dem die Annahme der Minarett-Initiative eine besondere Aktualität verleiht: Des Berichts des Bundesrates über das **Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht**. Er ergeht in Erfüllung von Postulaten der RK-S (07.3764) und der SPK-N (08.3765) Das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht haben ihn gemeinsam erarbeitet. Für den rechtsvergleichenden Teil ist zudem Prof. Daniel Thürer von der Universität Zürich einbezogen worden. Roland Portmann (Direktion für Völkerrecht) und der Schreiber präsentieren den Entwurf des Berichts. Er arbeitet das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht grundsätzlich auf und fokussiert dann auf die offenen Fragen. Klärungsbedürftig ist einerseits der Rang des Völkerrechts. Er ist in der Verfassung nicht vollständig und in allen Teilen klar geregelt. Zum anderen geht es um die Schwierigkeiten, die aus der Annahme einer völkerrechtswidrigen Initiative entstehen können. Nach geltendem Verfassungsrecht können nur Volksinitiativen für ungültig erklärt werden, die das zwingende Völkerrecht verletzen. Dieses umfasst nur grundlegendste Regeln der Staatengemeinschaft, wie das Verbot, einen anderen Staat anzugreifen, das Verbot von Sklaverei oder das Verbot von Folter. Die meisten Grundrechte gehören hingegen nicht zu diesem zwingenden Völkerrecht. Eine Einschränkung beispielsweise der Religionsfreiheit durch eine angenommene Volksinitiative, wie sie aus dem Minarett-Verbot resultiert, ist deshalb möglich, und sie muss von den Behörden umgesetzt werden. Die externe Religionsfreiheit gehört nicht zum zwingenden Völkerrecht, ist aber in der EMRK und dem UNO-Pakt II garantiert. Im Falle der EMRK ist eine Verurteilung der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof in Strassburg möglich. Der Bericht zeigt mehrere Optionen auf, wie solche Konflikte mit dem Völkerrecht vermieden werden könnten. Der Bericht wird voraussichtlich im Februar 2010 verabschiedet werden.

Von Seiten des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) informierte Reto Ammann über die Resultate der **Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes**. Der EDÖB hat damit das Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) beauftragt. Das Öffentlichkeitsgesetz soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung stärken und die Transparenz bei der Verwendung der Steuergelder sicherstellen. Es hat sich gezeigt, dass in den ersten zweieinhalb Jahren verhältnismässig wenig Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten eingegangen sind. Die Gründe hierfür dürften sein, dass zahlreiche Verwaltungsstellen mündliche Anfragen nicht erfassen, aber auch, dass das Öffentlichkeitsgesetz in der Bevölkerung wenig bekannt ist; es ist noch nicht Teil der schweizerischen Kultur. Ein weiterer Grund liegt in der Konkordanzdemokratie: Alle Parteien haben Mitglieder in den

Behörden. Sie sind also informiert darüber, was in diesen Behörden geschieht. Dies ist z.B. im Vereinigten Königreich anders: Hier ist das Öffentlichkeitsprinzip für die Opposition eine ausgezeichnete Möglichkeit, um an Informationen zu gelangen. Schliesslich trägt auch die Kleinräumigkeit und das Milizsystem der Schweiz dazu bei, dass nur wenige Gesuche eingehen. Die Evaluation lässt noch keine abschliessenden Rückschlüsse auf die Wirkung des Öffentlichkeitsgesetzes zu. Fest steht aber, dass unterschiedliche Amtskulturen weiter bestehen – und dass das Öffentlichkeitsgesetz noch zu wenig bekannt ist.

Nach dem Öffentlichen ging es um das Private, genauer um den Umgang mit dem Privaten. Simone Füzesséry und Véronique Jaquet vom Bundesamt für Justiz stellten die neuen Wegleitung über die **Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen für die automatische Bearbeitung von Personendaten** vor. Damit verfügen Juristinnen und Juristen über einen Leitfaden, der sie Schritt für Schritt durch die zu berücksichtigenden Datenschutzaspekte leitet – von der einleitenden Grundfrage, ob die bearbeiteten Daten überhaupt Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes darstellen, bis zur Archivierung und Haftungsfragen.. Abschliessend berichtete Romana Cilloni, die Ausbildungsverantwortliche des KAV, darüber, was **zwischen Ämterkonsultationsverfahren und Mitberichtsverfahren** passiert. Sie hob zwei Neuerungen hervor: Neu kann das Amt über die Pendenzenliste den Fortschritt seiner Geschäfte im Circuit verfolgen, und neu zirkuliert kein Papier mehr. Der ganze Circuit findet nur noch elektronisch statt. Paralleles Arbeiten der am Circuit beteiligten Dienste bleibt, dank der durchgehende elektronische Verfügbarkeit der Sprachversionen, weiterhin möglich.

Weiterführende Unterlagen zu diesen Themen (insbesondere auch die Vorlage zur Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen) finden Sie im Internet unter <http://www.bj.admin.ch> – Themen – Staat & Bürger – Legistik – Forum für Rechtsetzung.

Die nächste Tagung des Forums für Rechtsetzung findet am 25. Februar 2010 statt. Zentrales Thema bildet die Vollzugstauglichkeit von Bundesrecht. Kantonaler Referent ist Christian Schuhmacher, Leiter des Gesetzgebungsdienstes des Kantons Zürich. Von Seiten des Bundes werden verschiedene Vertreterinnen und Vertreter die Thematik aus ihrer Sicht beleuchten.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz