

# Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse

Prof. Dr. Wolf Linder  
lic. rer. soc. Oliver Hümbelin,  
lic. rer. soc. Michael Sutter

Juli 2009

*„Es erben sich Gesetz und Rechte  
wie eine ewige Krankheit fort;  
sie schleppen von Geschlecht sich zu Geschlechtern  
und rücken sacht von Ort zu Ort.  
Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage.  
Weh dir, dass du ein Enkel bist!  
Vom Rechte, das mit uns geboren ist,  
von dem ist leider! nie die Frage.“*

*(Mephistopheles in Goethes Faust)*

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Einleitung und Übersicht.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1. Anlage und Methode der empirischen Untersuchung .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2. Die Entwicklung des Landesrechts .....</b>   | <b>11</b> |
| 2.1 Die globale Entwicklung .....  | 11        |
| 2.1.1 Die Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl.....  | 11        |
| 2.1.2 Die jährliche Rechtsetzungstätigkeit .....   | 13        |
| 2.1.3 Die Erneuerungsgeschwindigkeit .....   | 15        |
| 2.2 Die Entwicklung in den einzelnen Rechtsgebieten .....  | 18        |
| 2.2.1 Die Hauptgebiete.....  | 18        |
| 2.2.2 Die Regelungsbereiche .....  | 20        |
| 2.2.3 Die Rechtsetzungstätigkeit.....  | 22        |
| 2.3 Der Anteil der verschiedenen Normstufen .....  | 23        |
| <b>3. Die Entwicklung des internationalen Rechts .....</b>   | <b>26</b> |
| 3.1 Die globale Entwicklung .....  | 26        |
| 3.1.1 Die Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl.....  | 26        |
| 3.1.2 Die jährliche Rechtsetzungstätigkeit .....   | 27        |
| 3.1.3 Die Erneuerungsgeschwindigkeit .....   | 29        |
| 3.2 Die Entwicklung in den einzelnen Rechtsgebieten .....  | 30        |
| 3.2.1 Die Hauptgebiete.....  | 30        |
| 3.2.2 Die Regelungsbereiche .....  | 32        |
| 3.3 Die Kompetenz zur Genehmigung .....  | 35        |
| 3.4 Das durchschnittliche Alter der Staatsverträge .....   | 38        |
| <b>4. Vergleich Landesrecht – Internationales Recht .....</b>  | <b>39</b> |
| 4.1 Die Gesamtentwicklung.....   | 39        |
| 4.2 Internationalisierung in den einzelnen Regelungsbereichen .....  | 40        |
| <b>5. Weiterführende Fragen .....</b>  | <b>43</b> |
| 5.1 Führte die Globalisierung zur verstärkten Stellung der Exekutive in der Rechtsetzung, oder brachten umgekehrt die Parlamentsreformen eine stärkere Stellung der Bundesversammlung in der Rechtsetzung? ..... | 43        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 5.2       | Delegiert das Parlament immer mehr oder immer weniger? .....  | 45        |
| 5.3       | Welches ist der Ursprung von Rechtsetzungsprojekten im Parlament (Bundesratsgeschäft, parlamentarische Initiative, Volksinitiative, Standesinitiative)? ..... | 46        |
| 5.4       | Wie hat sich die Behandlungsdauer im Parlament im Lauf der Zeit verändert? .....  | 48        |
| <b>6.</b> | <b>Die Rechtsetzungstätigkeit von 1948-2007 .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>7.</b> | <b>Fazit und Folgerungen .....</b>  | <b>52</b> |
| 7.1       | Gesetzeswachstum - unausweichlich? .....  | 52        |
| 7.2       | Die Erneuerung des Rechts .....   | 53        |
| 7.3       | Schwerpunkte und Veränderungen regulierender Staatstätigkeit .....  | 54        |
| 7.4       | Der Einfluss der Globalisierung .....   | 54        |
| 7.5       | Das Zusammenwirken von Regierung, Parlament und Volk .....  | 55        |
| 7.6       | Grenzen der Untersuchung .....  | 56        |
| <b>8.</b> | <b>Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>57</b> |
| <b>9.</b> | <b>Technischer Anhang: .....</b>  | <b>58</b> |

## Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1.1: Anzahl der Erlasse .....   | 9  |
| Abbildung 2.1: Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl.....  | 11 |
| Abbildung 2.2: Jährliche Rechtsetzungstätigkeit.....  | 13 |
| Abbildung 2.3: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Erlasse) .....   | 15 |
| Abbildung 2.4: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Seiten) .....  | 16 |
| Abbildung 2.5: Durchschnittliches Alter der Erlasse .....   | 17 |
| Abbildung 2.6: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Erlasse und Anteil am Gesamtbestand). ..   | 18 |
| Abbildung 2.7: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Seiten und Anteil am Gesamtumfang) ...   | 19 |
| Abbildung 2.8: Regelungsbereiche des Bundesrechts (Anzahl Seiten 2007 und Veränderung gegenüber 1982) .....                               | 21 |
| Abbildung 2.9: Rechtsetzungstätigkeit in den 30 wichtigsten Regelungsbereichen .....  | 22 |
| (Anzahl der Vorlagen) .....   | 22 |
| Abbildung 2.10: Anteile der verschiedenen Normstufen (Anzahl Rechtsakte und Anteil am Gesamtbestand) .....                                | 23 |
| Abbildung 2.11: Anteile der verschiedenen Normstufen (Anzahl Seiten und Anteil am Gesamtumfang) .....                                     | 24 |
| Abbildung 3.1: Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl.....  | 26 |
| Abbildung 3.2: Jährliche Rechtsetzungstätigkeit.....  | 28 |
| Abbildung 3.3: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Erlasse) .....   | 29 |
| Abbildung 3.4: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Seiten) .....  | 30 |
| Abbildung 3.5: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Erlasse und Anteil am Gesamtbestand) ..  | 31 |
| Abbildung 3.6: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Seiten und Anteil am Gesamtumfang) ...   | 32 |
| Abbildung 3.7: Regelungsbereiche des internationalen Rechts (Anzahl Seiten 2007 und Veränderung gegenüber 1982) .....                     | 33 |
| Abbildung 3.8: Rechtsetzungsaktivität in den wichtigsten Regelungsbereichen (Anzahl der Vorlagen) .....                                   | 34 |
| Abbildung 3.9: Kompetenz zur Letztentscheidung (Anzahl Staatsverträge und Anteil am Gesamtbestand) .....                                  | 35 |
| Abbildung 3.10: Entwicklung der Anzahl Staatsverträge nach Kompetenz zur Letztentscheidung.....   | 36 |
| Abbildung 3.11: Rechtsetzungstätigkeit nach Kompetenz zur Letztentscheidung (Anzahl der Vorlagen) .....                                   | 37 |
| Abbildung 3.12: Dauerhaftigkeit der Erlasse (Durchschnittliches Alter der Staatsverträge).....  | 38 |
| Abbildung 4.1: Entwicklung der Anteile des Landesrechts und des internationalen Rechts am Gesamtumfang (Anzahl Seiten) .....              | 39 |
| Tabelle 4.1: Internationalisierung in ausgewählten Regelungsbereichen .....   | 41 |
| Abbildung 5.1: Rechtsetzungsaktivität im Landesrecht nach erlassendem Organ in Prozent der jährlichen Gesamtaktivitäten .....             | 43 |
| Abbildung 5.2: Rechtsetzungsaktivität im internationalen Recht nach genehmigendem Organ in Prozent der jährlichen Gesamtaktivitäten ..... | 44 |
| Abbildung 5.3: Entwicklung der Anteile nach Ursprung des Vorlage.....   | 46 |
| Abbildung 5.4: Entwicklung der Anteile bei Gesetzeserlassen .....   | 47 |
| Abbildung 5.5: Durchschnittliche Behandlungsdauer der Vorlagen im Parlament .....   | 48 |
| Abbildung 6.1: Entwicklung der Erlasszahl (Landesrecht und internationales Recht) .....   | 50 |
| Abbildung 6.2: Jährliche Rechtsetzungstätigkeit (Landesrecht und internationales Recht) .....   | 51 |

## Einleitung und Übersicht

Das Schlagwort der „Gesetzesflut“ ist in den letzten Jahren wieder häufiger zu vernehmen. Darunter ist eine (vermeintliche oder tatsächliche) Zunahme der Normendichte, also ein stetes Wachstum des Bestandes an Rechtsakten zu verstehen. Die Debatte beschränkt sich aber nicht darauf, diesen Umstand zu beklagen, es wurden auch konkrete Schritte unternommen, um das Wachstum des Rechtsbestandes zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen. Während der Herbstsession 2006 beispielsweise haben bürgerliche Politiker die „IG Freiheit“<sup>1</sup> gegründet. Deren Ziel ist „den Erlass unnötiger Gesetze, Verbote und Vorschriften“ zu bekämpfen. Sie spricht gar von einer „grassierenden Regulierungswut“, die es einzudämmen gelte und verleiht jedes Jahr den „rostigen Paragraphen“ für das dümmste Gesetz oder den unsinnigsten parlamentarischen Vorstoss. In einer Interpellation mit dem Titel „Kampf der Gesetzesflut“<sup>2</sup> von Arthur Löpfe wurde der Bundesrat 2004 gefragt, ob er bereit sei, dem Parlament bei jeder neuen Gesetzesvorlage einen Vorschlag zur Abschaffung eines bestehenden Erlasses zu unterbreiten sowie alle Erlasse zu befristen und periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Ausserdem wurden von Peter Spuhler (2000<sup>3</sup>) und Philipp Stähelin (2005<sup>4</sup> und 2007<sup>5</sup>) insgesamt drei Motionen zur „Entrümpelung des Bundesrechtes“ eingereicht. Nachdem bereits verschiedene Kantone ihren gesamten Rechtsbestand einer systematischen Überprüfung unterzogen haben, wurden auch auf Bundesebene Anstrengungen unternommen, um hinfällig gewordene oder bereits umgesetzte Erlasse aus der Rechtssammlung zu entfernen. Zu diesem Zweck wurden ein Bundesgesetz und ein Bundesbeschluss *über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts*<sup>6</sup> sowie drei Rechtsakte *zur formellen Bereinigung des Bundesrechts*<sup>7</sup> verabschiedet, mit denen insgesamt 189 Erlasse aufgehoben und 235 revidiert worden sind.

Oft wird in diesem Zusammenhang von einer einfachen Dichotomie von Gesetzesdichte und Freiheit ausgegangen, die mit der Formel „mehr Freiheit - weniger Staat“ auf den Punkt gebracht werden kann (Niggli 2000: 137). Dabei geht zuweilen vergessen, dass mit einer steigenden Zahl von Rechtsakten nicht zwingend auch der von der Regulierung betroffene Bereich grösser wird. Hinzu kommt, dass aufgrund des technologischen Fortschritts auch neue Bereiche entstehen, die nicht durch bestehende Regulierungen erfasst sind. Als Beispiel sei hier etwa die zunehmende Verbrei-

---

<sup>1</sup> <http://www.freiheit-liberte.ch>.

<sup>2</sup> [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20043673](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20043673).

<sup>3</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20003673](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20003673).

<sup>4</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20053815](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20053815).

<sup>5</sup> [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20073615](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073615).

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts (AS 2003 187); Bundesbeschluss über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts (AS 2003 210).

<sup>7</sup> Verordnung zur formellen Bereinigung des Bundesrechts (AS 2007 4477); Bundesgesetz zur formellen Bereinigung des Bundesrechts (AS 2008 3437); Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts (AS 2008 3455).

tion von Mobiltelefonen genannt, die neue Vorschriften über zulässige Strahlungswerte oder das Telefonieren am Steuer eines Fahrzeuges notwendig gemacht hat. Durch die Globalisierung und die zunehmende internationale Verflechtung nimmt aber auch der Bestand an internationalen Vereinbarungen zu, welche entweder in Form von Staatsverträgen direkt Geltung erlangen oder in nationalen Erlassen umgesetzt werden müssen.

Wie sieht es nun heute mit dem Wachstum des Rechtsbestandes auf Bundesebene aus? Sind wir tatsächlich einer „Gesetzesflut“ ausgeliefert? Eine erste Studie „Inflation législative?“ von Wolf Linder, Stefan Schwager und Fabrizio Comandini 1985 war diesen Fragen erstmals nachgegangen und hatte die Entwicklung der Rechtsetzungstätigkeit für die Jahre 1948-1982 untersucht. Aber waren deren Ergebnisse nicht durch die vielen Entwicklungen — Globalisierung, Liberalisierung, Parlamentsreform etc. — völlig überholt? Auf Initiative des Erstverfassers entstand diese Folgeuntersuchung, die sich methodisch an „Inflation législative“ hält, aber von den gemachten Erfahrungen der Erststudie sowie der zwischenzeitlichen Entwicklung elektronischer Datenbanken profitieren konnte.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf das Landes- und das internationale Recht des Bundes und umfasst die Periode eines Vierteljahrhunderts. Ihre Ergebnisse präsentieren wir wie folgt: Nach einer Erläuterung der Untersuchungsanlage und der verwendeten Methode (Teil 2) zeigen wir die quantitative Entwicklung des Rechts im Allgemeinen, in den amtlichen Rechtsbereichen und auf den verschiedenen Normstufen. Das erlaubt auch Aussagen über das Zusammenwirken von Regierung und Parlament (Teile 3 und 4). Ein Vergleich zwischen Landesrecht und internationalem Recht gibt Aufschluss über die Auswirkungen der Globalisierung, welche die Rechtsentwicklung seit den 1990er Jahren stark beeinflusst (Teil 5). Die Eidgenössischen Parlamentsdienste zeigten Interesse an einigen speziellen Fragen:

- Führt die Globalisierung zur verstärkten Stellung der Exekutive in der Rechtsetzung oder brachte umgekehrt die Parlamentsreform eine stärkere Stellung der Bundesversammlung in der Rechtsetzung?
- Delegiert das Parlament immer mehr oder immer weniger?
- Welches ist der Ursprung von Rechtsetzungsprojekten (Bundesratsgeschäft, parlamentarische Initiative, Volksinitiative, Standesinitiative)?
- Wie hat sich die Behandlungsdauer im Parlament im Lauf der Zeit verändert?

Wir behandeln diese Fragen im sechsten Teil, um in der Folge einige Ergebnisse für die Gesamtperiode beider Studien von 1947-2007 zu präsentieren (Teil 7). Das Fazit fasst die Hauptergebnisse zusammen; wir haben uns erlaubt, sie in einen weiteren Zusammenhang zu stellen und sie vor allem mit institutionellen Entwicklungen zu verbinden. Wir möchten die Gelegenheit nicht



missen, Frau Ruth Lüthi und Herr Boris Burri von den Parlamentsdiensten für ihre Unterstützung herzlich zu danken; sie haben uns mit der Beantwortung unserer zahlreichen Fragen und ihren Anregungen stets kompetent unterstützt. Ebenso danken möchten wir dem Generalsekretär der Parlamentsdienste Herrn Dr. Christoph Lanz für die Bereitschaft, diese Studie mit zu finanzieren.

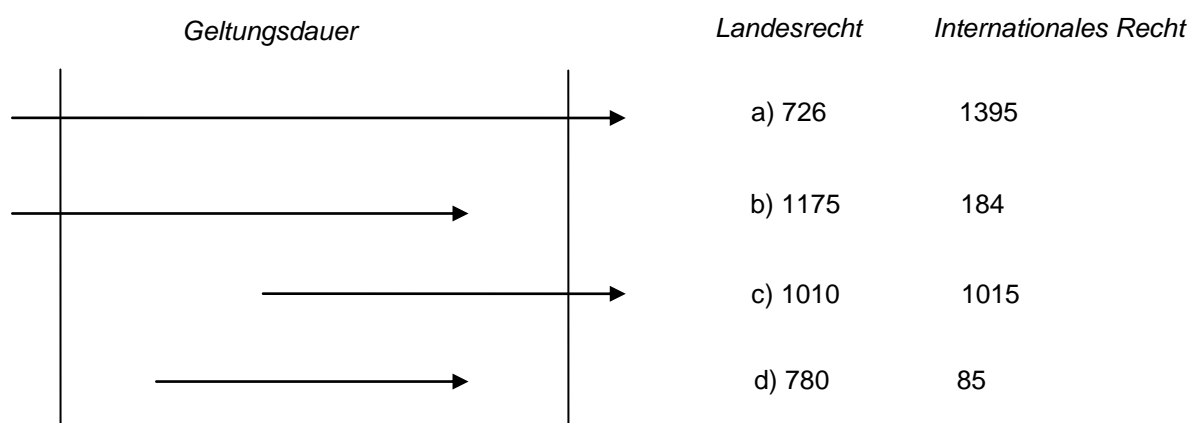


## 1. Anlage und Methode der empirischen Untersuchung

Wie eingangs erwähnt, setzt diese Studie die Arbeiten zur „Gesetzesinflation“ fort, die 1985 am IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) in Lausanne durchgeführt worden ist und die Entwicklung der Rechtsetzungstätigkeit von 1947 bis 1982 untersucht hat (Linder et al. 1985). Sie präsentiert die Ergebnisse für die Folgejahre 1983 bis 2007. Basis der Untersuchung sind alle Publikationen der Amtlichen Rechtssammlung. Unter Einbezug zusätzlicher Daten wurden insgesamt 15396 Erlasse codiert und in einer Datenbank zusammengeführt.

Der blosser Vergleich des Bestandesumfangs der Rechtssammlungen oder der jährlich neu erlassenen Gesetze, wie ihn verschiedene Studien aufzeigen, ist unvollständig oder zum Teil irreführend, um die Rechtsentwicklung quantitativ zu erfassen. Dabei werden nicht nur Fragen des Wachstums und der Ersetzung des bestehenden Rechts vermengt, sondern werden auch die Aufhebungen vergessen. Das wäre etwa so irrig, wie wenn man für die Errechnung des Bevölkerungswachstums nur die Geburten zählen würde. Die Anlehnung an die demographische Methode, wie sie in der Vorgängerstudie entwickelt wurde, ermöglicht hingegen eine exakte Untersuchung der quantitativen Entwicklung des Rechts. Denn jeder Erlass hat gewissermassen ein individuelles Leben mit Anfang und Ende. Die zuständige Behörde beschliesst ihn und setzt ihn in Kraft. Der Erlass hat dann Geltung bis er eines Tages erlischt; die zuständige Behörde hebt ihn auf. In der „Demographie“ der Rechtserlasse, die wir von 1983-2007 untersuchen, sind deshalb vier Gruppen zu unterscheiden: solche, welche seit Anbeginn in Kraft waren, in der ganzen Periode überlebt haben oder zwischenzeitlich ausser Kraft gesetzt wurden, und solche, die zwischenzeitlich „geboren“ wurden, am Ende der Untersuchungsperiode überlebt haben oder aber vorher schon wieder „gestorben“ sind. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht dieses quasi-demografische Konzept an unseren Daten:

Abbildung 1.1: Anzahl der Erlasse



- a) Erlasse vor 1983, die 2007 noch in Kraft waren  
 b) Erlasse vor 1983, die in der Untersuchungsperiode aufgehoben wurden  
 c) Erlasse nach 1983, die 2007 noch in Kraft waren  
 d) Erlasse nach 1983, die in der Untersuchungsperiode aufgehoben wurden

Um den Bestand am Anfang und am Ende der Untersuchungsperiode zu eruieren, wurde die Systematische Sammlung des Bundesrechts samt Register konsultiert. Zusammen mit den Angaben über die Neuerlasse und die Aufhebungen innerhalb der untersuchten 25 Jahre liess sich so jeweils der jährliche Bestand berechnen.

Da der Umfang der einzelnen Erlasse erheblich variiert<sup>1</sup>, wurden sowohl die Zahl der Erlasse wie auch ihr Seitenumfang erhoben. Ebenso wichtig ist die Unterscheidung zwischen Bestandes- und Flussgrössen. Mit letzteren bezeichnen wir die laufende Rechtsetzungstätigkeit. Sie umfasst Neuerlasse, Revisionen sowie Aufhebungen von Erlassen. Dabei konnten wir uns auf die Erkenntnisse der Vorgängerstudie stützen, wonach die Veränderungen des Umfangs durch Teilrevisionen vernachlässigbar sind. Wir haben uns daher auf das blosses Zählen der Partialrevisionen beschränkt. Totalrevisionen hingegen bringen erhebliche Veränderungen mit sich, auch was den Umfang angeht. Wir haben darum die Anzahl der aufgehobenen und neugeschaffenen Seiten bei Totalrevisionen in der Bilanz systematisch berücksichtigt.

Neben einer Überprüfung des globalen Wachstums des Landesrechts und des internationalen Rechts sowie der jährlichen Gesetzgebungstätigkeit wurde auch die Entwicklung in den einzelnen Rechtsgebieten und der Normstufen (Gesetze, Verordnungen etc.) betrachtet. Analog zur Normstufe beim Landesrecht wurde auch für das internationale Recht eine entsprechende Kategorisierung vorgenommen. Dabei sind die Staatsverträge nach der Kompetenz zur Letztentscheidung bei der Genehmigung unterschieden. Grundsätzlich ist jeder Rechtsakt für die Berechnung des Bestandes berücksichtigt, sofern er in der Amtlichen Rechtssammlung publiziert worden ist. Formelle Rechtsakte ohne rechtsetzende Tragweite bleiben unberücksichtigt. Dazu gehören beispielsweise Genehmigungen von Staatsverträgen oder Berichtigungen von Schreibfehlern. Für eine detaillierte Beschreibung der Vorgehensweise bei der Datenerhebung und bei der Codierung der Erlasse verweisen wir auf den technischen Anhang.

Zur Beantwortung der weiterführenden Fragen haben wir zusätzlich die Daten aus der Geschäftsdatenbank der Parlamentsdienste<sup>2</sup> (Curia Vista) verwendet. Darin sind Informationen über alle zwischen 1983 und 2007 im Parlament behandelten Vorlagen aufgelistet.

---

<sup>1</sup> Während beispielsweise das Obligationenrecht auf über 500 Seiten die Schuldverhältnisse regelt, existieren zahlreiche Verordnungen, deren rechtsetzende Inhalte auf einer einzigen Seite Platz finden.

<sup>2</sup> Ab Sommersession 1995 online verfügbar: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>.

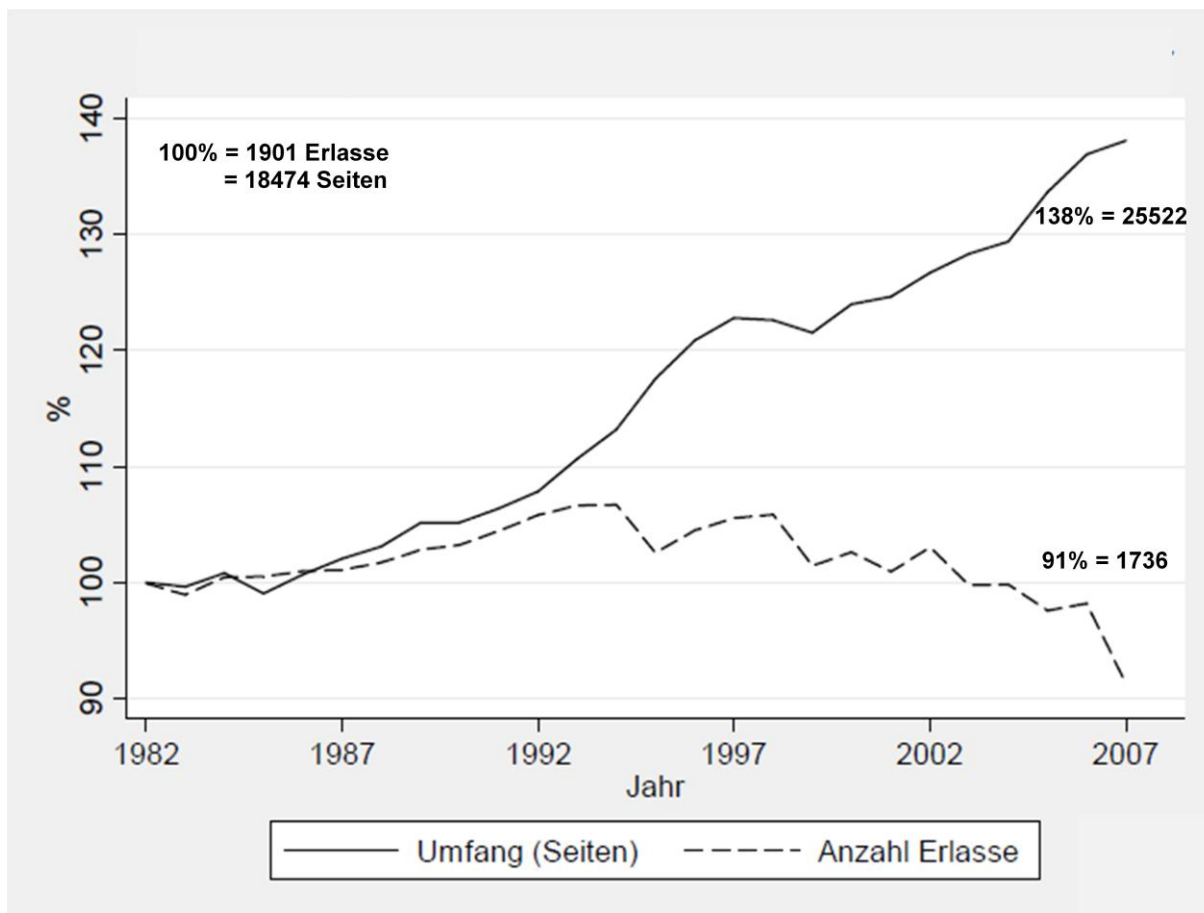
## 2. Die Entwicklung des Landesrechts

### 2.1 Die globale Entwicklung

#### 2.1.1 Die Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl

Abbildung 2.1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der gültigen Erlasse sowie deren Seitenzahl. Bis 1994 ist die Zahl der Erlasse leicht angestiegen, danach ist sie jedoch zurückgegangen; verglichen mit 1982 nahm sie bis 2007 um 9% ab.

Abbildung 2.1: Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl



Die Entwicklung des Umfangs verlief hingegen deutlich anders. Die Zahl der Seiten stieg (mit Ausnahme von 1983, 1985, 1998 und 1999) stetig an und nahm im Untersuchungszeitraum um insgesamt 38% zu. Über die gesamte Untersuchungsperiode hinweg betrachtet, entspricht dies einem jährlichen Bestandeswachstum von durchschnittlich 1.5%. Diese Wachstumsrate kommt ungefähr jener aus dem vorhergehend untersuchten Zeitraum von 1948 bis 1982 gleich (Linder 1985: 424).

Betrachtet man hingegen kürzere Zeiträume, so zeigt sich ein anderes Bild. In den ersten zehn Jahren, also von 1983 bis 1992, betrug die durchschnittliche Wachstumsrate nur 0.8% pro Jahr. Dieser stand dann eine Wachstumsrate von 1.9% in der zweiten Periode des Untersuchungszeitraums gegenüber, was mehr als einer Verdoppelung entspricht. Auch wenn die Anzahl der Erlasse rückläufig war, kann man aufgrund der Entwicklung der Seitenzahl durchaus von einer Beschleunigung des Wachstums in jüngster Zeit sprechen.

Aus der Zunahme des Umfangs bei abnehmender Anzahl der Erlasse folgt logischerweise die Erkenntnis, dass der Umfang der einzelnen Erlasse zugenommen hat. Dabei bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Normstufen: Ursache für das Wachstum des Gesamtumfangs sind vor allem längere Gesetze. Bis 2007 hat sich der durchschnittliche Umfang der Gesetze (Medianwerte<sup>1</sup>) gegenüber 1982 von 5 auf 10 Seiten verdoppelt; die Verordnungen dagegen sind mit 6 Seiten im Jahr 2007 im Durchschnitt nur um 50% länger geworden. 2007 umfassten die Gesetze somit 40% mehr Seiten als die Verordnungen, während die Differenz 1982 lediglich 20% betragen hatte.

Weshalb es zu einer Abnahme der Anzahl der Erlasse gekommen ist, während gleichzeitig der Gesamtumfang zugenommen hat, ist auf verschiedene, teilweise gegenläufige, Entwicklungen zurückzuführen. Im Zuge der Liberalisierung in gewissen Bereichen<sup>2</sup> sowie der formellen Bereinigung bzw. der „Entrümpelung“ des Bundesrechts<sup>3</sup>, wurde eine Vielzahl von Erlassen aufgehoben. Zudem wurden Erlasse, die verwandte Bereiche geregelt hatten, in jüngster Zeit häufiger in einem einzigen Erlass zusammengefasst.<sup>4</sup> Andererseits nahm der Detailierungsgrad der Regulierung in anderen Bereichen zu<sup>5</sup>, was auch daran liegt, dass Regelungen des europäischen Rechts z.T. direkt ins Schweizer Recht übernommen wurden.<sup>6</sup> Und schliesslich gab es auch einen sektoralen Zuwachs, weil neue Bereiche, wie zum Beispiel die Gentechnik, hinzugekommen sind, in denen Regulierungsbedarf entstanden ist. Lässt sich nun von einer Zunahme oder einer Abnahme der

---

<sup>1</sup> Der Medianwert wurde dem arithmetischen Mittel vorgezogen, weil er gegenüber Ausreissern robuster ist. Ein Medianwert von 10 Seiten für den Umfang der Gesetze z.B. besagt, dass die Hälfte der Erlasse länger und die Hälfte kürzer als 10 Seiten ist.

<sup>2</sup> Der Umfang des Untergebiets *Alkoholmonopol* beispielsweise ging im Untersuchungszeitraum um 41 Prozent zurück.

<sup>3</sup> Die entsprechenden Erlasse sind in der Einleitung (Seite 6) aufgeführt.

<sup>4</sup> So wurden beispielsweise beim Erlass der Verordnung des EVD über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (AS 2005 1389) und der Totalrevision der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; AS 2005 5451) jeweils elf andere Erlasse aufgehoben. Ein weiteres Beispiel ist die Revision des Landwirtschaftsgesetzes, auf die im folgenden Kapitel (Seite 14) eingegangen wird.

<sup>5</sup> Dies lässt sich unter anderem daran festmachen, dass der Umfang von Erlassen bei Totalrevisionen oft zugenommen hat. Beispiele dafür sind die Verordnung des EDI über die in Lebensmitteln zulässigen Zusatzstoffe (Zusatzstoffverordnung, ZuV; AS 2007 2977), die Verordnung über das wissenschaftliche Personal der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (AS 2006 3375) oder die Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP; AS 2004 3079).

<sup>6</sup> Beispiele: Verordnung des EVD über die Kontrolle der Ein- und Durchfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV-Kontrollverordnung; AS 2007 2717), Verordnung über technische Anforderungen an Motorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge (TAFV 3; AS 1998 2487).

Normendichte sprechen? Die zwei betrachteten Indikatoren weisen hier in entgegengesetzte Richtungen.

### 2.1.2 Die jährliche Rechtsetzungstätigkeit

Ein weiteres Indiz einer allfälligen „Normenflut“, könnte in einer beschleunigten Revisionsstätigkeit zu finden sein. Im Folgenden soll deshalb ein Blick auf die Rechtsetzungstätigkeit (Anzahl der Neuerlasse, Total- und Partialrevisionen sowie Aufhebungen pro Jahr) geworfen werden.

Abbildung 2.2: Jährliche Rechtsetzungstätigkeit

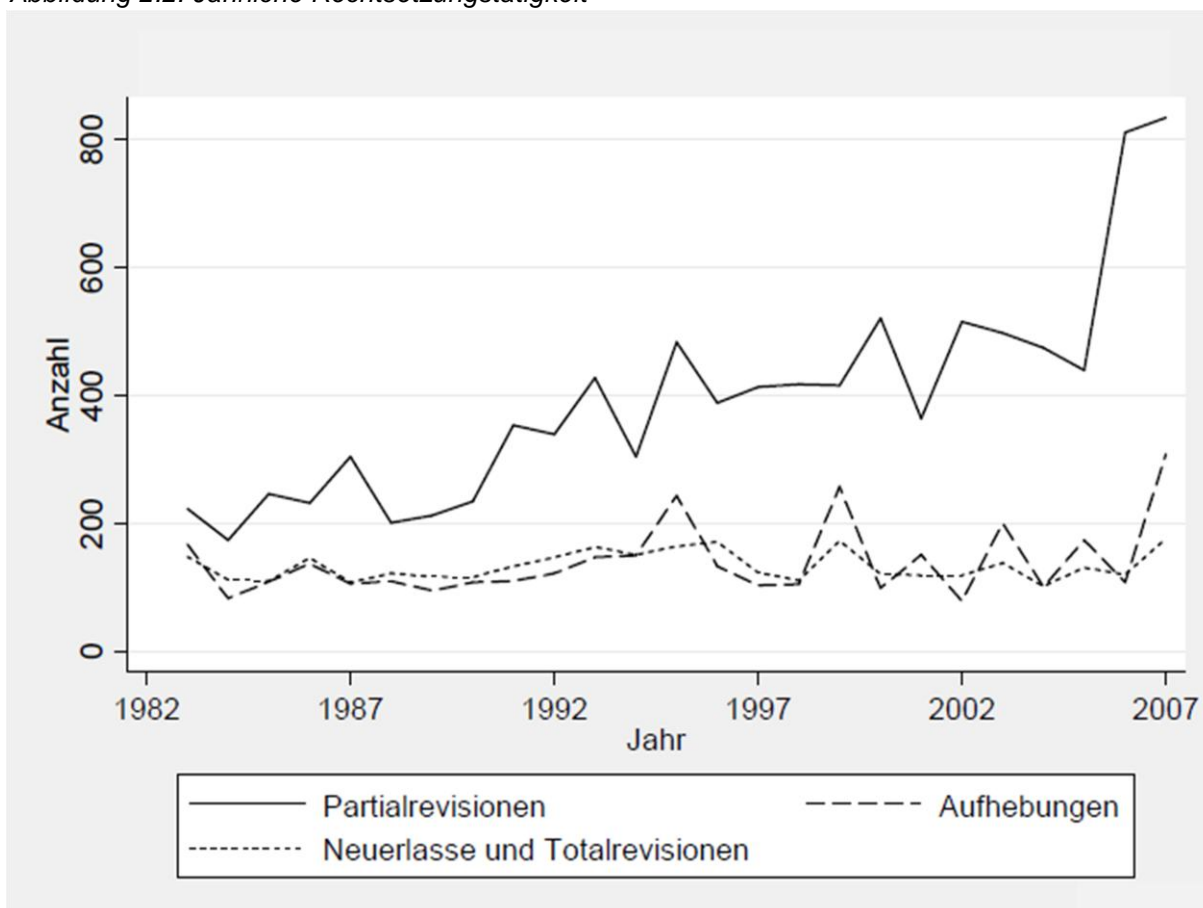


Abbildung 2.2 zeichnet ein differenziertes Bild der jährlichen Rechtsetzungstätigkeit. Die kumulierte Zahl der Neuerlasse und Totalrevisionen bewegte sich relativ konstant zwischen 100 und 180 Erlassen pro Jahr, ohne dass ein eindeutiger Trend zu beobachten ist.

Die Zahl der Aufhebungen hat im Untersuchungszeitraum insgesamt leicht zugenommen, entwickelte sich jedoch sehr sprunghaft. So wiesen die Jahre 1995, 1999 und 2007 Spitzenwerte auf,

die klar über dem Durchschnitt von 140 Aufhebungen pro Jahr liegen, während 2002 am wenigsten Aufhebungen zu verzeichnen waren. Der extrem hohe Wert im Jahr 2007 ist hauptsächlich auf die *Verordnung zur formellen Bereinigung des Bundesrechts*<sup>1</sup> zurückzuführen, mit der 168 bereits umgesetzte oder hinfällig gewordene Erlasse aus der Systematischen Sammlung des Bundesrechts entfernt wurden. 1999 wiederum wurden im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des neuen *Landwirtschaftsgesetzes* insgesamt 125 Erlasse aufgehoben<sup>2</sup> und 1995 gehen 51 Aufhebungen auf nur 6 Erlasse<sup>3</sup> zurück (davon stehen 19 im Zusammenhang mit dem neuen *Krankenversicherungsgesetz*<sup>4</sup>).

Bei den Partialrevisionen ist eine klare Zunahme im Zeitverlauf zu verzeichnen, was auf eine beschleunigte Revisionstätigkeit schliessen lässt. Die höchsten Werte wurden hier in den Jahren 1995, 2000, 2006 und 2007 erreicht, wogegen die Jahre 1994 und 2001 unterdurchschnittlich tiefe Werte aufwiesen. Für das Jahr 2007 ist in diesem Zusammenhang wiederum auf die *Verordnung zur formellen Bereinigung des Bundesrechts*<sup>5</sup> hinzuweisen, durch die 106 Erlasse revidiert worden sind. Daneben führten die Änderung des *Zollgesetzes*<sup>6</sup> und der *Zollverordnung*<sup>7</sup> zu 98 Revisionen und die *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*<sup>8</sup> zu deren 58. Im Jahr 2006 fielen in erster Linie zwei Erlasse ins Gewicht: das *Verwaltungsgerichtsgesetz*<sup>9</sup> mit insgesamt 150 Partialrevisionen und die *Verordnung über die Anpassung von Bundesratsverordnungen an die Totalrevision der Bundesrechtspflege*<sup>10</sup>, die 111 Revisionen nach sich gezogen hat. Die hohen Werte in den Jahren 1995 und 2000 können

---

<sup>1</sup> AS 2007 4477.

<sup>2</sup> AS 1998 3033; Die Aufhebungen finden sich in den folgenden drei Verordnungen: Verordnung (des Bundesrats) über die Aufhebung von Verordnungen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes (AS 1999 295; 78 Aufhebungen); Verordnung des EVD über die Aufhebung von Erlassen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes (AS 1999 410; 27 Aufhebungen); Verordnung über die Aufhebung von Verordnungen von Organisationen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes (AS 1999 1108; 20 Aufhebungen).

<sup>3</sup> Verordnung vom 17. Mai 1995 über die Einfuhr von Milch und Milchprodukten sowie von Speiseölen und Speisefetten (AS 1995 2079; 10 Aufhebungen); Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (AS 1995 4964; 10 Aufhebungen); Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (AS 1995 3867; 9 Aufhebungen); Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Zollansätze für Waren im Verkehr mit Freihandelspartnern (AS 1995 2695; 9 Aufhebungen); Verordnung vom 25. Oktober 1995 über die persönliche Ausrüstung (AS 1995 5194; 7 Aufhebungen); Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995. (AS 1995 1491; 6 Aufhebungen).

<sup>4</sup> AS 1995 1328.

<sup>5</sup> AS 2007 4477.

<sup>6</sup> AS 2007 1411; 21 Revisionen.

<sup>7</sup> AS 2007 1469; 67 Revisionen.

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (AS 2007 5779; 33 Revisionen) und Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (AS 2007 5823; 25 Revisionen).

<sup>9</sup> AS 2006 2197.

<sup>10</sup> AS 2006 4704.

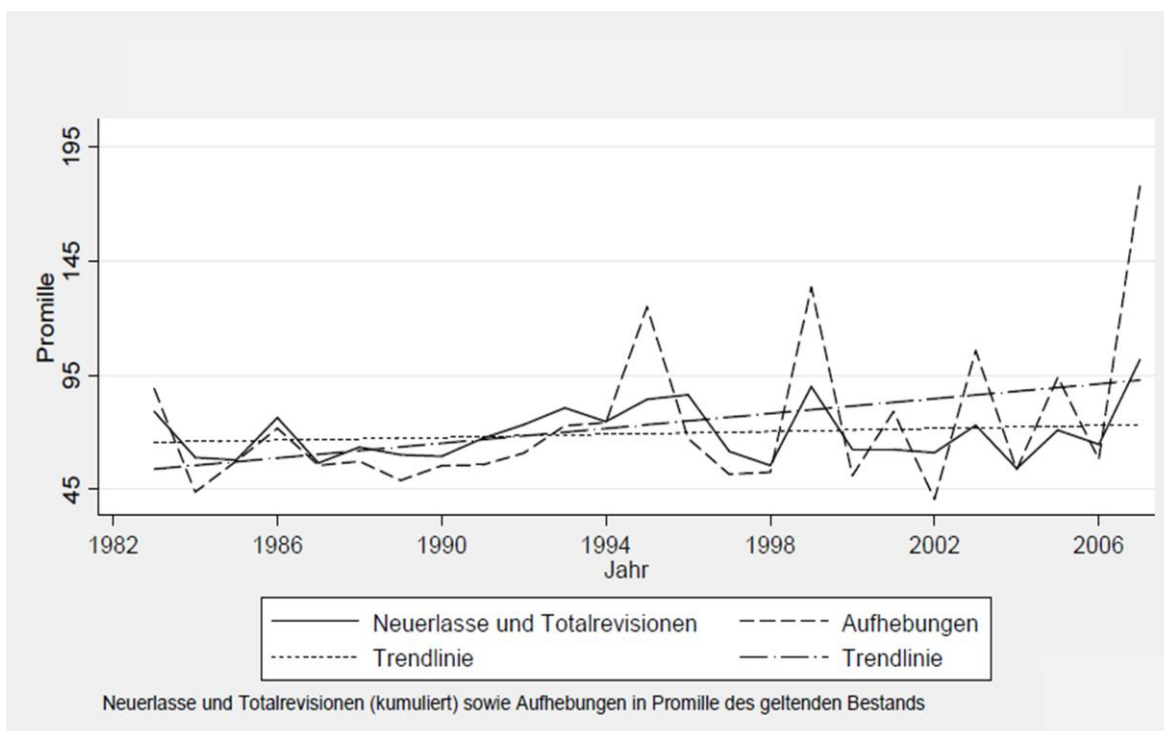
hingegen nicht auf einzelne Erlasse mit besonders vielen Partialrevisionen zurückgeführt werden; vielmehr gab es in diesen Jahren eine grosse Zahl von Erlassen mit mindestens einer Partialrevision: 1995 waren es 422 und im Jahr 2000 deren 366.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Rechtsetzungstätigkeit nur bei den Partialrevisionen beschleunigt hat. Die Anzahl der neuen Erlasse (Totalrevisionen und Neuerlasse) ist hingegen sehr stabil. Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass es nur wenige Bereiche des Alltags gibt, die noch nicht reguliert sind und es deshalb zumeist ausreicht, Anpassungen bestehender Regulierungen mittels Partialrevisionen vorzunehmen, anstatt neue Erlasse zu verabschieden. Es gibt jedoch auch hier Gegenbeispiele. Der Grossteil des Umweltrechts etwa wurde erst im Verlauf unseres Untersuchungszeitraums erlassen und in Gebieten wie der Gentechnik oder der Mobiltelefonie entstand erst in den neunziger Jahren ein Regulierungsbedarf.

### 2.1.3 Die Erneuerungsgeschwindigkeit

Vergleichbar mit dem Vorgehen in der Demographie, ermöglichen uns die Geburten- und Sterberaten etwas über die Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts zu sagen. *Abbildung 2.3* zeigt die Kurven der jährlichen Zugänge (Neuerlasse und Totalrevisionen) und Abgänge (Aufhebungen) in Promille des Gesamtbestandes.

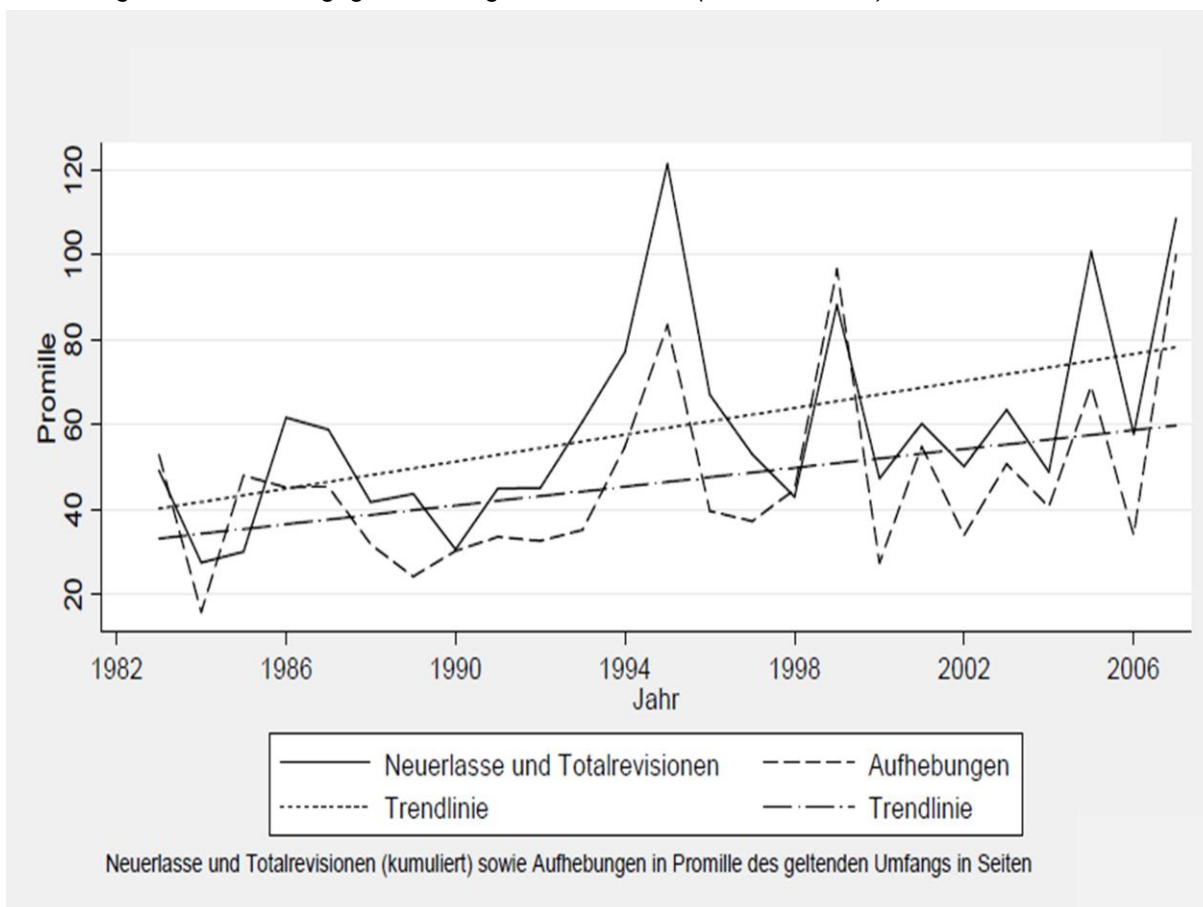
*Abbildung 2.3: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Erlasse)*



Wie aus der Grafik hervorgeht, nahm die Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts, gemessen an der Zahl der Erlasse, minim zu. Dies deshalb, weil der Totalbestand zurückgegangen ist, während die Zahl der Neuerlasse und Totalrevisionen annähernd konstant geblieben ist. Demgegenüber ist der Anteil der Aufhebungen im Verhältnis zum Totalbestand im Untersuchungszeitraum leicht gestiegen; allerdings war diese „Sterberate“ sehr volatil. 2002 beispielsweise wurden weniger als 40‰ der gültigen Erlasse aufgehoben, während der Anteil 2007 mit 160‰ fast viermal so hoch war (1995 und 1999 betrug er jeweils ungefähr 110‰).<sup>1</sup>

Betrachtet man die Entwicklung des Umfangs (*Abbildung 2.4*), also der Anzahl Seiten, ergeben sich noch stärkere Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren. Die höchste Erneuerungsgeschwindigkeit wiesen die Jahre 1995, 1999, 2005 und 2007 auf, und zwar sowohl bei den Neuerlassen und Totalrevisionen als auch bei den Aufhebungen. Beim Umfang weist der allgemeine Trend auf eine Zunahme der Erneuerungsgeschwindigkeit hin. Diese ergibt sich daraus, dass die einzelnen Erlasse länger geworden sind.

Abbildung 2.4: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Seiten)

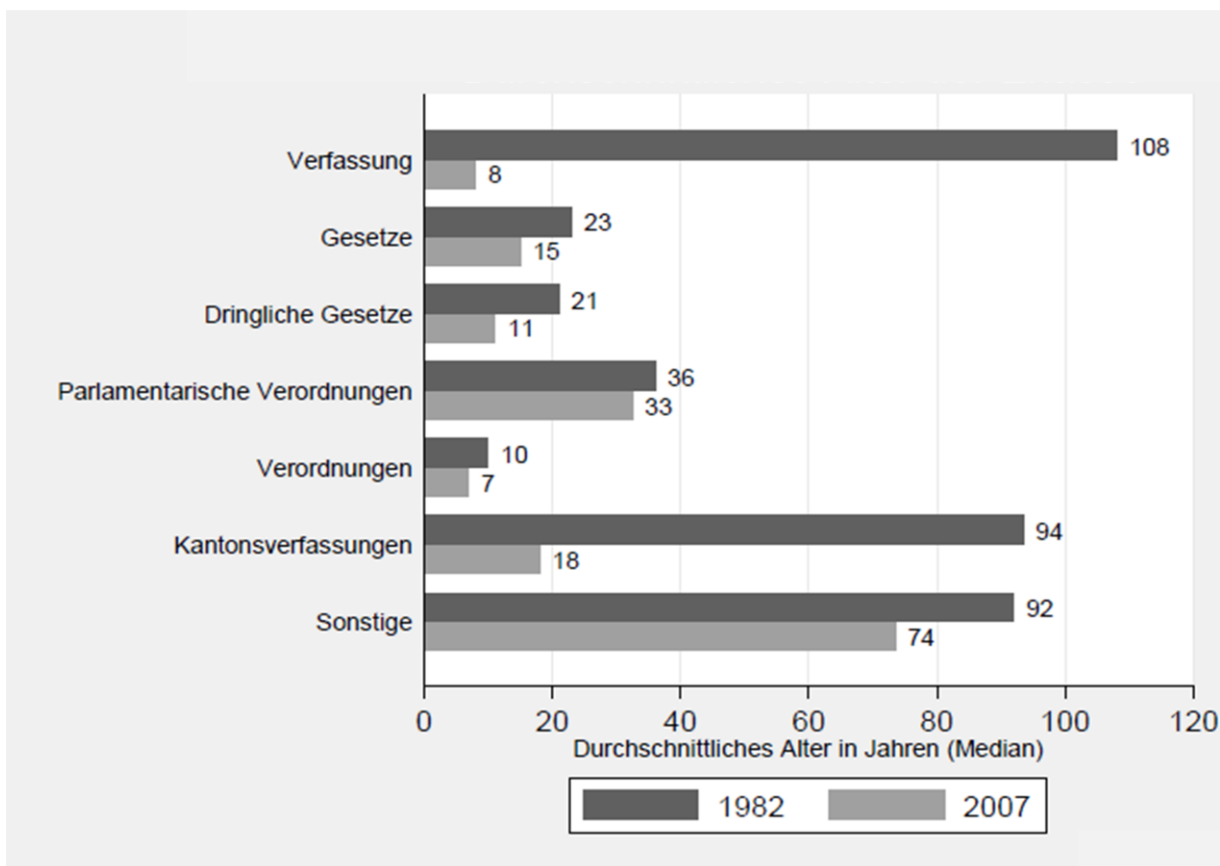


<sup>1</sup> Die Ursachen dieser aussergewöhnlich hohen Werte sind in Kapitel 2.1.2 (Seite 13) dargelegt.



Die Zunahme der Erneuerungsgeschwindigkeit hatte auch eine Verjüngung der Erlasse zur Folge. Im Jahr 2007 waren die gültigen Rechtserlasse durchschnittlich 5 Jahre jünger als im Jahr 1982 (Medianwerte); ein Befund, der sich in allen Normstufen widerspiegelt (siehe *Abbildung 2.5*). Betrug das Durchschnittsalter der Verordnungen 1982 10 Jahre, so waren es 2007 nur noch 7 Jahre. Ähnlich sieht es bei den Gesetzen aus: den durchschnittlich 23 Jahren im Jahr 1982 standen 2007 noch 15 gegenüber. Auch die Erlasse der anderen Normstufen sind kurzlebiger geworden, allerdings sind die durchschnittlichen Werte hier mit Vorsicht zu geniessen, da sich in diesen Kategorien verhältnismässig wenige Erlasse befinden, die sich zudem in ihrem Alter stark voneinander unterscheiden. Bei den dringlichen Gesetzen ist insbesondere ein Erlass aus dem Jahr 1875 zu nennen<sup>1</sup>, der auch nach 132 Jahren noch in Kraft ist. Der Vergleich zwischen den verschiedenen Normstufen bestätigt den Befund der Vorgängerstudie, dass die Dauerhaftigkeit der Gesetze gegenüber den Verordnungen erheblich grösser ist. Sowohl 1982 als auch 2007 war ihr Durchschnittsalter mindestens doppelt so hoch.

Abbildung 2.5: Durchschnittliches Alter der Erlasse



<sup>1</sup> Bundesbeschluss vom 2. Juli 1875 betreffend die Leistungen der Stadt Bern an den Bundessitz (SR 112.1).

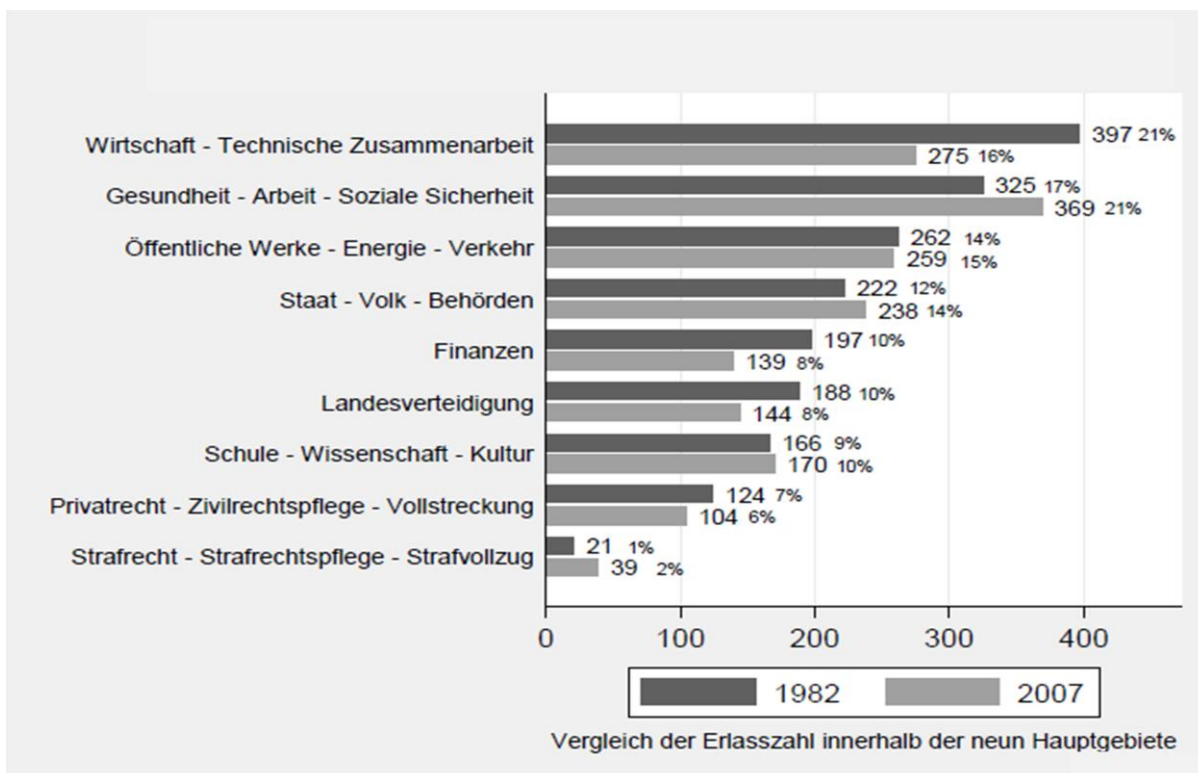
## 2.2 Die Entwicklung in den einzelnen Rechtsgebieten

Wir haben bisher gesehen, dass der Gesamtumfang der Rechtssammlung sowie die Revisionstätigkeit im Untersuchungszeitraum zugenommen haben, wissen aber noch nichts darüber, in welchen Rechtsbereichen sich die grössten Veränderungen ergeben haben. Im Folgenden soll deshalb die Entwicklung in den neun Hauptgebieten und den 65 Untergebieten des Landesrechts, wie sie in der Systematischen Rechtssammlung geführt sind, näher betrachtet werden.

### 2.2.1 Die Hauptgebiete

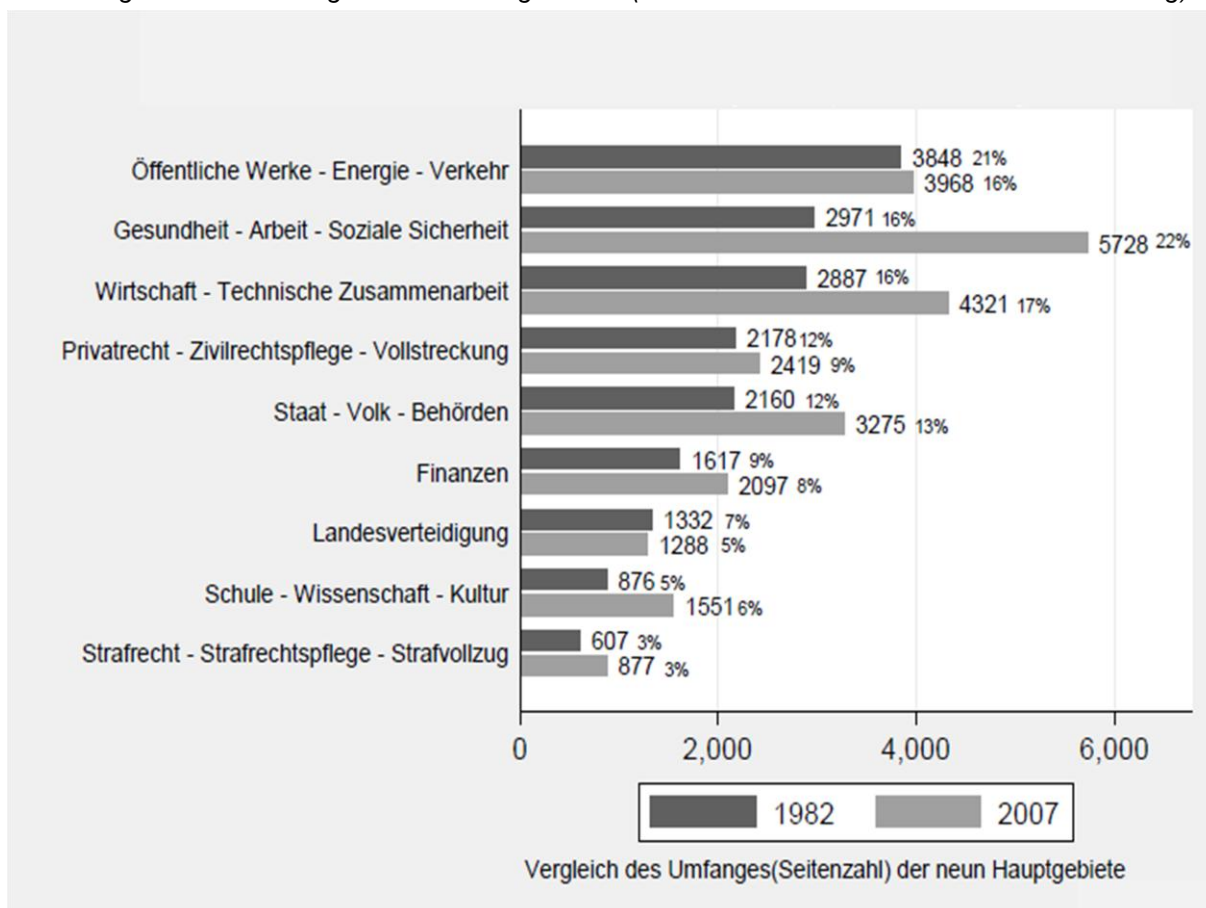
Interessanterweise hat sich die Anzahl der Erlasse in den einzelnen Hauptgebieten der Systematischen Rechtssammlung sehr unterschiedlich entwickelt (*Abbildung 2.6*). Entgegen dem allgemeinen Rückgang hat die Anzahl der Erlasse im Gebiet *Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit* am stärksten zugenommen. Insgesamt sind dort 44 Erlasse hinzugekommen. Dieser Bereich stellte 2007 neu gut ein Fünftel aller gültigen Rechtsakte und war damit das am prominentesten vertretene Rechtsgebiet. Relativ gesehen hat jedoch ein anderer Bereich am stärksten zugelegt: im Vergleich zum Jahr 1982 hat die Anzahl der Erlasse im Bereich *Strafrecht – Strafrechtspflege – Strafvollzug* um 86% zugenommen, was beinahe einer Verdoppelung entspricht. Allerdings hat sich diese Zunahme auf tiefem Niveau abgespielt; effektiv waren 2007 nur 18 Erlasse mehr vorhanden.

*Abbildung 2.6: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Erlasse und Anteil am Gesamtbestand).*



Der stärkste Rückgang ist in wirtschaftsnahen Rechtsgebieten festzustellen. Zeigt sich hier das Ergebnis der geforderten wirtschaftlichen Deregulierung der letzten Dekaden? Im Jahr 1982 war der Bereich *Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit* das Hauptgebiet mit dem grössten Anteil am Gesamtbestand. Nach einem Rückgang um 31% Prozent, beziehungsweise 122 Erlasse, ist dieser Bereich anteilmässig auf den zweiten Platz zurückgefallen. Ähnlich frappant war der Rückgang im Bereich *Finanzen*. Im Vergleich zum Jahr 1982 hat die Anzahl der Rechtsakte dort um 29% abgenommen. Auch die Zahl der Erlasse im Bereich *Landesverteidigung* ist stark zurückgegangen: hier sind im Jahr 2007 im Vergleich zu 1982 44 Erlasse weniger zu finden, was einem Rückgang von 23% entspricht.

Abbildung 2.7: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Seiten und Anteil am Gesamtumfang)



Gemessen am Umfang stand 2007 wiederum der Bereich *Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit* an der Spitze (Abbildung 2.7); die Anzahl der Seiten in diesem Rechtsgebiet hat sich im Untersuchungszeitraum fast verdoppelt. Der Anteil nahm um 6 Prozentpunkte zu und umfasste 2007 22% des Gesamtumfangs. An zweiter Stelle stand auch bezogen auf den Umfang der Bereich *Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit* mit einem Anteil von 17%. Obwohl die Anzahl der Erlasse

um 31% zurückgegangen ist, hat dieser Bereich, gemessen an seiner Seitenzahl, sogar um 50% zugelegt. Im Hauptgebiet *Schule – Wissenschaft – Kultur* konnte das zweitstärkste Wachstum festgestellt werden: verglichen mit 1982 hat der Umfang dort um 77% zugenommen. Obwohl das geschriebene Recht 2007 mehr Seiten beanspruchte als 1982, gibt es auch einen Regelungsbe- reich, dessen Umfang zurückgegangen ist: im Bereich *Landesverteidigung* hat sich der Umfang um 44 Seiten verringert.

### 2.2.2 Die Regelungsbereiche

Detailliertere Informationen soll die Betrachtung der Entwicklung des Umfangs in den Untergrup- pen der Systematischen Rechtssammlung liefern (*Abbildung 2.8*). Diese umfassen spezifischere Rechtsgebiete, welche typische Staats-, Verwaltungs- oder Regulierungsaufgaben charakterisie- ren. Auch in diesen 65 Regelungsbereichen<sup>1</sup> sind erhebliche Veränderungen zu beobachten. Zwar belegten 2007 noch immer dieselben Bereiche die ersten drei Plätze wie 1982, die Reihenfolge hat sich jedoch geändert. Mit einem annähernd dreimal so grossen Umfang wie 1982 stand der Bereich *Gesundheit* (mit 3660 Seiten) 2007 klar an der Spitze und hat den Bereich *Verkehr*, der 1982 noch mit grossem Abstand an erster Stelle stand, auf den zweiten Platz verdrängt (2007: 2645 Seiten). An dritter Stelle stand der Bereich *Landwirtschaft* mit 1749 Seiten. Am meisten zugelegt haben die Bereiche *Gesundheit* (um 2249 Seiten), *Handel* (um 723 Seiten) und *Bundes- behörden* (um 556 Seiten). Relativ gesehen sind die Gebiete *Internationales Privatrecht* (+2800%), *Sicherheit der Eidgenossenschaft* (+775%) und *Dokumentation* (+305%) am meisten gewachsen.<sup>2</sup> Insbesondere der Umfang der zwei ersten Bereiche war 1982 allerdings noch sehr gering.<sup>3</sup> Der stärkste Rückgang schliesslich ist in den Bereichen *Verkehr* (-359 Seiten) und *Zivilgesetzbuch* (-126 Seiten) auszumachen.<sup>4</sup>

---

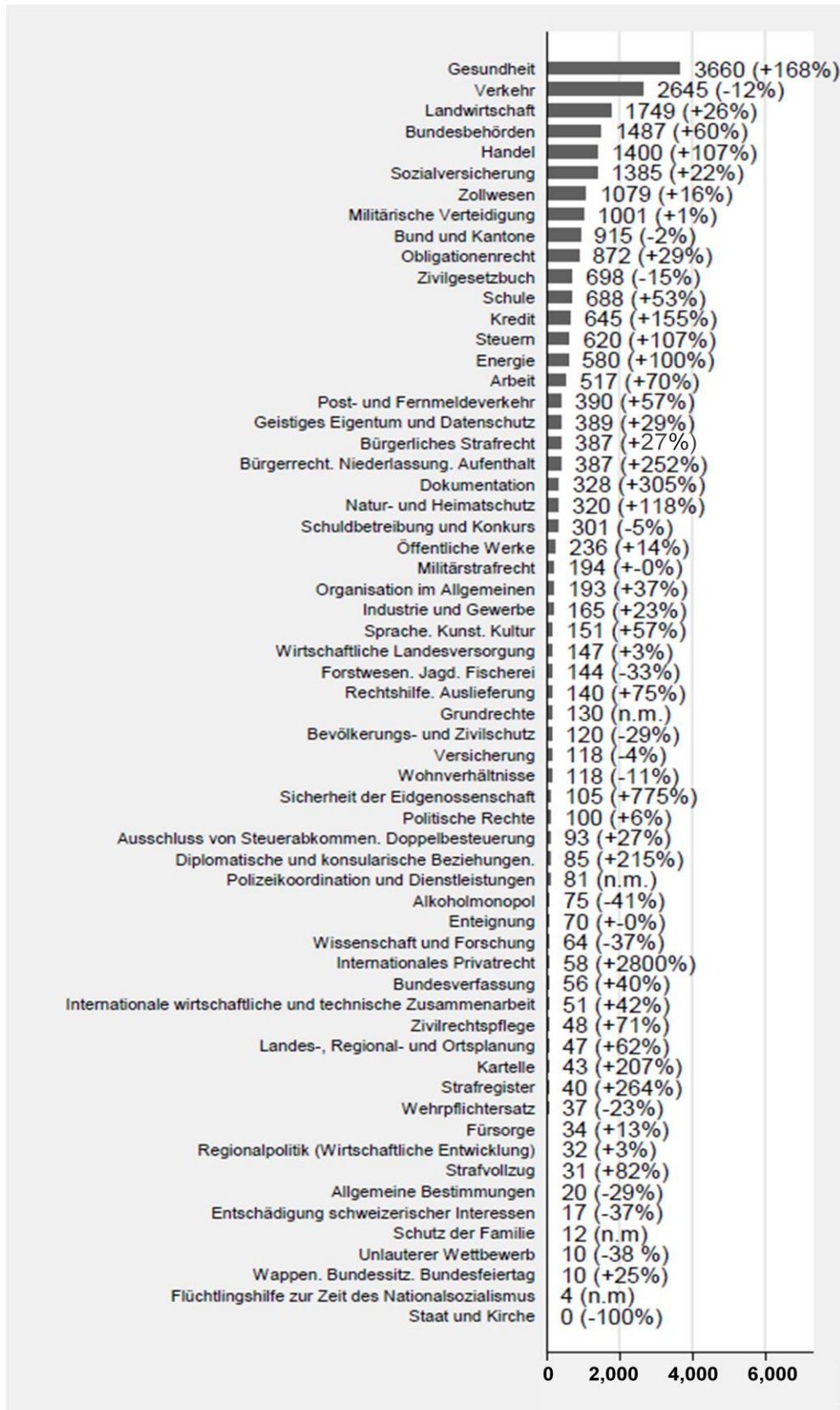
<sup>1</sup> In der *Abbildung 3.8* sind die 4 Unterbereiche, welche keine Erlasse, sondern nur Verweise auf Erlasse in anderen Nebengebieten enthalten, nicht aufgeführt (*Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten; Münzwesen. Schweizerische Nationalbank; Salzregal; Wirtschaftsstatistik*). Am Ende des technischen Anhangs sind alle Regelungsbereiche aufgelistet.

<sup>2</sup> Ebenfalls mehr als verdreifacht hat sich der Umfang der Bereiche *Strafregister; Bürgerrecht. Niederlassung. Aufenthalt; Kartelle* sowie *Diplomatische und konsularische Beziehungen. Internationale Organisationen. Regelung internationaler Streitigkeiten. Präsenz der Schweiz im Ausland*.

<sup>3</sup> Der Bereich *Internationales Strafrecht* umfasste 1982 nur gerade 2 Seiten und *Sicherheit der Eidgenossenschaft* deren 12. Bei *Dokumentation* waren es immerhin 81 Seiten.

<sup>4</sup> Prozentual war der Rückgang im Bereich *Staat und Kirche* mit 100% am grössten, weil der einzige Erlass aufgehoben wurde.

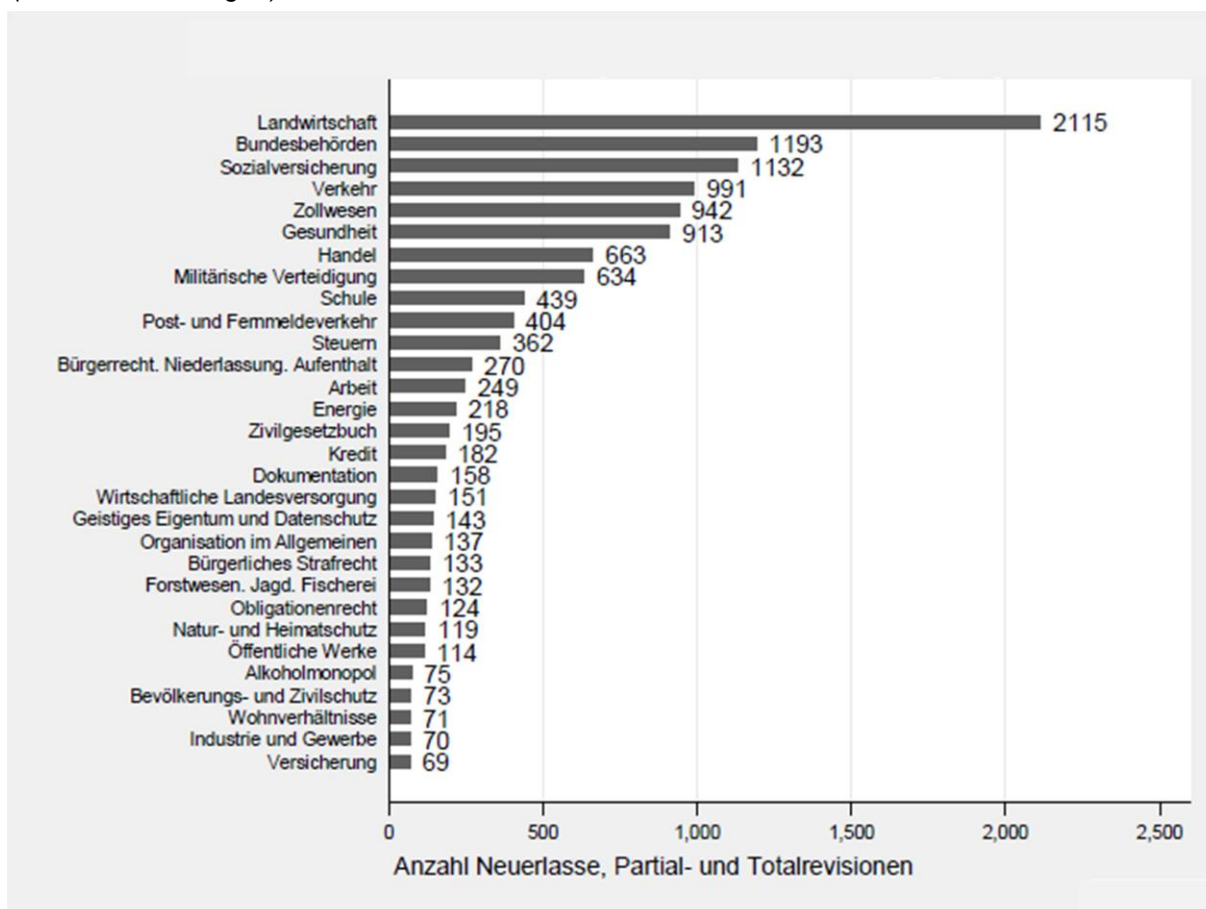
Abbildung 2.8: Regelungsbereiche des Bundesrechts (Anzahl Seiten 2007 und Veränderung gegenüber 1982)



### 2.2.3 Die Rechtsetzungstätigkeit

Neben dem Bestand und dem Umfang zu Beginn und am Ende der Untersuchungsperiode ist auch die Rechtsetzungstätigkeit in den einzelnen Regelungsbereichen sehr aufschlussreich.

Abbildung 2.9: Rechtsetzungstätigkeit in den 30 wichtigsten Regelungsbereichen  
(Anzahl der Vorlagen)



Bezüglich der Rechtsetzungstätigkeit stand die *Landwirtschaft*, wie schon in den Jahren 1948-1982, mit grossem Abstand an erster Stelle (Abbildung 2.9). Mit durchschnittlich 85 neuen oder revidierten Vorlagen pro Jahr (insgesamt 2115) und einem Anteil von 16% wies sie eine annähernd doppelt so grosse Aktivität auf wie der Bereich *Bundesbehörden* (1193), welcher, dicht gefolgt vom Bereich *Sozialversicherungen* (1132), an zweiter Stelle lag. Etwas geringer war die Aktivität in den Bereichen *Verkehr*, *Zollwesen* und *Gesundheit*. Zusammengenommen machten diese sechs Bereiche bereits 55% der verabschiedeten Vorlagen aus.

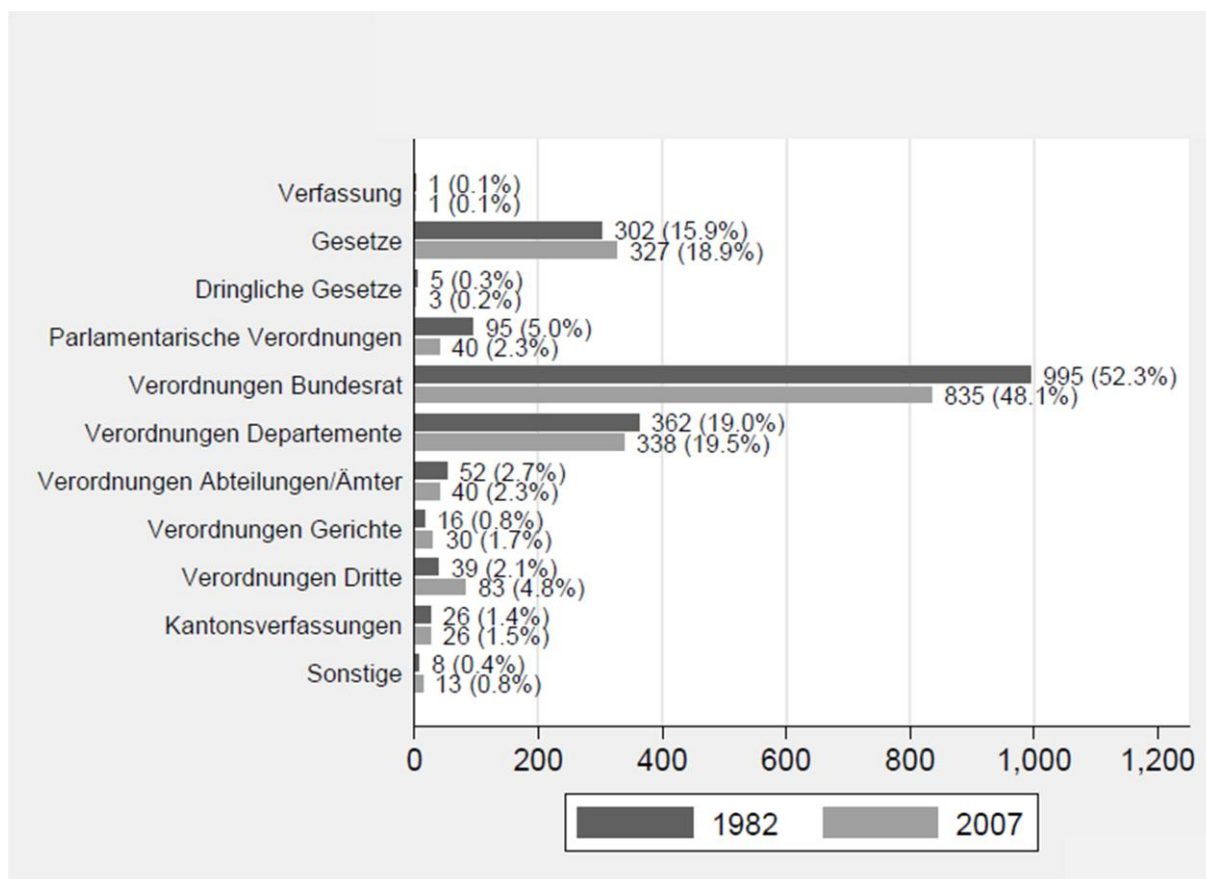


Bezogen auf die einzelnen Erlasse war die *Verordnung über die Ausfuhrbeitragsansätze für landwirtschaftliche Grundstoffe*<sup>1</sup>, die insgesamt 203 Mal revidiert worden ist, klarer Spitzenreiter. Dahinter folgen die *Agrareinfuhrverordnung*<sup>2</sup> mit 169 Revisionen und die *Zollbegünstigungsverordnung*<sup>3</sup> mit 142 Revisionen.

Die *Landwirtschaft* machte somit nach wie vor den grössten Teil der Vorlagen aus. Obwohl ihr Anteil am Gesamtbestand zurückgegangen ist, hat die Regulierungstätigkeit im Bereich *Landwirtschaft* im Zeitverlauf nicht abgenommen.

### 2.3 Der Anteil der verschiedenen Normstufen

Abbildung 2.10: Anteile der verschiedenen Normstufen (Anzahl Rechtsakte und Anteil am Gesamtbestand)



<sup>1</sup> SR 632.111.723.1.

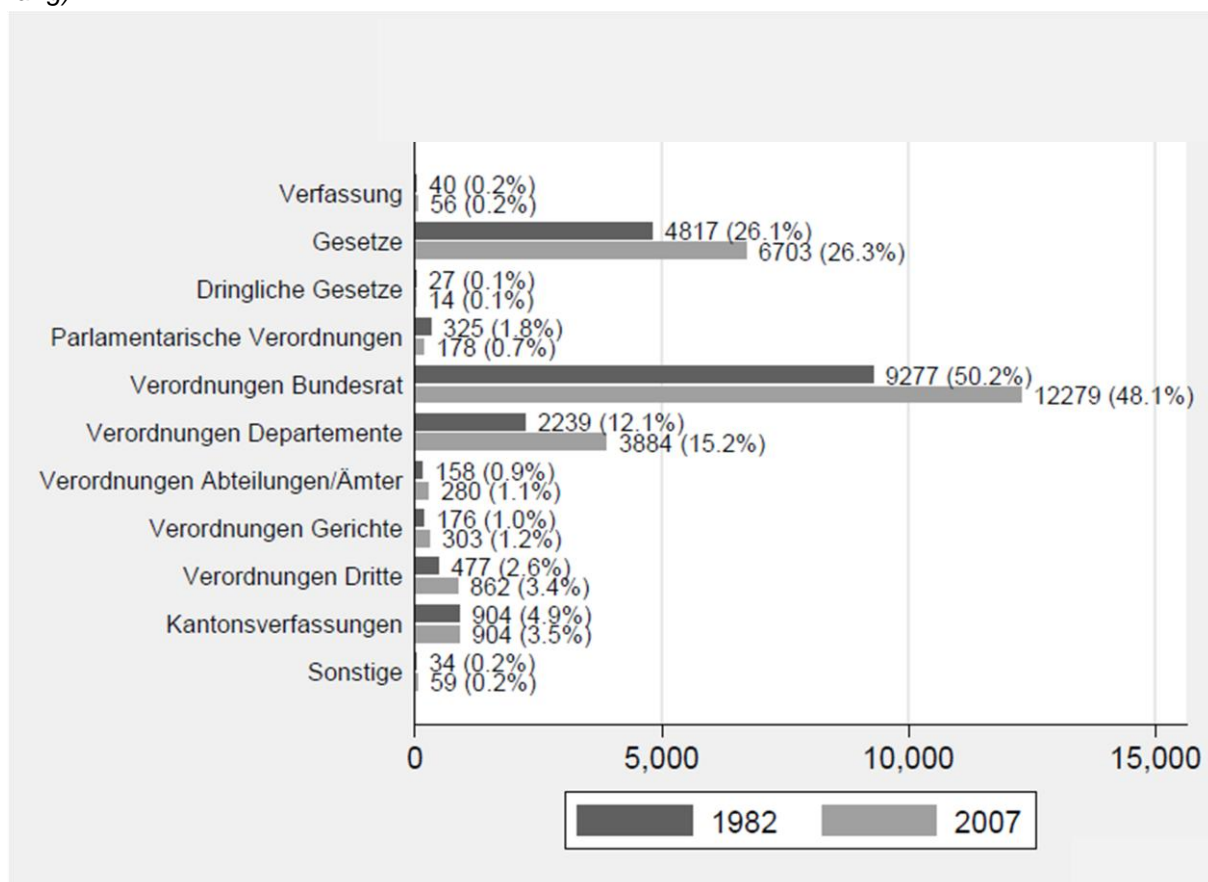
<sup>2</sup> SR 916.01.

<sup>3</sup> SR 631.146.31.

Ein Blick auf die Verteilung der einzelnen Normstufen zeigt, dass hier keine grösseren Verschiebungen stattgefunden haben (*Abbildung 2.10*). Bezogen auf die Zahl der Erlasse nahm der Anteil der Verordnungen des Bundesrats um 4 Prozentpunkte ab und betrug 2007 noch 48%, während der Anteil der Gesetze (2007: 19%) sowie der Verordnungen Dritter (2007: 5%) um jeweils 3 Prozentpunkte zugenommen haben. Die parlamentarischen Verordnungen haben über die Hälfte ihres Anteils eingebüsst und machten 2007 noch gut 2% aus.

Auch der Umfang der Verordnungen des Bundesrats machte 2007 mit 48% zwei Prozentpunkte weniger des Gesamtumfangs aus als noch 1982; der Anteil der parlamentarischen Verordnungen ist um einen Prozentpunkt gefallen (*Abbildung 2.11*). Zugenommen hat demgegenüber der Anteil der Verordnungen der Departemente (um 3 Prozentpunkte auf 15%) sowie der Verordnungen Dritter (um einen Prozentpunkt auf 3.5%).

*Abbildung 2.11: Anteile der verschiedenen Normstufen (Anzahl Seiten und Anteil am Gesamtumfang)*



Der Anteil der verschiedenen Normstufen variierte sehr stark zwischen den einzelnen Regelungsbereichen. In einigen von ihnen machten die Gesetze über zwei Drittel des Umfangs (Anzahl



Seiten) aus (2007: Zivilrechtspflege 100%; Internationales Privatrecht 96.5% Unlauterer Wettbewerb 90%; Bürgerliches Strafrecht 88.4%; Militärstrafrecht 83.5%, Obligationenrecht 77%; Zivilgesetzbuch 66.6%), wogegen in anderen Bereichen vorwiegend Verordnungen zu finden waren und der Umfang der formellen Gesetzgebung weniger als 10% der Seiten betrug (2007: Bund und Kantone: 0.3%; Doppelbesteuerung 4.3%; Landwirtschaft: 4.6%; Militärische Verteidigung: 8.4%; Gesundheit 8.9%).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Parlament mit seinen Delegationskompetenzen vorsichtig umgeht. Es zeigt sich keine Entwicklung hin zu einem Exekutivstaat, in dem immer weniger durch das Parlament und immer mehr durch die Exekutive geregelt wird. Hingegen ist der Anteil der Verordnungen des Bundesrats zu Gunsten der Verordnungen von Departementen und Dritten zurückgegangen. Der Bundesrat hat somit einen wachsenden Anteil seiner Zuständigkeiten an Departemente und Dritte delegiert. Das Parlament seinerseits hat mehr (referendumpflichtige) Gesetze erlassen, während der Anteil der parlamentarischen Verordnungen (auf tiefem Niveau) abgenommen hat.

Es hat sich gezeigt, dass die Anteile der verschiedenen Normstufen am Gesamtbestand relativ stabil sind. Um Verschiebungen der Stellung der erlassenden Behörden im Rechtsetzungsprozess ausmachen zu können, ist die Betrachtung der Rechtsetzungstätigkeit daher wesentlich aufschlussreicher. Wir wenden uns dieser Frage in Kapitel 5.1 zu, in welchem die Entwicklung der Stellung der Exekutive und der Legislative genauer beleuchtet wird.

### 3. Die Entwicklung des internationalen Rechts

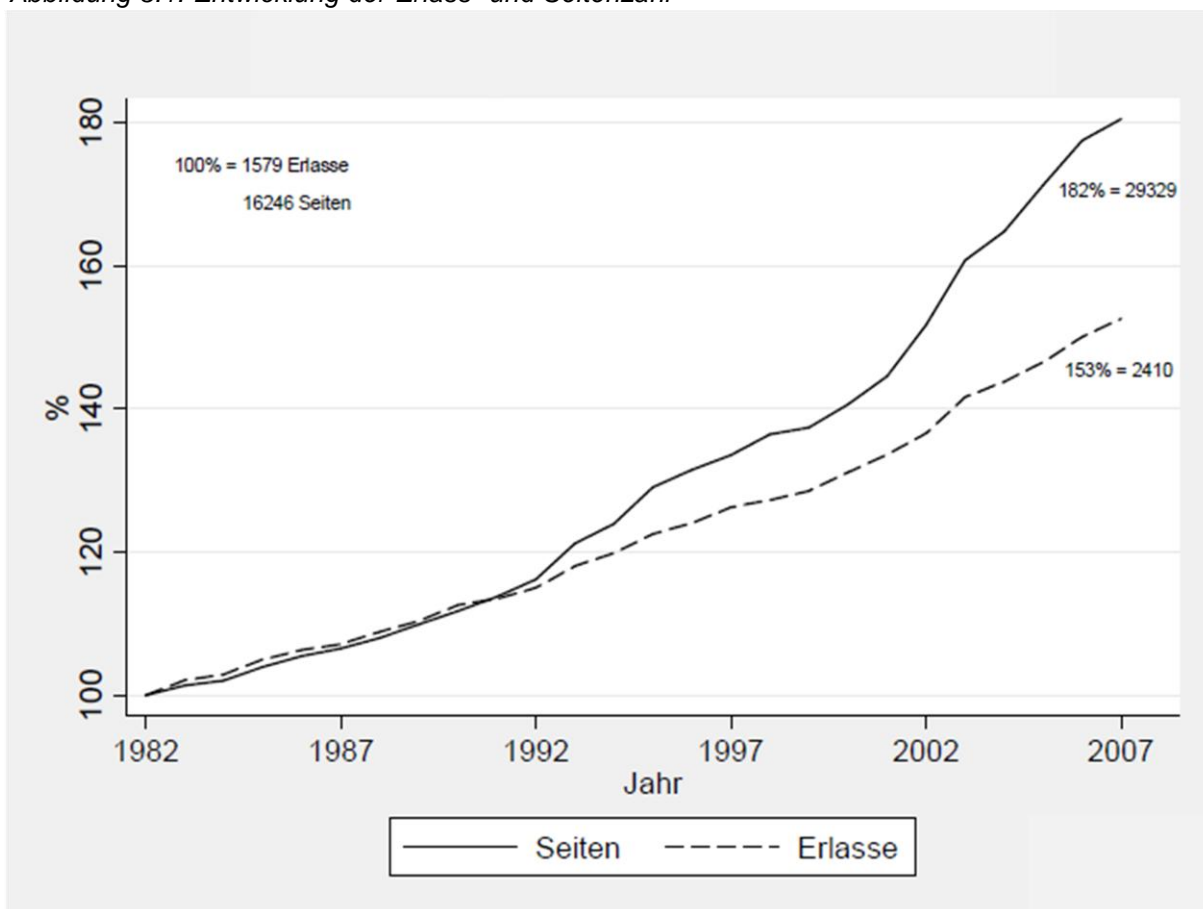
Neben der Untersuchung des Landesrechts haben wir auch alle für die Schweiz gültigen Staatsverträge der Jahre 1982 bis 2007 analysiert. Gerade im Kontext der Globalisierung ist die Entwicklung des internationalen Rechts von besonderem Interesse.

#### 3.1 Die globale Entwicklung

##### 3.1.1 Die Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl

Die Entwicklung der Anzahl und des Gesamtumfangs der Erlasse des internationalen Rechts ist in *Abbildung 3.1* dargestellt. Erfasst sind sämtliche von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträge, die in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht worden sind.

*Abbildung 3.1: Entwicklung der Erlass- und Seitenzahl*



Im Untersuchungszeitraum lässt sich eine stetige Zunahme des internationalen Rechts feststellen. Insgesamt ist der Bestand um 53% auf 2410 Erlasse angewachsen, während der Umfang um 82% zugenommen hat und 2007 29'329 Seiten umfasste. Das Bestandeswachstum belief sich somit auf durchschnittlich 33 Erlasse (2.1%) bzw. 523 Seiten (3.3%) pro Jahr. Somit hat sich das gegenüber dem Landesrecht stärkere Wachstum aus dem Zeitraum von 1948-1982 (Linder et al. 1985: 45f.) fortgesetzt. Analog zum Landesrecht ist auch der Gesamtumfang des internationalen Rechts ab 1992 schneller angestiegen als die Zahl der Erlasse, d.h. auch die Staatsverträge sind im Durchschnitt länger geworden. Das Wachstum ist jedoch nur auf die referendumpflichtigen Staatsverträge zurückzuführen. Ihr durchschnittlicher Umfang (Median) ist um 7 Seiten auf 22 Seiten im Jahr 2007 angewachsen, wogegen sich die durchschnittliche Länge der anderen Staatsverträge im Untersuchungszeitraum nicht verändert hat.

### 3.1.2 Die jährliche Rechtsetzungstätigkeit

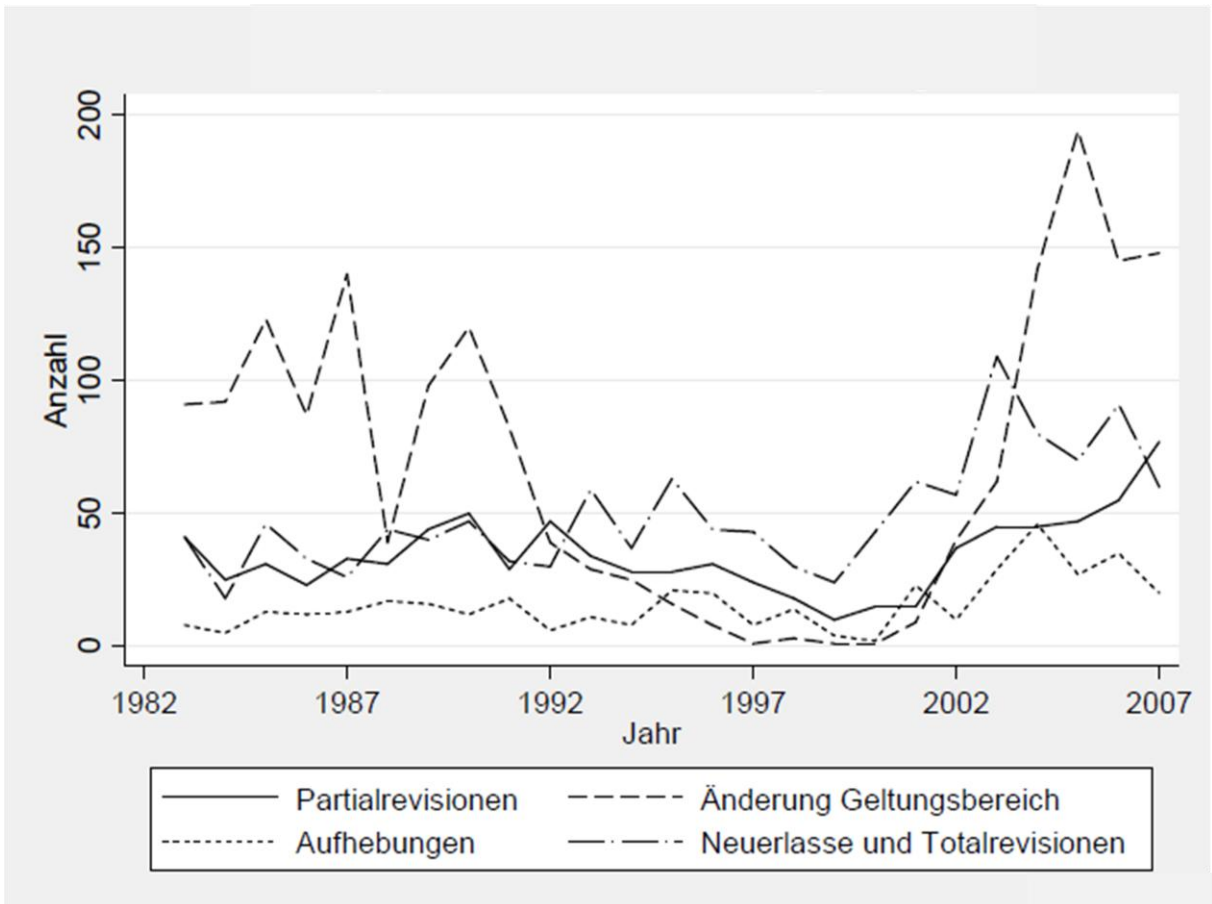
Auch beim internationalen Recht ist eine Betrachtung der Rechtsetzungstätigkeit in den einzelnen Jahren sinnvoll, etwa um zu sehen, ob sich in der Untersuchungsperiode neben dem Bestandeswachstum auch die Rechtsetzungsaktivität intensiviert hat.

Die Rechtsetzungstätigkeit im internationalen Recht (*Abbildung 3.2*) zeichnete sich durch eine Zunahme der kumulierten Zahl der Neuerlasse und Totalrevisionen aus, wobei das Jahr 2003 einen extrem hohen Wert aufwies. Die Anzahl der Aufhebungen stagnierte bis 2000 auf tiefem Niveau und stieg danach an; der Maximalwert wurde im Jahr 2004 erreicht. Dies stand im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung: über zwei Drittel der aufgehobenen Erlasse dieses Jahres waren Verträge mit Ländern, welche 2004 der EU beigetreten sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> z.B. Notenaustausch vom 21. November 2001/4. Februar 2002 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Lettland betreffend die Vergabe von Kontingenten für Strassenfahrzeuge mit 40 Tonnen Gesamtgewicht (AS 2004 2223); Abkommen vom 30. Oktober 1973 über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik (AS 2004 2317); Handelsübereinkunft vom 26. Juni 1922 zwischen der Schweiz und Polen (AS 2004 4027).

Abbildung 3.2: Jährliche Rechtsetzungstätigkeit



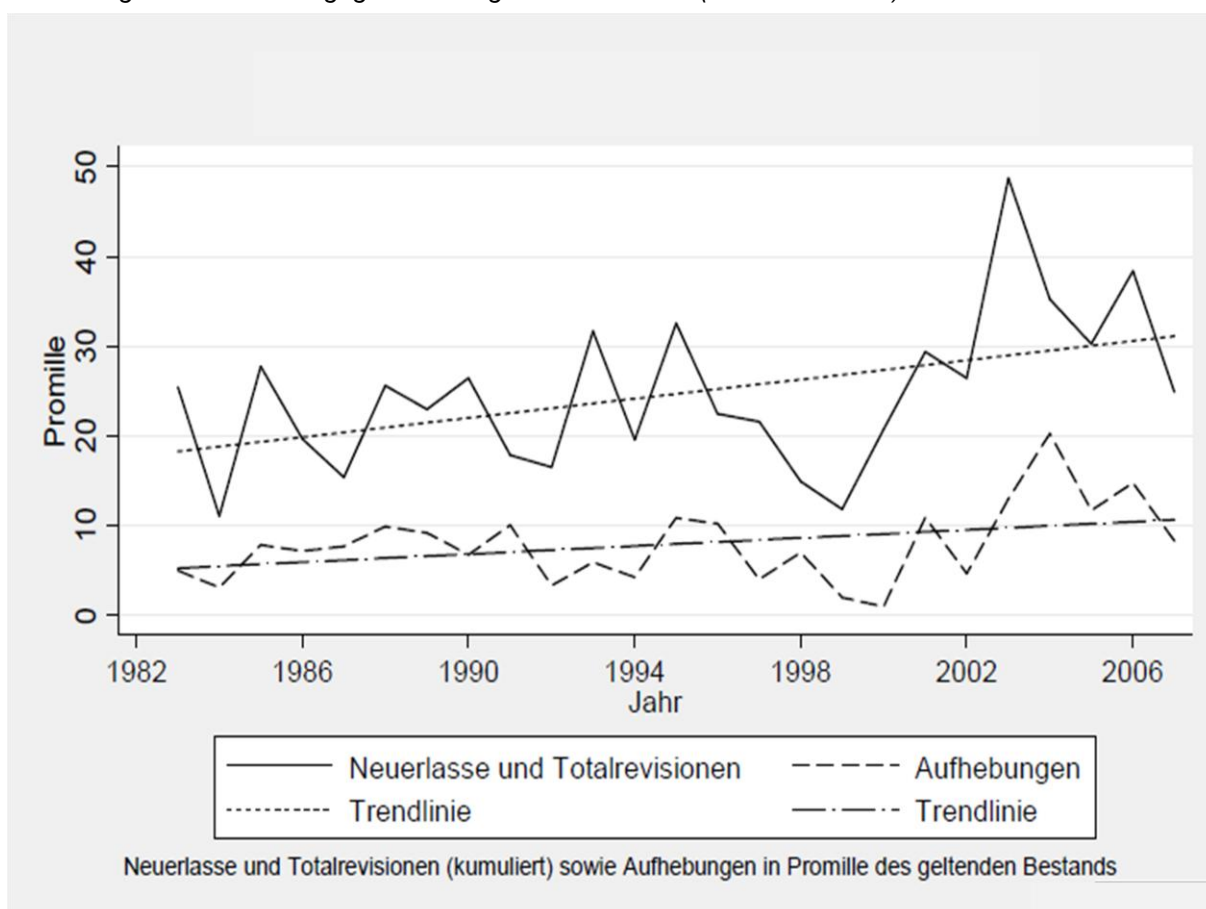
Bei den Partialrevisionsen zeigt der allgemeine Trend eine schwache Zunahme, die jedoch von einer Phase mit tiefen Werten in den Jahren 1997-2001 unterbrochen wurde. Die Änderungen des Geltungsbereichs wiederum sind sehr ungleich verteilt: bis 1991 lagen sie bei Werten um 100, gingen in den Jahren 1997-2000 fast auf Null zurück, bevor sie wieder stark anstiegen und in den letzten vier Jahren des Untersuchungszeitraums Werte zwischen 140 und 200 erreichten.

Weshalb in der Phase von 1997-2000 alle vier Indikatoren (Neuerlasse und Totalrevisionsen, Partialrevisionsen, Aufhebungen sowie Änderungen des Geltungsbereichs) unterdurchschnittlich tiefe Werte aufwiesen, konnten wir anhand unserer Daten nicht eruieren.

### 3.1.3 Die Erneuerungsgeschwindigkeit

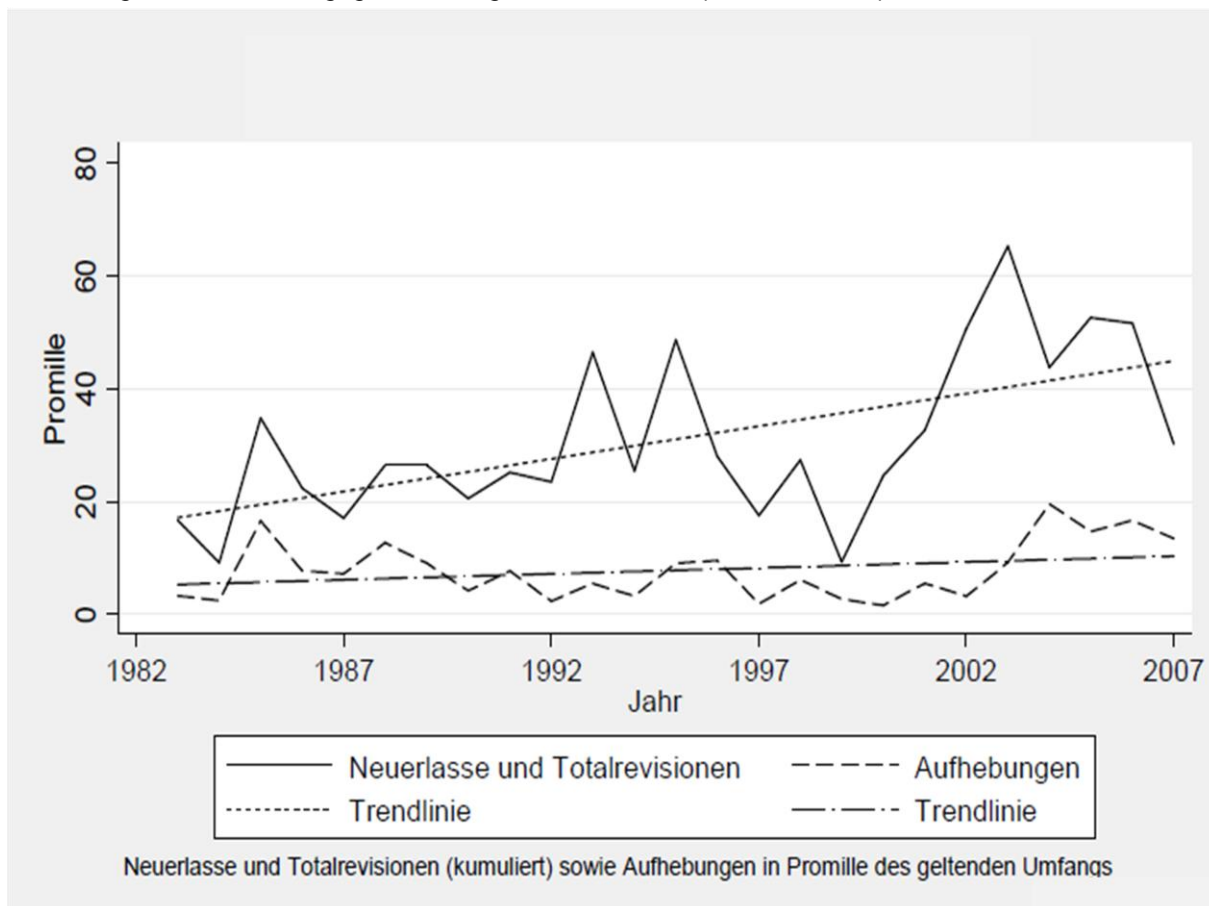
Die Erneuerungsgeschwindigkeit des internationalen Rechts (*Abbildung 3.3*) zeigt bei der Anzahl der Erlasse eine leicht beschleunigte Zunahme der Neuerlasse und Totalrevisionen, wiederum mit unterdurchschnittlich tiefen Werten 1998/99 und dem Maximalwert im Jahr 2003. Der steigende Trend bei den Aufhebungen ergibt sich aus den letzten fünf Jahren der Untersuchungsperiode.

Abbildung 3.3: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Erlasse)



Ein Blick auf die Entwicklung des Umfangs bestätigt den Befund einer Beschleunigung der Erneuerungsgeschwindigkeit (*Abbildung 3.4*). Bei den Neuerlassen und Totalrevisionen fallen wiederum die Jahre 1997-2000 durch sehr tiefe Werte auf. Der Anteil der Aufhebungen, der bis 1999 auf sehr tiefem Niveau stagnierte, stieg von 2001 bis 2004 auf deutlich höhere Werte, die jedoch 20‰ des Gesamtbestandes nie überschritten. In den letzten drei Jahren des Untersuchungszeitraums ging der Anteil der Aufhebungen wiederum leicht zurück.

Abbildung 3.4: Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts (Anzahl Seiten)

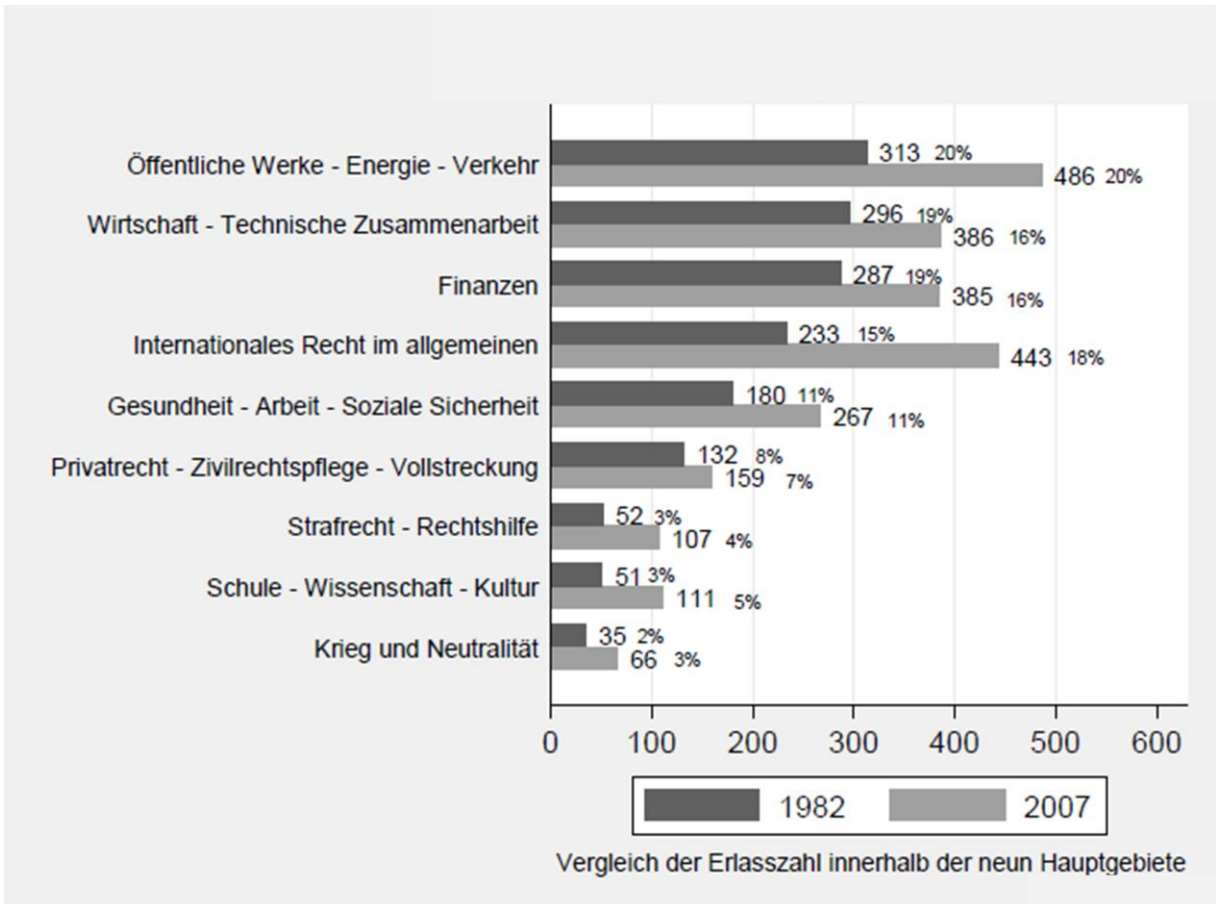


## 3.2 Die Entwicklung in den einzelnen Rechtsgebieten

### 3.2.1 Die Hauptgebiete

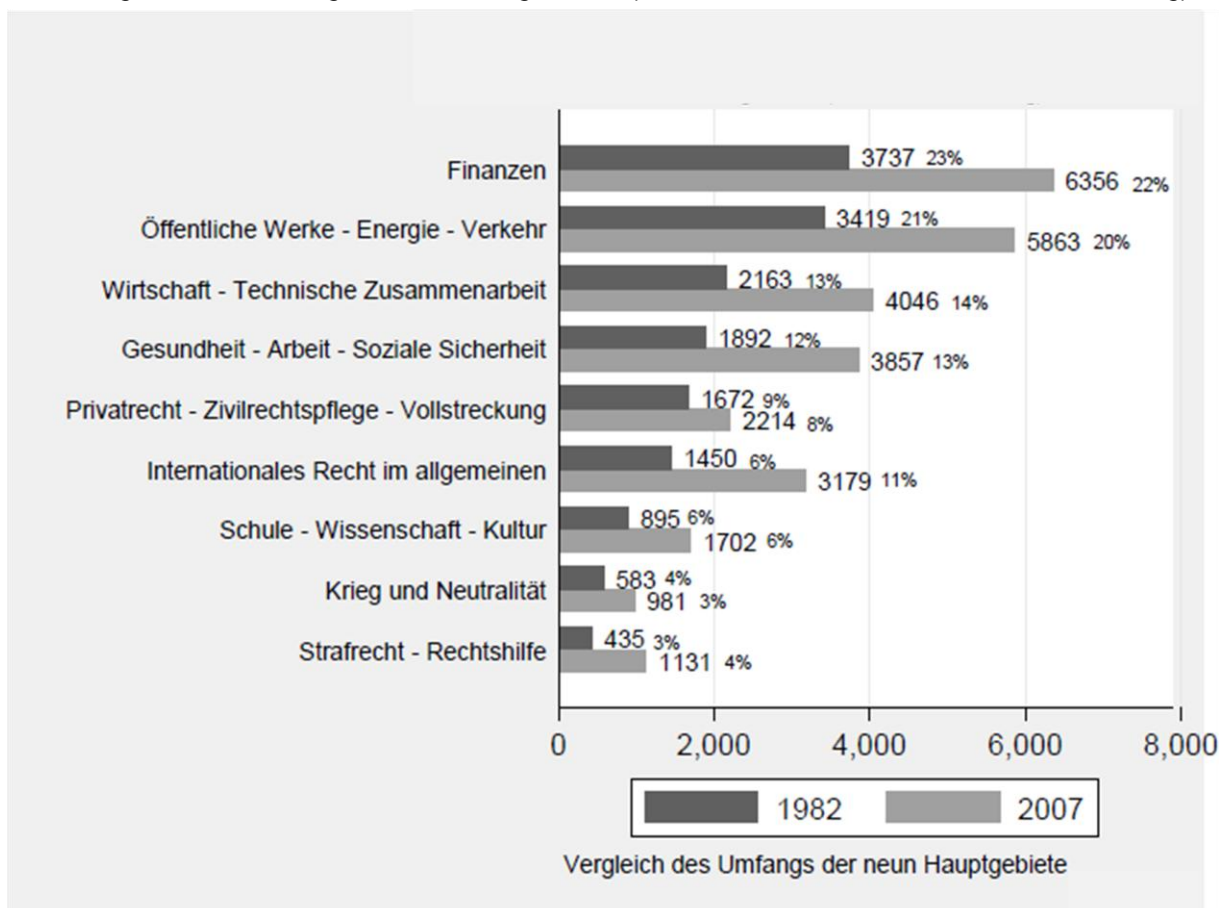
Grundsätzlich ist in jedem der neun Hauptgebiete ein Wachstum des Bestandes feststellbar (Abbildung 3.5). Bei Betrachtung der jeweiligen Anteile am Gesamtbestand ist allerdings zu erkennen, dass es nur zu geringen Verschiebungen gekommen ist. Die Anteile der Gebiete *Wirtschaft – Technische Zusammenarbeit* und *Finanzen* sind beide um drei Prozentpunkte zurückgegangen und machten 2007 jeweils noch 16% des Gesamtbestandes aus, gleichzeitig stieg der Anteil der Erlasse des *internationalen Rechts im allgemeinen* um drei Prozentpunkte auf 18%. Dieses verfügte 2007 nach dem Gebiet *Öffentliche Werke – Energie – Verkehr* mit 20% neu über den zweitgrössten Bestand.

Abbildung 3.5: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Erlasse und Anteil am Gesamtbestand)



Beim Umfang gab es gar nur eine grössere Verschiebung (Abbildung 3.6): der Anteil des *internationalen Rechts im allgemeinen* verdoppelte sich nahezu und erreichte 2007 einen Anteil am Gesamtumfang von 11%. Die Anteile aller anderen Bereiche veränderten sich um weniger als einen Prozentpunkt.

Abbildung 3.6: Entwicklung in den Rechtsgebieten (Anzahl Seiten und Anteil am Gesamtumfang)



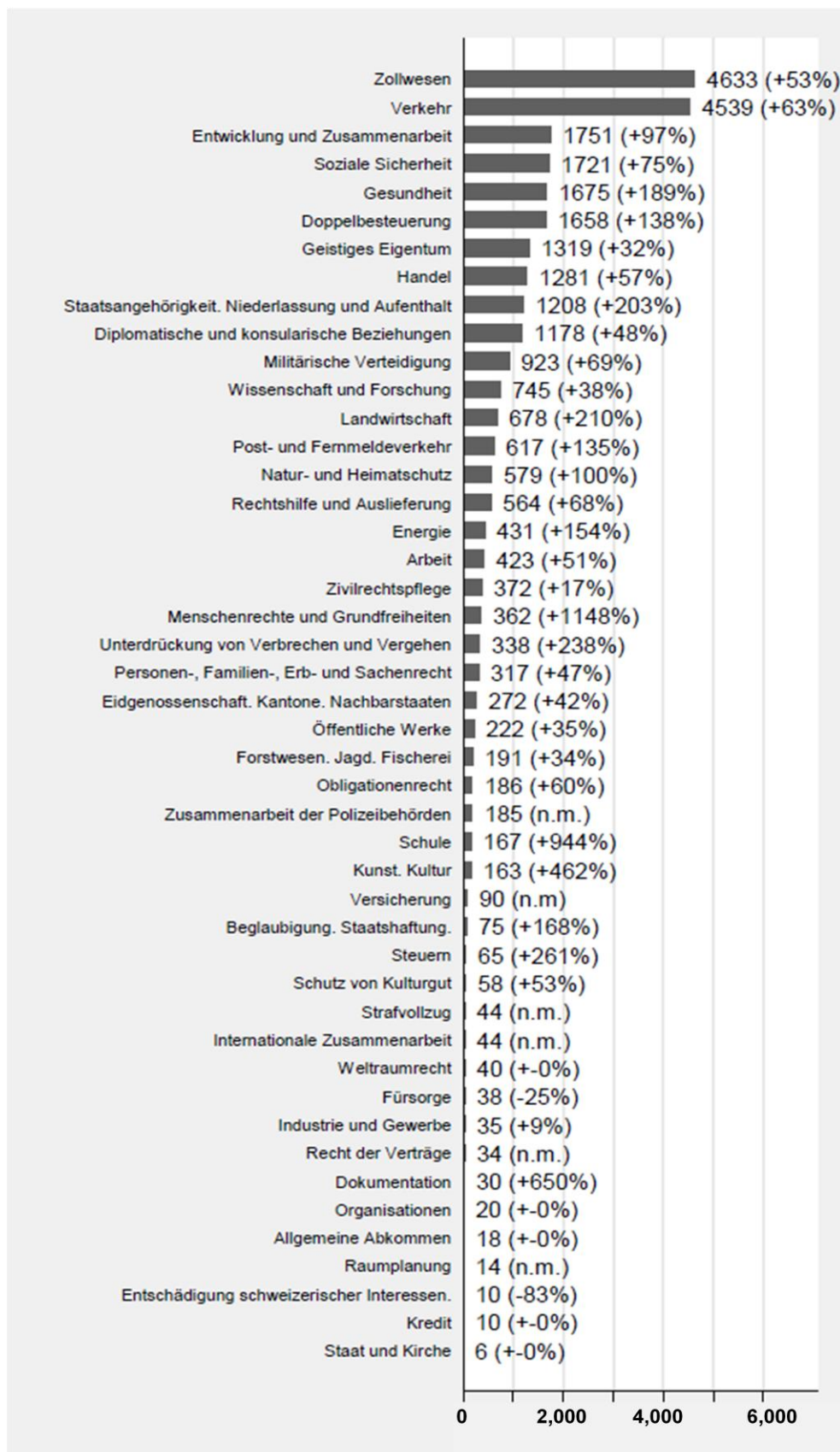
### 3.2.2 Die Regelungsbereiche

Aufschlussreicher ist die Betrachtung der einzelnen Regelungsbereiche (Abbildung 3.7). Sowohl 1982 als auch 2007 umfassten die beiden umfangreichsten Bereiche, *Zollwesen* (mit 4633 Seiten im Jahr 2007) und *Verkehr* (mit 4539 Seiten im Jahr 2007), knapp dreimal so viele Seiten wie die nachfolgenden Bereiche. Mit 1757 (*Zollwesen*) bzw. 1612 Seiten (*Verkehr*) wiesen sie auch das stärkste Wachstum auf, gefolgt von *Gesundheit* mit 1095 Seiten und *Doppelbesteuerung* mit 960 Seiten. Während der Umfang des internationalen Rechts insgesamt um 82% zugenommen hat, wiesen die Bereiche *Menschenrechte und Grundfreiheiten* (+1148%), *Schule* (+944%) und *Dokumentation* (+650%) prozentual das grösste Wachstum auf.<sup>1</sup> Ein Rückgang des Umfangs ist einzig in den Bereichen *Entschädigung schweizerischer Interessen* (-83%) und *Fürsorge* (-25%) auszumachen.

<sup>1</sup> Ihr Anteil am Gesamtumfang betrug allerdings auch 2007 weniger als 2%.

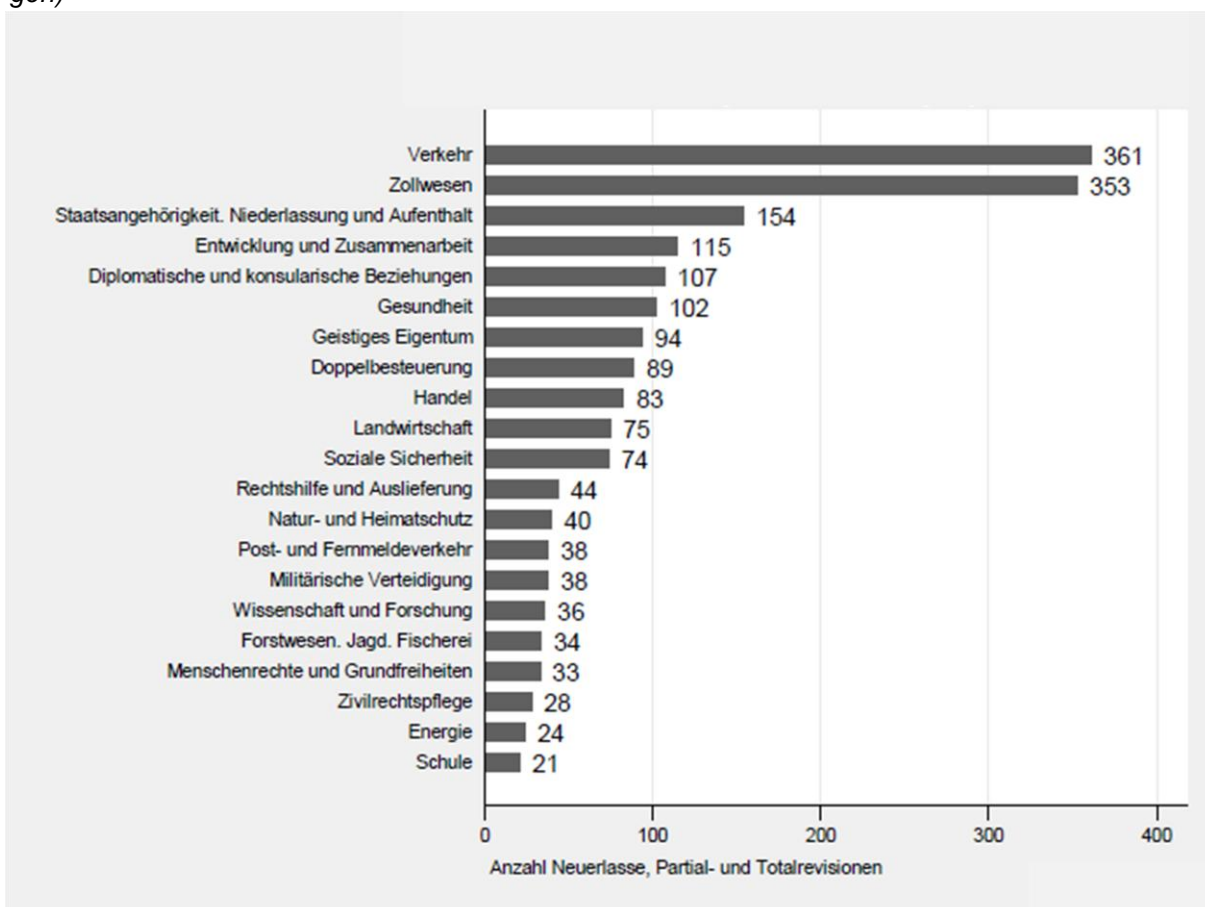


Abbildung 3.7: Regelungsbereiche des internationalen Rechts (Anzahl Seiten 2007 und Veränderung gegenüber 1982)



Auch was die Rechtsetzungsaktivität angeht, lagen *Zollwesen* und *Verkehr* mit jeweils über 350 Vorlagen klar an der Spitze, dahinter folgte *Staatsangehörigkeit, Niederlassung und Aufenthalt* mit gut 150 Vorlagen (*Abbildung 3.8*).

*Abbildung 3.8: Rechtsetzungsaktivität in den wichtigsten Regelungsbereichen (Anzahl der Vorlagen)<sup>1</sup>*



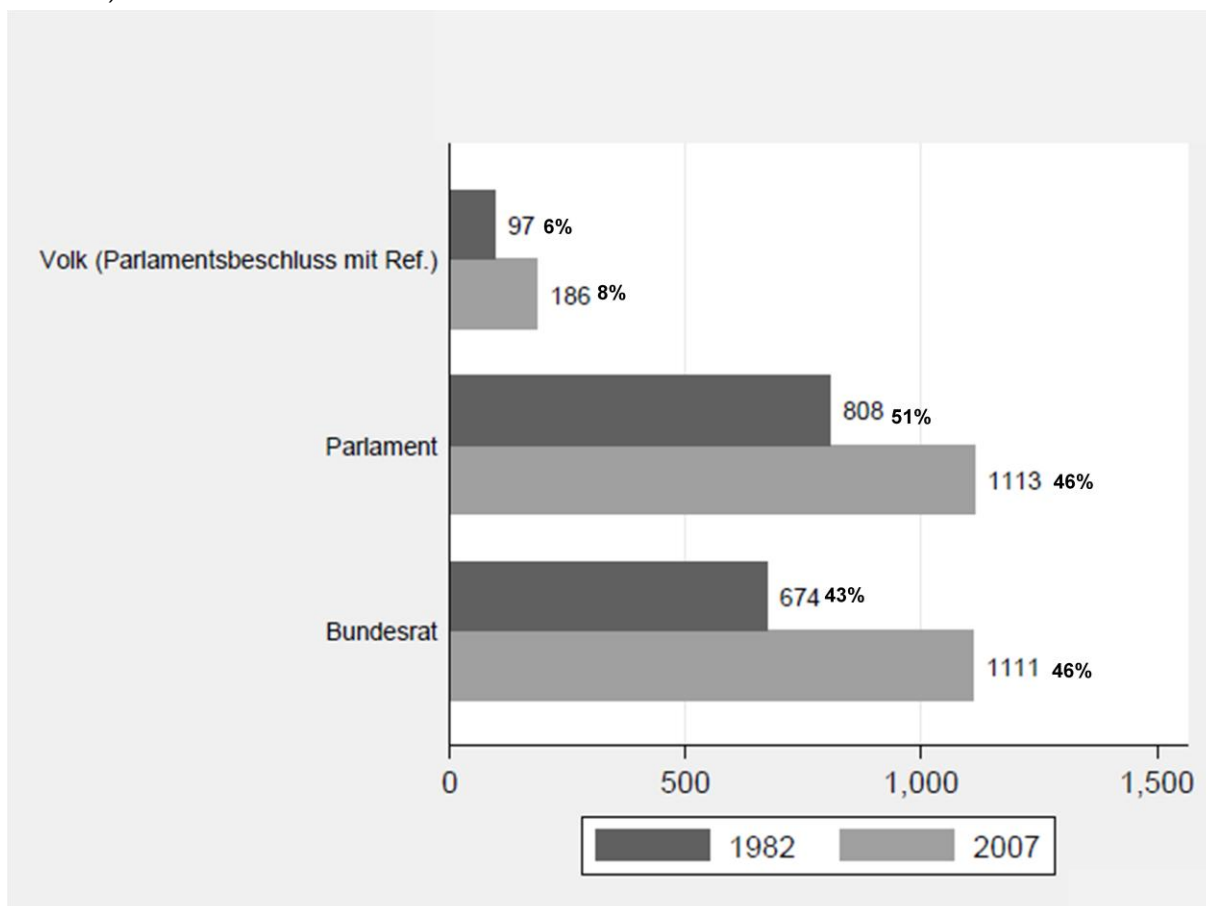
Trotz der Bemühungen zum Abbau von Zöllen im Zuge der Liberalisierung der Weltwirtschaft scheint das *Zollwesen* nur wenig an Bedeutung verloren zu haben und blieb einer der zwei umfangreichsten Regelungsbereiche des internationalen Rechts.

<sup>1</sup> Aus Gründen der Darstellung wurden nur die Regelungsbereiche mit den grössten Aktivitäten aufgelistet.

### 3.3 Die Kompetenz zur Genehmigung

Wir haben die Staatsverträge auch nach der Kompetenz zur Letztentscheidung unterschieden. Dabei geht es darum, wer bei der Genehmigung der Verträge das letzte Wort hat. Bei Staatsverträgen ohne parlamentarische Genehmigung liegt diese Kompetenz beim Bundesrat. Unter den Staatsverträgen mit parlamentarischer Genehmigung wiederum gibt es solche, die dem Referendum unterstehen und solche, die das Parlament letztinstanzlich gutheissen kann.

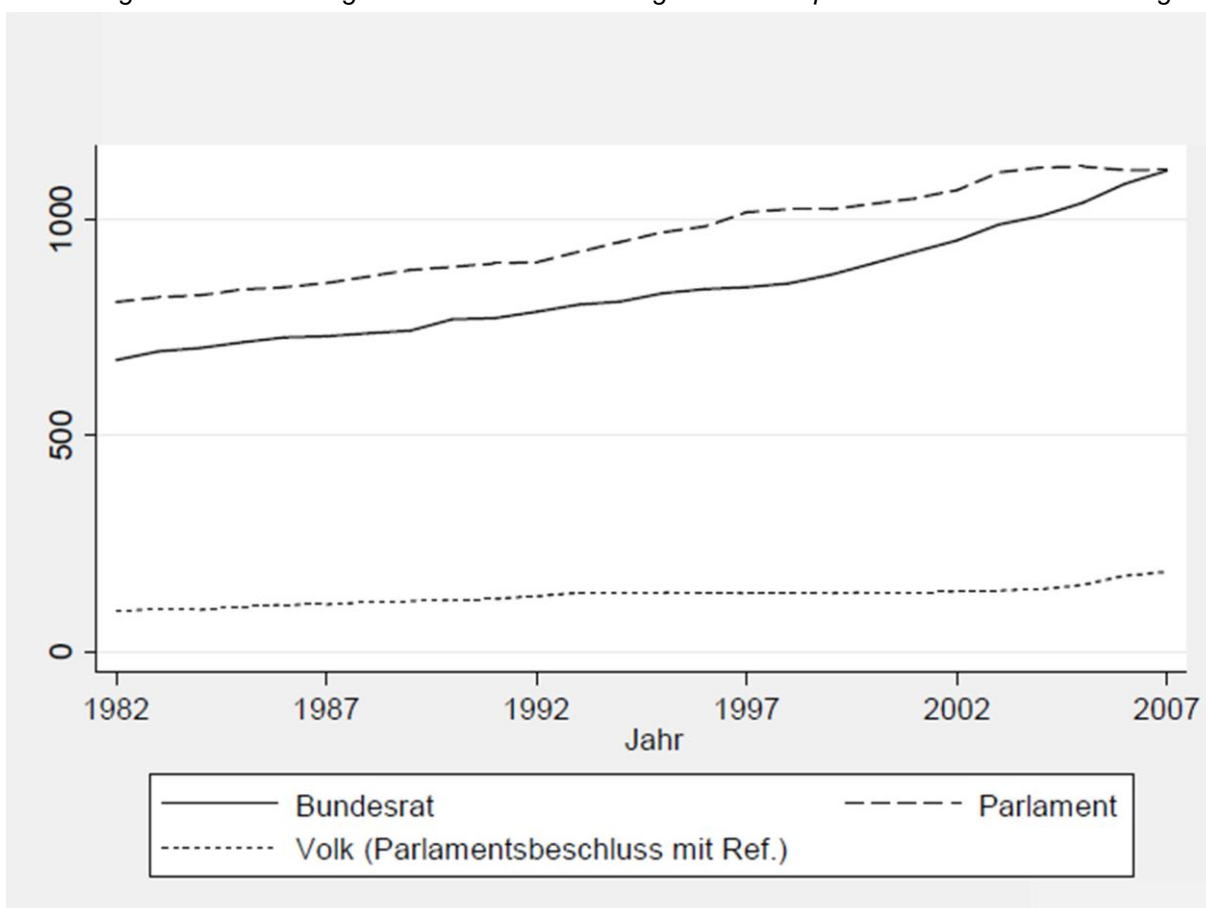
Abbildung 3.9: Kompetenz zur Letztentscheidung (Anzahl Staatsverträge und Anteil am Gesamtbestand)



Zwischen diesen Kategorien haben im Untersuchungszeitraum erhebliche Verschiebungen stattgefunden (Abbildung 3.9). Waren 1982 noch 51% aller gültigen Staatsverträge, die 68% des Gesamtumfangs ausmachten, mit parlamentarischer Genehmigung, aber ohne Referendumsmöglichkeit gutgeheissen worden, fiel dieser Anteil bis 2007 auf 46% der Erlasse und 58% des Umfangs. Der Anteil der Staatsverträge, die ohne Mitsprache des Parlaments genehmigt wurden, stieg dagegen um 3 Prozentpunkte auf 46% der Erlasse, während der Umfang um 5 Prozentpunkte

zugenommen hat und 2007 28% betrug. Die referendumpflichtigen Staatsverträge schliesslich machten 2007 8% der Erlasse (+2 Prozentpunkte) und 14% (+5 Prozentpunkte) des Gesamtumfangs aus. Der Einfluss des Parlaments nahm somit ab, wogegen die Exekutive und die Mitsprachemöglichkeiten des Volkes gestärkt wurden. Zu beachten ist dabei die Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums. Es ist 2003<sup>1</sup> dahingehend ausgebaut worden, dass es gegen alle "völkerrechtliche[n] Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert" (Art. 141d der Bundesverfassung), ergriffen werden kann.<sup>2</sup>

Abbildung 3.10: Entwicklung der Anzahl Staatsverträge nach Kompetenz zur Letztentscheidung



In der Tat verlangsamte sich ab 2003 das Bestandeswachstum der nicht referendumpflichtigen Verträge mit parlamentarischer Genehmigung, während der Bestand der referendumpflichtigen Verträge ab 2005 etwas schneller angestiegen ist (Abbildung 3.10). Allerdings lässt sich nicht mit

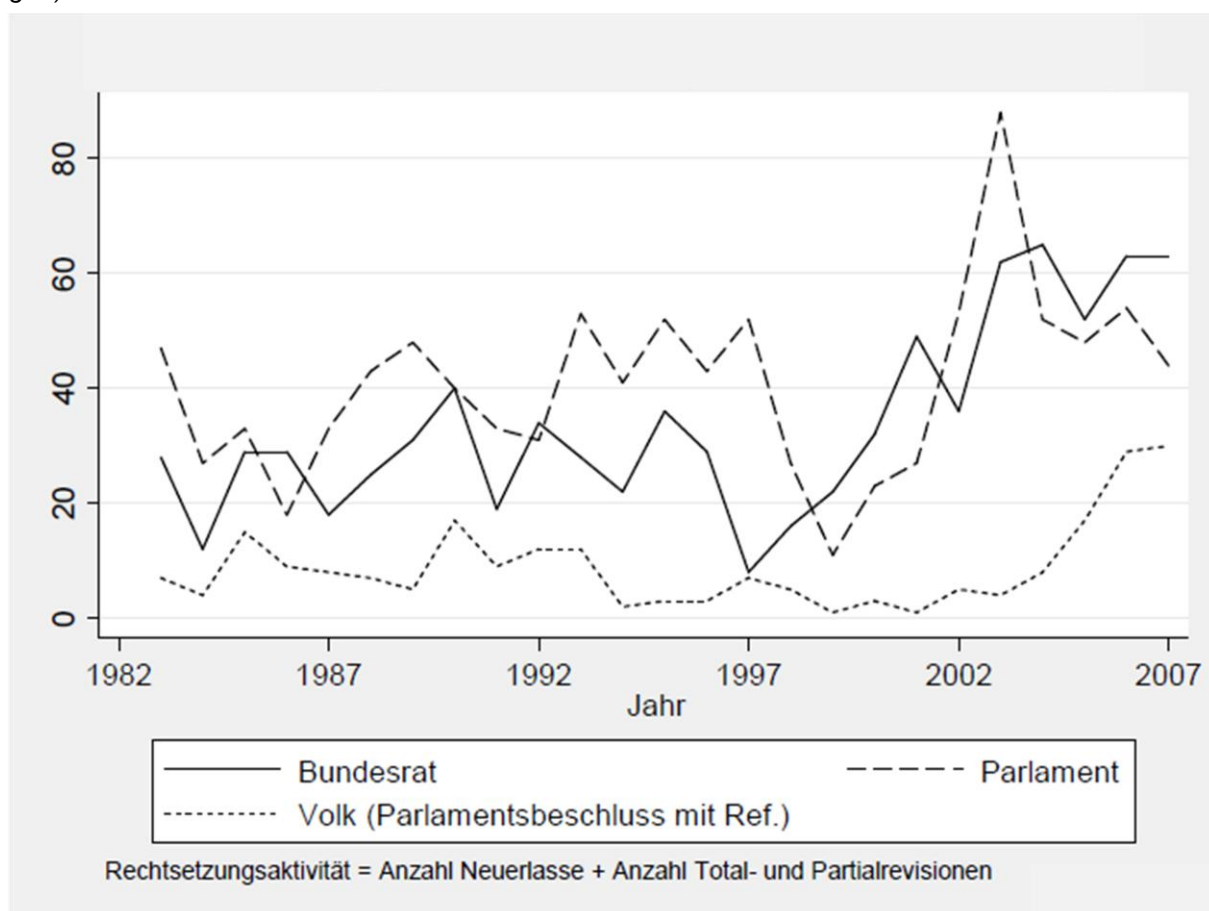
<sup>1</sup> Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 (AS 2003: 1949).

<sup>2</sup> Näheres hierzu in Häfelin und Haller (2005: 564).

Sicherheit sagen, ob diese Entwicklung bereits die Folge des Ausbaus des Staatsvertragsreferendums war.

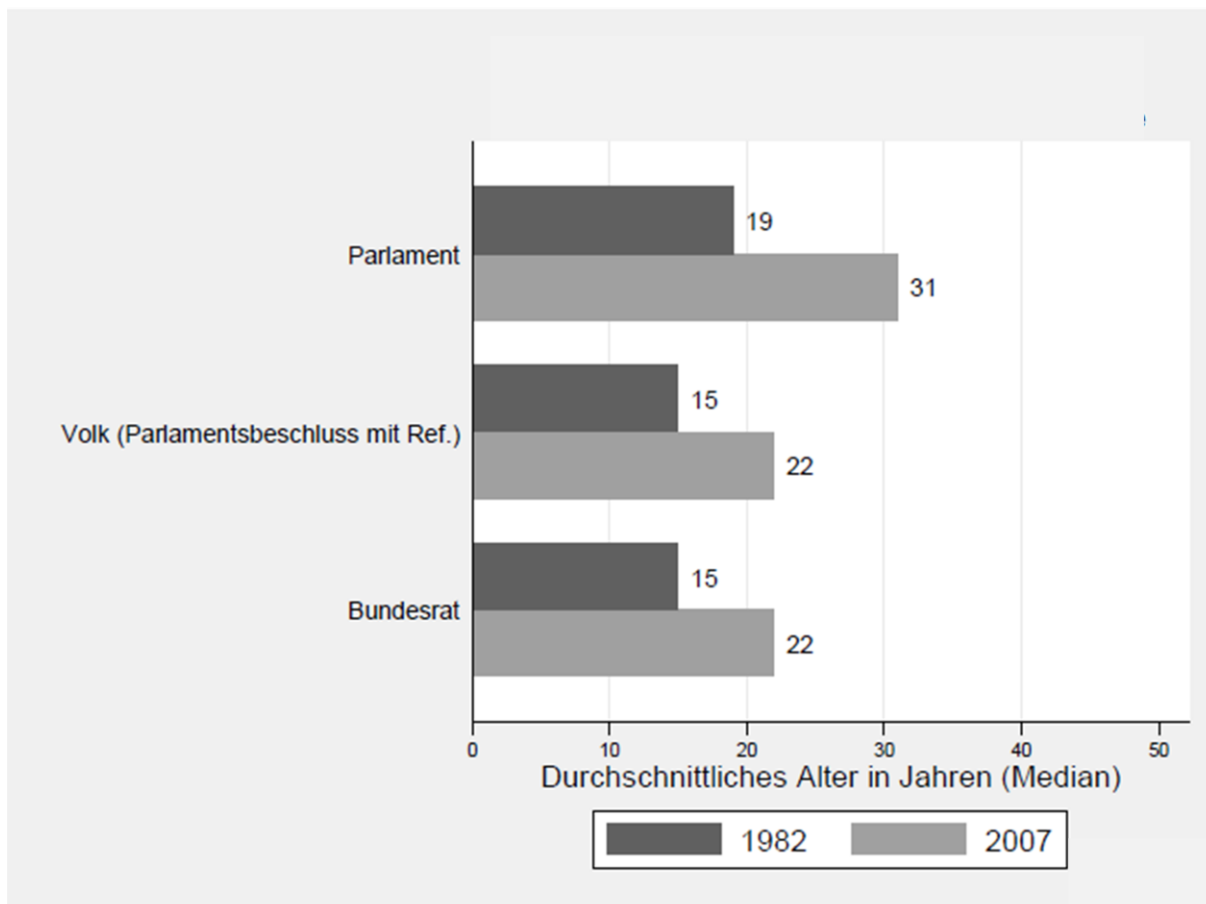
Bei der jährlichen Rechtsetzungsaktivität ist ab 2004 jedoch eine extreme Zunahme der referendumpflichtigen Erlasse zu beobachten (Abbildung 3.11), die klar auf die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums zurückzuführen ist.

Abbildung 3.11: Rechtsetzungstätigkeit nach Kompetenz zur Letztentscheidung (Anzahl der Vorlagen)



### 3.4 Das durchschnittliche Alter der Staatsverträge

Abbildung 3.12: Dauerhaftigkeit der Erlasse (Durchschnittliches Alter der Staatsverträge)



Anders als im Landesrecht hat das Durchschnittsalter der Erlasse des internationalen Rechts (Medianwerte) im Untersuchungszeitraum um 7-12 Jahre zugenommen (Abbildung 3.12). Mit 31 Jahren waren die (nicht referendumpflichtigen) Staatsverträge mit parlamentarischer Genehmigung im Jahr 2007 durchschnittlich 9 Jahre älter als die referendumpflichtigen Erlasse und die Staatsverträge ohne parlamentarische Genehmigung mit jeweils 22 Jahren. Der Anstieg des durchschnittlichen Alters der Staatsverträge erklärt sich dadurch, dass trotz der vielen neuen Erlasse, die hinzugekommen sind, nur sehr wenige aufgehoben wurden. Somit existierten 2007 zwar viele neuere Staatsverträge, der Anteil der Staatsverträge, die bereits 1982 in Kraft waren, war jedoch wesentlich grösser. Dies hatte einen Anstieg des Durchschnittsalters zur Folge.

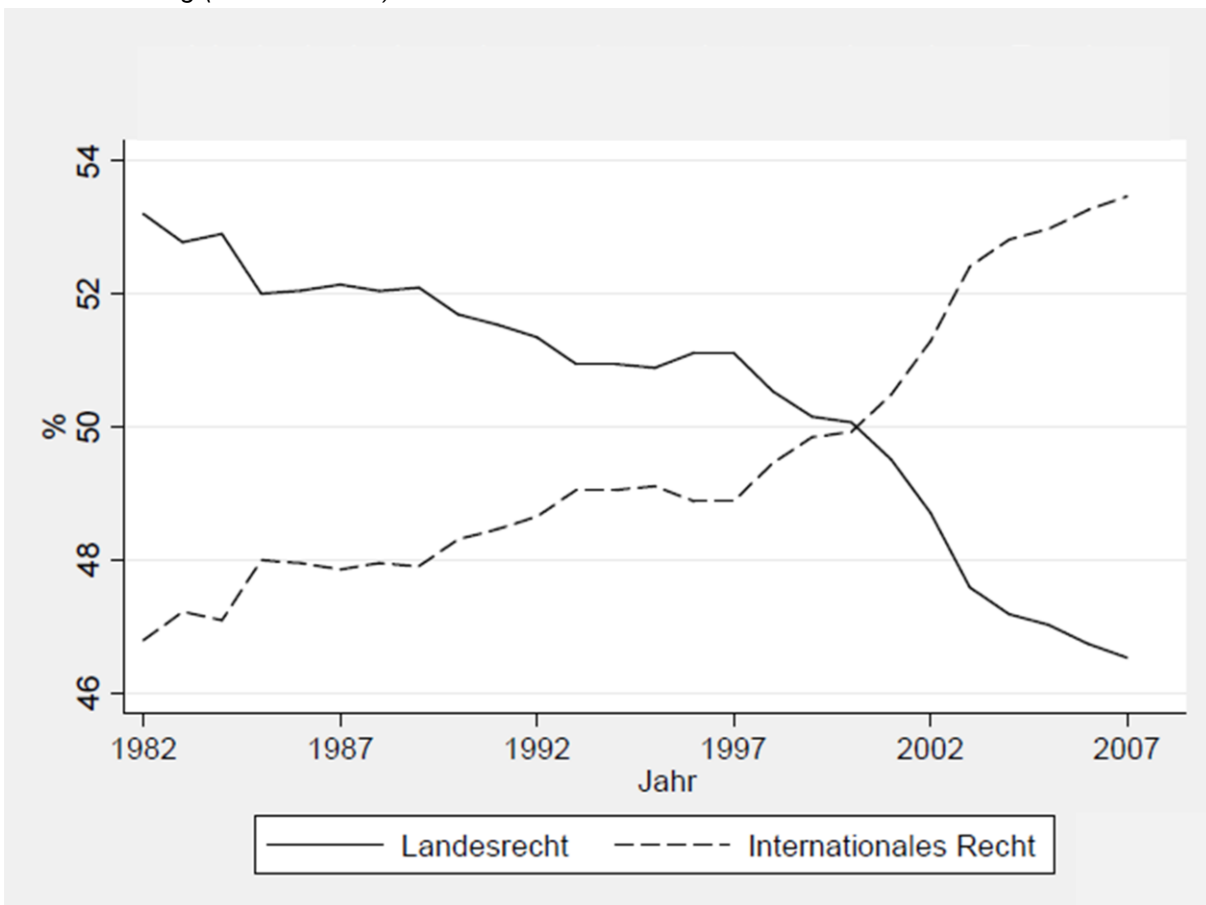
## 4. Vergleich Landesrecht – Internationales Recht

Der Vergleich von Landesrecht und internationalem Recht ist insbesondere deshalb interessant, um Auswirkungen der Globalisierung auf den Rechtsbestand zu erfassen. Aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtung ist ein Wachstum des Anteils des internationalen Rechts zu erwarten. Neben der Betrachtung der globalen Entwicklung soll auch die Entwicklung in den einzelnen Regelungsbereichen untersucht werden

### 4.1 Die Gesamtentwicklung

Ein Vergleich von Landesrecht und internationalem Recht bezüglich des Umfangs zeigt denn auch eine klare Zunahme des internationalen Rechts um 7 Prozentpunkte (*Abbildung 4.1*). Ab 2001 war das internationale Recht umfangreicher als das Landesrecht; im Jahr 2007 betrug sein Anteil am Gesamtumfang 53%.

*Abbildung 4.1: Entwicklung der Anteile des Landesrechts und des internationalen Rechts am Gesamtumfang (Anzahl Seiten)*



Auch bezüglich der Anzahl Erlasse hat das internationale Recht das Landesrecht überholt: der Anteil am Gesamtbestand ist dort im Untersuchungszeitraum sogar von 45 auf 58 Prozent gestiegen. Ab 1999 umfasste das internationale Recht mehr Erlasse als das Landesrecht.

Diese Veränderungen der Anteile von Landesrecht und internationalem Recht zeigen, wie stark die Globalisierung zu einer Internationalisierung des Rechts geführt hat. Die beachtlichen Anteile und die stetige Zunahme des internationalen Rechts sind auf den ersten Blick bemerkenswert. Ein Vergleich mit dem Rechtsbestand der Europäischen Union vermag die Ergebnisse allerdings ein wenig zu relativieren: allein das Gemeinschaftsrecht der EU (*acquis communautaire*), welches für alle Mitgliedstaaten bindend ist, umfasst über 85'000 Seiten<sup>1</sup> und ist damit umfangreicher als das Schweizer Landesrecht und die Staatsverträge zusammen.

Der durchschnittliche Umfang der Erlasse war im Landesrecht mit 15 Seiten grösser als im internationalen Recht mit 12 Seiten. Die Rechtsetzungsaktivität hingegen war im Landesrecht mit 13'210 Revisionen und Neuerlassen viel intensiver als im internationalen Recht mit gerade einmal 2092 Aktivitäten, obwohl dieses inzwischen mehr Erlasse und mehr Seiten umfasst. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass für jede Schaffung oder Änderung eines Staatsvertrags mit mindestens einem weiteren Staat verhandelt werden muss und die Ergebnisse der Verhandlungen in gut der Hälfte der Fälle noch genehmigt werden müssen. Dies mag auch ein Grund für die beträchtlich grössere Dauerhaftigkeit des internationalen Rechts sein; während die Verordnungen 2007 durchschnittlich 7 Jahre in Kraft waren und die Gesetze 15 Jahre, betrug das Alter der Staatsverträge im Durchschnitt 22-31 Jahre.

#### 4.2 Internationalisierung in den einzelnen Regelungsbereichen

Neben der allgemeinen Entwicklung ist insbesondere auch die Internationalisierung in den einzelnen Regelungsbereichen von Interesse. Im Folgenden soll deshalb zum einen ein Blick auf die Bereiche geworfen werden, in denen der Anteil des internationalen Rechts am grössten war und zum andern auf die Bereiche, die im Untersuchungszeitraum am stärksten internationalisiert wurden. Daneben sind auch die Gebiete, in denen der Anteil des internationalen Rechts zurückgegangen ist, in der nachstehenden Tabelle aufgeführt.

*Tabelle 5.1* gibt einen Überblick über die Internationalisierung in den einzelnen Regelungsbereichen. Neben der Zunahme des Anteils des internationalen Rechts in Prozent ist auch die Veränderung in Prozentpunkten aufgeführt. Dadurch werden auch frühere Internationalisierungstendenzen sichtbar.

---

<sup>1</sup> [www.europa-digital.de/service/abc/glossara.shtml](http://www.europa-digital.de/service/abc/glossara.shtml).



Tabelle 4.1: Internationalisierung in ausgewählten Regelungsbereichen<sup>1</sup>

| Regelungsbereich   | Anteil Internationales Recht |          | Veränderung gegen-<br>über 1982 |               | Umfang<br>2007 |      |
|--|------------------------------|----------|---------------------------------|---------------|----------------|------|
|  | 1982 (%)                     | 2007 (%) | %                               | Prozentpunkte | LR             | IR   |
| Internationale wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit | 96                           | 97       | +1                              | +1            | 51             | 1751 |
| Doppelbesteuerung  | 91                           | 95       | +5                              | +4            | 93             | 1658 |
| Diplomatische und konsularische Beziehungen                  | 97                           | 93       | -4                              | -4            | 85             | 1178 |
| Wissenschaft und Forschung                                   | 84                           | 92       | +10                             | +8            | 64             | 745  |
| Zivilrechtspflege  | 92                           | 89       | -4                              | -3            | 48             | 372  |
| Zollwesen  | 77                           | 81       | +6                              | +4            | 1079           | 4633 |
| Rechtshilfe. Auslieferung                                    | 81                           | 80       | -1                              | -1            | 140            | 564  |
| Geistiges Eigentum   | 77                           | 77       | 0                               | 0             | 389            | 1319 |
| Bürgerrecht. Niederlassung. Aufenthalt                       | 78                           | 76       | -3                              | -2            | 387            | 1208 |
| Verkehr  | 48                           | 63       | +31                             | +15           | 2645           | 4539 |
| Post- und Fernmeldeverkehr                                   | 51                           | 61       | +19                             | +10           | 390            | 617  |
| Strafvollzug   | 0                            | 59       |                                 | +59           | 31             | 44   |
| Forstwesen. Jagd. Fischerei                                  | 40                           | 57       | +42                             | +17           | 144            | 191  |
| Sozialversicherung   | 46                           | 55       | +20                             | +9            | 1385           | 1721 |
| Fürsorge   | 63                           | 53       | -16                             | -10           | 34             | 38   |
| Sprache. Kunst. Kultur                                       | 0                            | 52       |                                 | +52           | 151            | 163  |
| Militärische Verteidigung                                    | 35                           | 48       | +35                             | +13           | 1001           | 923  |
| Handel   | 55                           | 48       | -12                             | -7            | 1400           | 1281 |
| Versicherung   | 0                            | 43       |                                 | +43           | 118            | 90   |
| Schutz des ökologischen Gleichgewichts <sup>2</sup>          | 14                           | 43       | +213                            | +29           | 1279           | 956  |
| Entschädigung schweizerischer Interessen                     | 68                           | 37       | -46                             | -31           | 17             | 10   |
| Landwirtschaft   | 14                           | 28       | +105                            | +14           | 1749           | 678  |
| Gesundheit <sup>2</sup>                                      | 42                           | 23       | -45                             | -19           | 2381           | 719  |
| Raumplanung  | 0                            | 23       |                                 | +23           | 47             | 14   |
| Schule   | 3                            | 20       | +469                            | +17           | 688            | 167  |

Betrachtet man die Werte in der Tabelle, fallen zunächst die traditionellen Bereiche der Aussenpolitik (wie *Internationale Zusammenarbeit*, *Doppelbesteuerung*, *Diplomatie*, *Zollwesen*, *Rechtshilfe* und *Bürgerrecht.Niederlassung.Aufenthalt*) durch sehr hohe Anteile des internationalen Rechts im Jahr 1982 auf. Wenn überhaupt, fand in diesen Bereichen im Untersuchungszeitraum nur noch eine unterdurchschnittliche Internationalisierung statt.

<sup>1</sup> In der Tabelle sind 25 Unterbereiche aufgeführt. Darunter sind alle, in denen der Anteil des internationalen Rechts 75% übersteigt sowie alle, in denen der Anteil des internationalen Rechts um mindestens 9 Prozentpunkte zugenommen oder aber um mehr als 5 Prozentpunkte abgenommen hat. Zudem wurden jene Bereiche nicht berücksichtigt, die im Landesrecht und im internationalen Recht nicht direkt vergleichbar sind (der Regelungsbereich 11 beispielsweise umfasst im Landesrecht *Wappen. Bundessitz. Bundesfeiertag*, im internationalen Recht dagegen *Recht der Verträge*).

<sup>2</sup> Innerhalb des Regelungsbereichs *Gesundheit* (81) wurde der Teilbereich *Schutz des ökologischen Gleichgewichts* (814) gesondert betrachtet, um die Entwicklung des Umweltrechts isoliert verfolgen zu können.

Daneben wiesen aber auch die Bereiche *Wissenschaft und Forschung*, *Zivilrechtspflege* sowie *Geistiges Eigentum* bereits im Jahr 1982 einen sehr hohen Internationalisierungsgrad auf, wobei der Anteil des internationalen Rechts in der Untersuchungsperiode lediglich im Bereich *Wissenschaft und Forschung* noch (um 10%) zugenommen hat.

Gemäss der Literatur zur Internationalisierung (Schneider 1998: 69; Cottier et al. 2001: 3f.; Waters 1995: 101ff.), hat die Globalisierung auch eine Internationalisierung von Rechtsgebieten zur Folge, die zuvor vornehmlich Erlasse des Landesrechts enthielten. Dabei werden insbesondere die Themenbereiche Umwelt, Sicherheit, Menschenrechte, Verkehr und Forschung genannt. In diesen Bereichen hat sich im Untersuchungszeitraum eine deutliche Internationalisierung vollzogen: der Anteil im Bereich *Schutz des ökologischen Gleichgewichts* hat sich mehr als verdreifacht, während er in den Bereichen *Verkehr* und *Militärische Verteidigung* um gut ein Drittel zugenommen hat.

Eine sehr ausgeprägte Internationalisierung hat im Bereich *Schule* stattgefunden, was in erster Linie auf die verstärkte Zusammenarbeit im Hochschulbereich zurückzuführen ist. Starke Internationalisierungstendenzen waren auch in den Bereichen *Landwirtschaft* und *Forstwesen.Jagd.Fischerei* zu beobachten. Dies war aufgrund der Theorie nicht unbedingt zu erwarten; den Ursachen dieser Sondereffekte konnte jedoch nicht im einzelnen nachgegangen werden.

Auch in Bereichen, die 1982 noch ausschliesslich Erlasse des Landesrechts enthielten (*Strafvollzug; Sprache.Kunst.Kultur; Versicherung* und *Raumplanung*), ist eine Internationalisierung feststellbar. Dies bestätigt wiederum die These, dass neue Bereiche internationalisiert wurden. Die sehr starke Zunahme des internationalen Rechts in diesen Bereichen ist jedoch nicht zuletzt auf ihren vergleichsweise kleinen Gesamtumfang zurückzuführen.

Mit *Gesundheit* und *Handel* gibt es aber auch Bereiche, in denen ein erheblicher Rückgang des Anteils des internationalen Rechts auszumachen ist.<sup>1</sup> Zwar hat auch dort der Umfang des internationalen Rechts zugenommen, das Landesrecht ist allerdings viel stärker gewachsen.

Die Internationalisierung des Rechts hat sich in den verschiedenen Rechtsgebieten somit sehr unterschiedlich vollzogen. Während Staatsverträge in gewissen Regelungsbereichen über 90% des Umfangs ausmachten, gab es auch 2007 noch Bereiche, die fast ausschliesslich aus Erlassen des Landesrechts bestanden.<sup>2</sup> Auch die Entwicklung im Untersuchungszeitraum war alles andere als einheitlich: während in einigen Gebieten ein Rückgang des Anteils der Staatsverträge festzustellen war, gab es Bereiche, in denen sich der Anteil auf ein Mehrfaches steigerte. In Bereichen, die schon 1982 stark internationalisiert waren, fiel die Zunahme des Anteils des internationalen Rechts tendenziell geringer aus (Niveaueffekte). Die Internationalisierung des Rechts muss daher differenziert betrachtet werden und ist keineswegs ein Phänomen, das sich gleichmässig auf die verschiedenen Rechtsgebiete verteilt.

---

<sup>1</sup> Der Rückgang in den Bereichen Fürsorge und Entschädigung schweizerischer Interessen, ist aufgrund des geringen Umfangs nicht sehr aussagekräftig.

<sup>2</sup> So betrug der Anteil des internationalen Rechts im Bereich *Schuldbetreibung und Konkurs* 0% und im Bereich *Kredit* 2%.

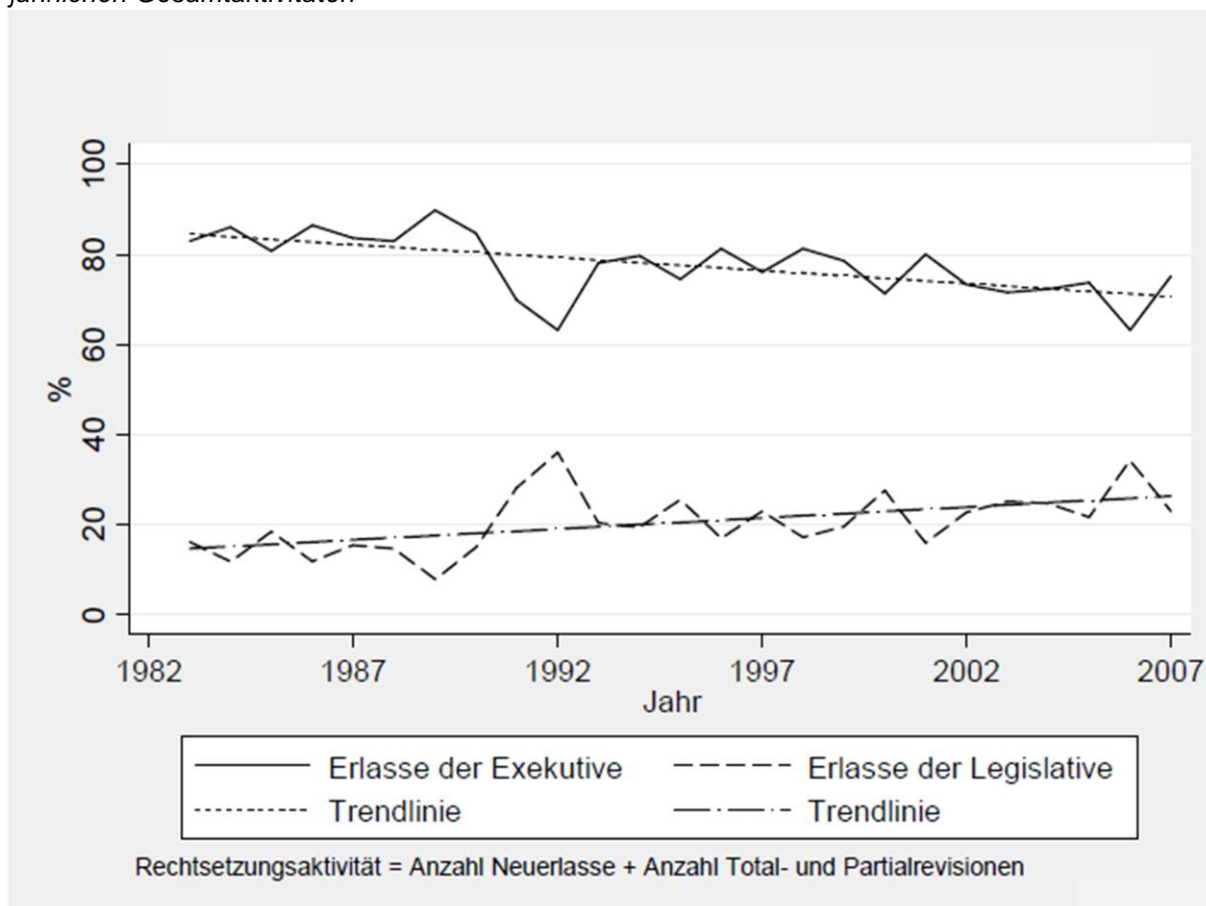
## 5. Weiterführende Fragen

Im Folgenden sollen die spezifischen Fragen der Parlamentsdienste erörtert werden.

### 5.1 Führte die Globalisierung zur verstärkten Stellung der Exekutive in der Rechtsetzung, oder brachten umgekehrt die Parlamentsreformen eine stärkere Stellung der Bundesversammlung in der Rechtsetzung?

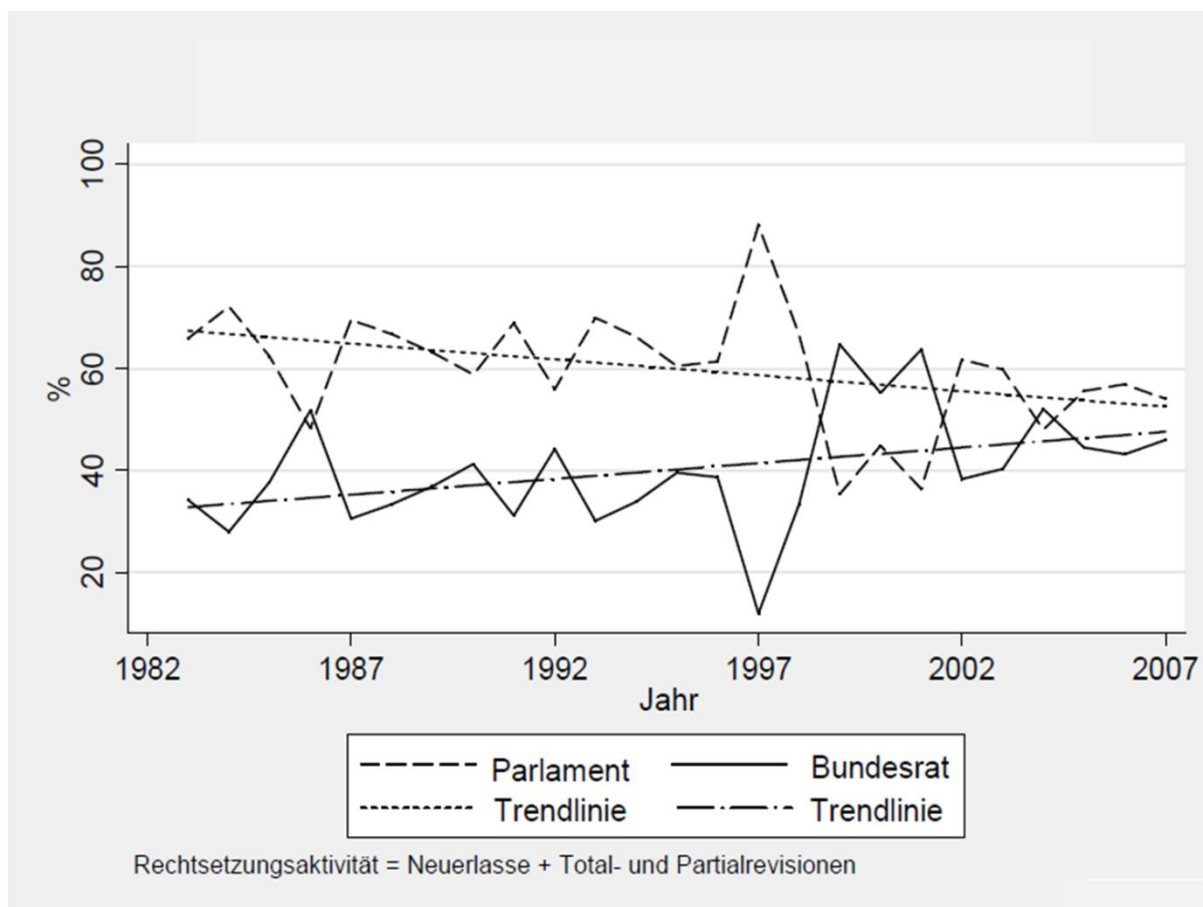
Anhand unserer Daten kann diese Frage nur aufgrund des Anteils der Erlasse von Exekutive respektive Legislative an der jährlichen Rechtsetzungsaktivität beantwortet werden. Über die sonstige Stellung der beiden Gewalten, beispielsweise innerhalb des Gesetzgebungsprozesses, können keine Angaben gemacht werden.

Abbildung 5.1: Rechtsetzungsaktivität im Landesrecht nach erlassendem Organ in Prozent der jährlichen Gesamtaktivitäten



Aus *Abbildung 5.1* wird ersichtlich, dass es im Landesrecht in den untersuchten 25 Jahren zu einer Verschiebung der Anteile an der Rechtsetzungstätigkeit gekommen ist. In der Grafik sind die Anteile der Legislative und jene der Exekutive an der jährlichen Gesamtaktivität dargestellt.<sup>1</sup> Die Erlasse der Exekutive machten über den gesamten Zeitraum zwar stets einen erheblich grösseren Teil der Gesamtaktivitäten aus, bei Betrachtung der Trendlinien ist jedoch zu erkennen, dass der Anteil der Aktivitäten der Exekutive zugunsten des Anteils der Legislative im Verlauf der 25 Jahre klar abgenommen hat. Die Tendenz weist somit auf eine Stärkung der Legislative hin.

*Abbildung 5.2: Rechtsetzungsaktivität im internationalen Recht nach genehmigendem Organ in Prozent der jährlichen Gesamtaktivitäten*



<sup>1</sup> Der Anteil der Aktivitäten der Erlasse Anderer ist in der Grafik nicht aufgeführt, da er jeweils sehr gering ausfällt und auch keiner grossen zeitlichen Veränderung unterworfen ist.

Im Bereich des internationalen Rechts präsentiert sich die Situation erheblich anders (*Abbildung 5.2*).<sup>1</sup> Obwohl die Werte der Rechtsetzungsaktivitäten grossen Schwankungen unterliegen, zeigt der Trend eine Zunahme des Anteils der Exekutive, während der Anteil der Legislative entsprechend zurückgegangen ist. Hinzu kommt, dass dem Parlament bei Staatsverträgen ohnehin bloss genehmigende Kompetenzen zufallen und der Bundesrat bei der konkreten Aushandlung von Staatsverträgen eine wesentlich wichtigere Rolle einnimmt. Damit bedeutet bereits der steigende Anteil des internationalen Rechts, dass die Stellung des Bundesrats insgesamt gestärkt wurde.

## 5.2 Delegiert das Parlament immer mehr oder immer weniger?

Wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben, hat im Bereich des Landesrechts eine Verschiebung von der Exekutive zur Legislative stattgefunden; die relativen Anteile der jeweiligen Erlasse blieben im Untersuchungszeitraum jedoch erstaunlich stabil. Im Internationalen Recht hingegen ist der Anteil der Exekutive gewachsen, und zwar nicht nur bei den Aktivitäten, sondern auch beim Bestand.

Zur Beantwortung der Frage, ob das Parlament immer mehr oder immer weniger delegiert, haben wir unsere Datenbank auch nach Erlassen durchsucht, bei denen anlässlich einer Totalrevision die erlassende Behörde gewechselt hat, wo also beispielsweise ein Gesetz durch eine Verordnung (des Bundesrats) ersetzt worden ist. Im Bereich des Landesrechts gab es 19 solche Fälle, davon 11 Erlasse der Exekutive, die durch einen neuen der Legislative ersetzt worden sind und 8, bei denen es umgekehrt war. Im Landesrecht finden sich auch hier keine Anzeichen für eine systematische Verschiebung von Kompetenzen in Richtung der Exekutive.

Im internationalen Recht ist hingegen eine Verschiebung zu beobachten. Bei 37 Staatsverträgen, die vor der Totalrevision vom Bundesrat genehmigt worden waren, hatte neu das Parlament (mit oder ohne Referendumpflicht) die Kompetenz zur Letztentscheidung. Auf der andern Seite finden sich nur gerade 7 ursprünglich von Parlament genehmigte Erlasse, die anlässlich der Revision vom Bundesrat abgesegnet werden konnten.

Wir haben nur untersucht, inwieweit bei ganzen Erlassen die erlassende Behörde geändert hat bzw. wie sich die Anteile von Legislative und Exekutive an der Rechtsetzungstätigkeit verändert haben. Daneben gibt es aber auch die technische Gesetzesdelegation, bei der das Parlament

---

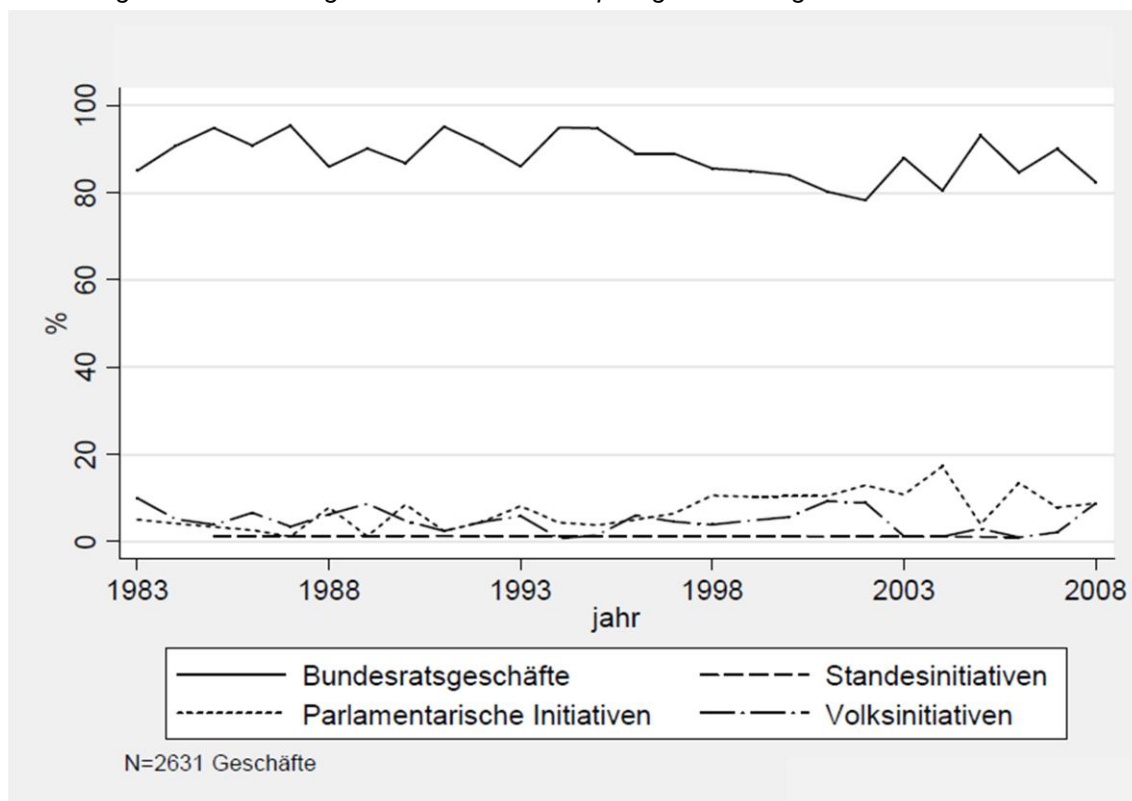
<sup>1</sup> Es wurden alle Staatsverträge mit parlamentarischer Genehmigung (mit und ohne Referendumpflicht) in einer Kategorie zusammengefasst.

innerhalb einzelner Erlasse Kompetenzen an die Exekutive abgibt.<sup>1</sup> Unsere Daten erlauben jedoch nicht, dazu eine Aussage zu machen.

### 5.3 Welches ist der Ursprung von Rechtsetzungsprojekten im Parlament (Bundesratsgeschäft, parlamentarische Initiative, Volksinitiative, Standesinitiative)?

Um diese Frage zu beantworten, haben wir nicht die Daten aus unserer Erhebung verwendet, sondern jene aus der [Geschäftsdatenbank-Erlassdatenbank](#) der Parlamentsdienste (Curia Vista)<sup>2</sup>. Berücksichtigt wurden alle Erlasse, die das Parlament zwischen der Wintersession 1983 und der Wintersession 2007 verabschiedet hat. Die Vorlagen wurden jeweils dem Jahr zugeordnet, in dem sie abgeschlossen worden sind.

Abbildung 5.3: Entwicklung der Anteile nach Ursprung des Vorlage



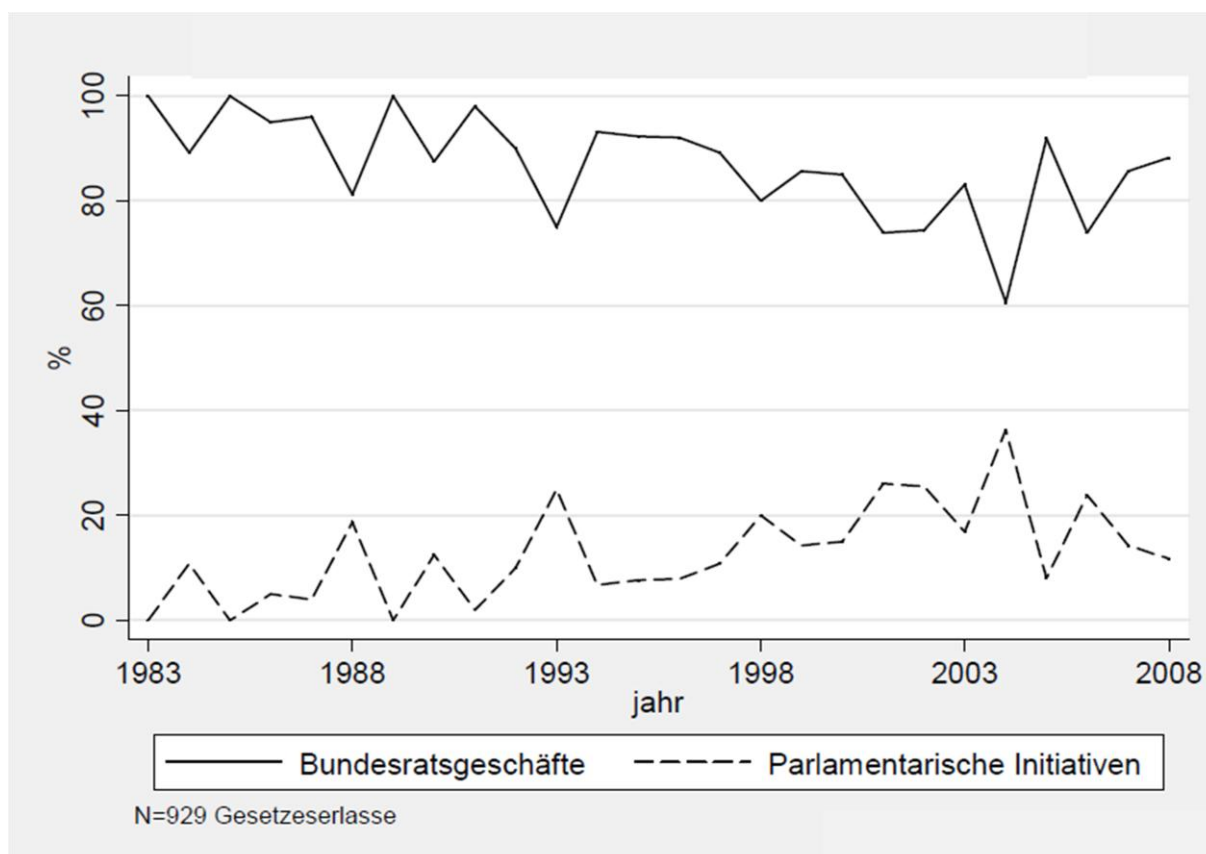
<sup>1</sup> Die maximal zulässige Lastwagenbreite beispielsweise wurde 1990 noch mittels einer Revision des Strassenverkehrsgesetzes erhöht (das Referendum fand am 23. September 1990 statt, AS 1991 71), 1997 wurde dem Bundesrat in einer weiteren Änderung dieses Gesetzes die Möglichkeit gegeben, die Fahrzeugabmessungen in eigener Kompetenz den EU-Normen anzupassen (die Referendumsfrist lief am 10. April 1998 unbenützt ab). Davon machte der Bundesrat dann auch umgehend Gebrauch und erhöhte die zulässige Breite für Kühllastwagen per 1. Mai 1998 (Linder 2005: 390).

<sup>2</sup> Ab Sommersession 1995 online verfügbar: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>

Mit insgesamt 88.4% machten die Bundesratsgeschäfte<sup>1</sup> den Grossteil der zwischen 1983 und 2007 im Parlament ~~behandelten~~ Vorlagen verabschiedeten Erlasse aus. Der Anteil der Parlamentarischen Initiativen betrug demgegenüber 7.3%, während 4.3% der Vorlagen auf Volksinitiativen zurückgingen. Lediglich 0.1% der Erlasse beruhten auf Standesinitiativen.

Im Zeitverlauf ist der Anteil der Bundesratsgeschäfte leicht zurückgegangen, während der Anteil der parlamentarischen Initiativen gestiegen ist. Der Anteil der Volksinitiativen wiederum bewegte sich zwischen 0% und 10%, ohne dass eine eindeutige Entwicklung feststellbar ist.

Abbildung 5.4: Entwicklung der Anteile bei Gesetzeserlassen<sup>2</sup>



Betrachtet man nur die Vorlagen, in denen es um Gesetzeserlasse ging, zeigt sich ein eindeutigeres Bild. Von 1983 bis 2004 ist der Anteil der Parlamentarischen Initiativen von 0% auf gegen 35% gestiegen. Obwohl der Anteil in den letzten zwei Jahren des Untersuchungszeitraums wieder auf

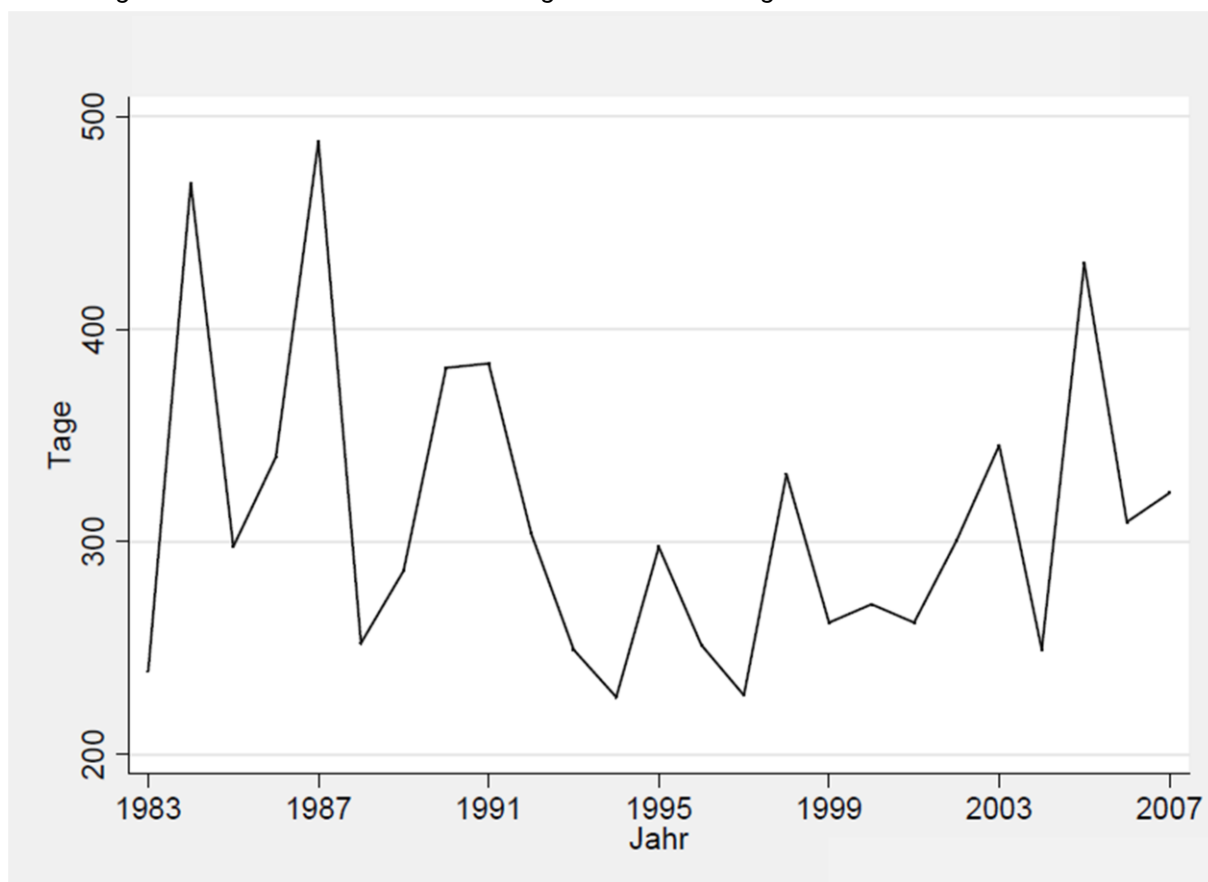
<sup>1</sup> In der Kategorie Bundesratsgeschäfte sind auch diejenigen Vorlagen enthalten, die auf eine Motion oder ein Postulat aus einem der beiden Räte zurückgingen. Mit den uns zur Verfügung stehenden Daten konnten diese Fälle nicht gesondert ausgewiesen werden.

<sup>2</sup> Da lediglich drei Standesinitiativen in den Untersuchungszeitraum gefallen sind, wurden sie nicht berücksichtigt.

unter 20% gesunken ist, lässt sich insgesamt eine Zunahme des Anteils der Parlamentarischen Initiativen feststellen.

#### 5.4 Wie hat sich die Behandlungsdauer im Parlament im Lauf der Zeit verändert?

Abbildung 5.5: Durchschnittliche Behandlungsdauer der Vorlagen im Parlament



Für die Beurteilung der Behandlungsdauer wurden wiederum alle zwischen der Wintersession 1983 und der Wintersession 2007 vom Parlament verabschiedeten Erlasse ausgewählt und dem jeweiligen Jahr der Verabschiedung zugeordnet. Für die Behandlungsdauer wurde nur die parlamentarische Phase berücksichtigt. Die vorparlamentarische Phase konnte aufgrund der Datenlage nicht einbezogen werden.

Die Ergebnisse zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren auf (*Abbildung 5.5*): insgesamt ist die Behandlungsdauer in den neunziger Jahren zurückgegangen, nahm im Trend dann aber wieder zu. Worauf diese Entwicklungen zurückzuführen sind, konnten wir nicht feststellen. Ob beispielsweise die Parlamentsreform von 1991, die den Übergang „zu einem



System von vorwiegend ständigen, thematisch spezialisierten Kommissionen“ (Lüthi 1997: 37) beinhaltete, einen Einfluss auf die Behandlungsdauer hatte, konnte anhand rein quantitativer Daten nicht eruiert werden.

Weil keine systematische Zu- oder Abnahme der Behandlungsdauer im Lauf der Zeit festgestellt werden konnte, haben wir zusätzlich eine multivariate Analyse mit den Daten durchgeführt, die in der Parlamentsdatenbank zu den einzelnen Erlassen vorhanden sind.<sup>1</sup> Einen grossen Einfluss auf die Behandlungsdauer hatte demnach die Art der Vorlagen. Standesinitiativen, Volksinitiativen und parlamentarische Initiativen<sup>2</sup> wurden durchschnittlich länger behandelt als Bundesratsgeschäfte, wobei lediglich drei Standesinitiativen in den Untersuchungszeitraum gefallen sind. Bei den Bundesratsgeschäften wiederum hatte das Departement, aus dem ein Erlass stammte, einen erheblichen Einfluss auf die Dauer der Beratungen. Insbesondere Vorlagen aus dem EJPD hatten eine beträchtlich längere Behandlungszeit als die übrigen Vorlagen. Daneben führten auch Veränderungen der Vorlagen, Differenzenbereinigungsverfahren und die Referendumpflicht zu einer längeren Behandlungsdauer im Parlament. Zudem wurden Vorlagen, die in einer Herbstsession verabschiedet wurden, durchschnittlich länger behandelt.

---

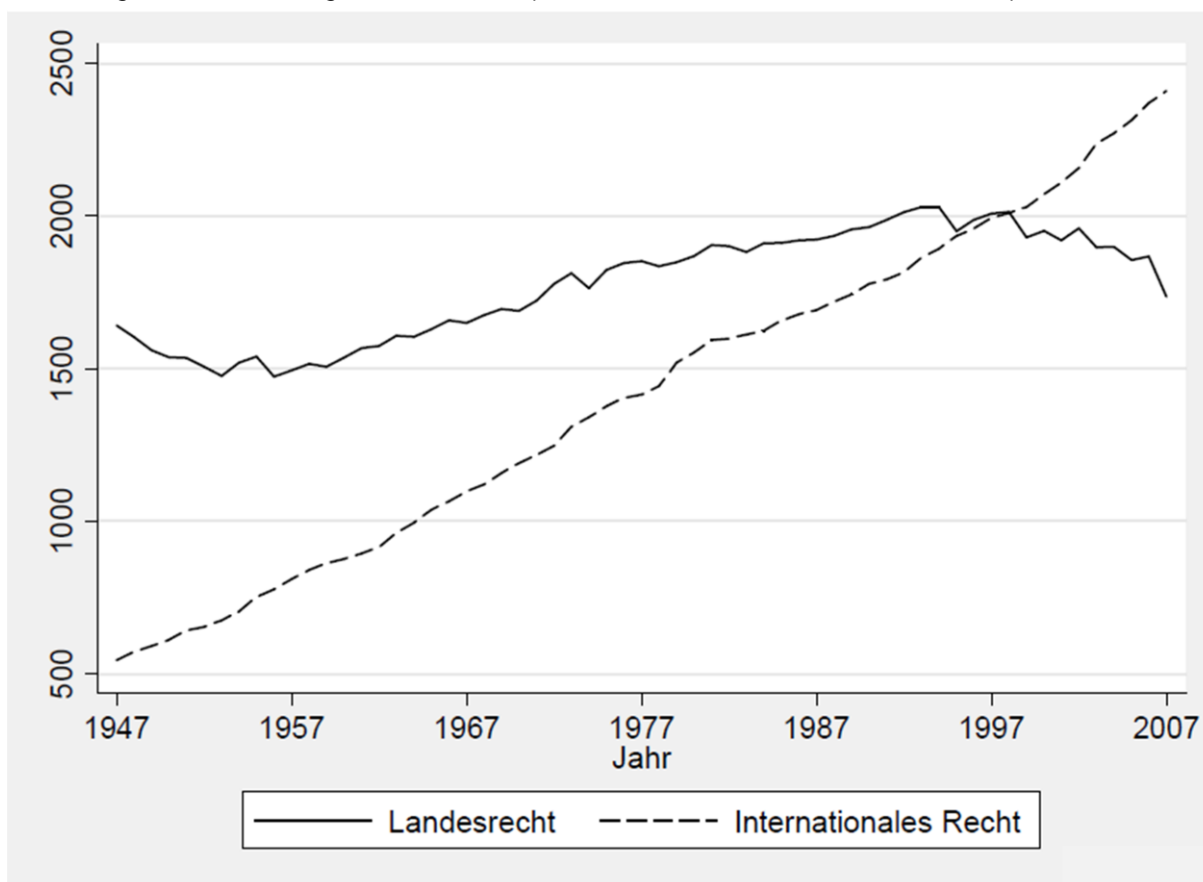
<sup>1</sup> Die detaillierte Analyse kann auf Wunsch nachgereicht werden.

<sup>2</sup> Die längere Behandlungsdauer der parlamentarischen Initiativen erklärt sich auch damit, dass keine vorparlamentarische Phase stattfindet. Daher werden gewisse Prozesse, die sonst in die vorparlamentarische Phase fallen, in der parlamentarischen Phase nachgeholt.

## 6. Die Rechtsetzungstätigkeit von 1948-2007

Im Folgenden soll kurz die Entwicklung der Rechtssetzungstätigkeit über 60 Jahre, unter Einbezug der Daten aus der Studie von Linder et al. (1985: 78ff.) betrachtet werden.

Abbildung 6.1: Entwicklung der Erlasszahl (Landesrecht und internationales Recht)

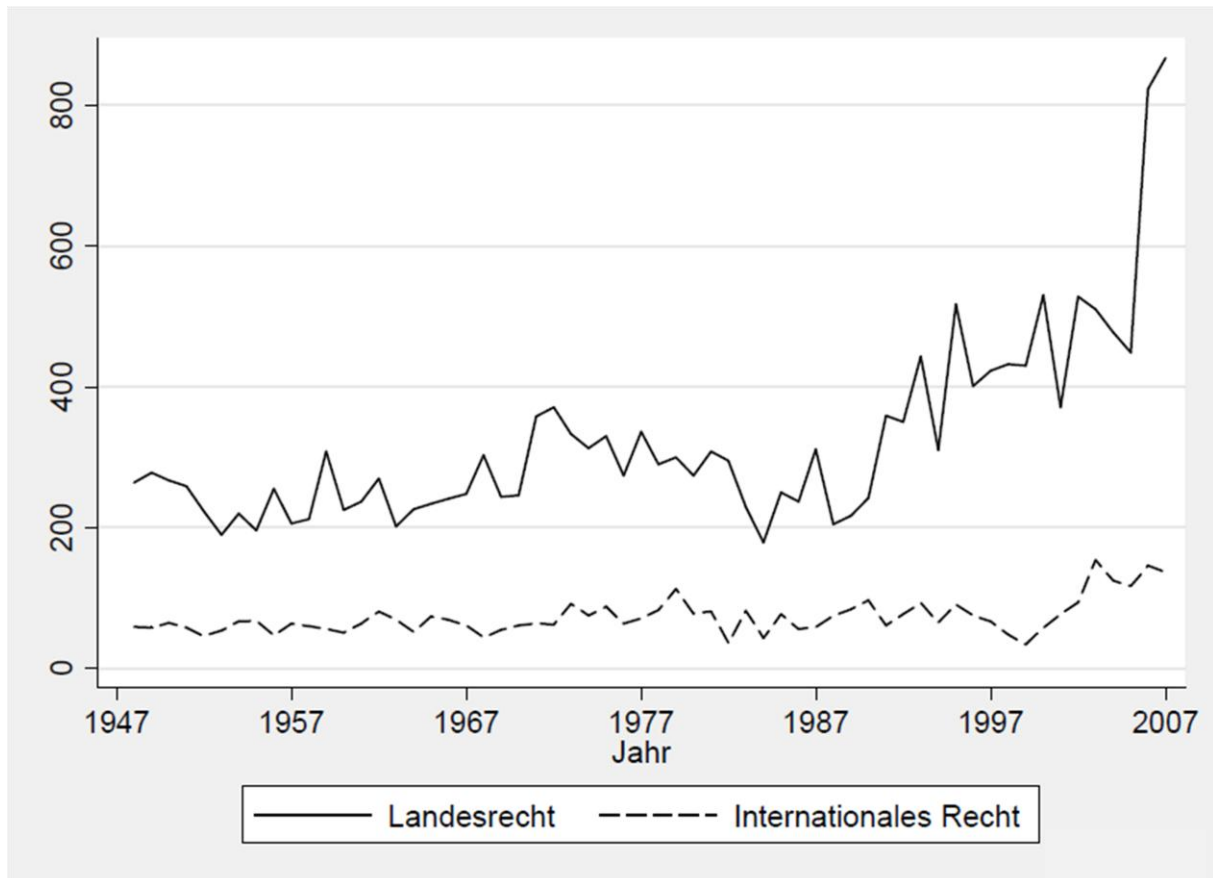


Die Entwicklung des Bestandes zeigt im Landesrecht drei Entwicklungsphasen (Abbildung 6.1). Von 1948 bis Mitte der fünfziger Jahre nahm die Anzahl der Erlasse ab. Anschliessend stieg sie während rund dreissig Jahren relativ konstant an, bis sie ab Mitte der neunziger Jahre wieder zurückging. Im internationalen Recht nahm der Bestand hingegen durchgehend zu.

Betrachtet man die Entwicklung des Gesamtumfangs des Landesrechts<sup>1</sup>, so zeigt sich, dass dieser mit Ausnahme einiger weniger Jahre über die gesamte Untersuchungsperiode zugenommen hat. Ab Anfang der siebziger Jahre nahm der Umfang etwas schneller zu, seither war das Wachstum nahezu konstant.

<sup>1</sup> Der Umfang der Erlasse des internationalen Rechts wurde für die Jahre 1948-1982 nicht erhoben.

Abbildung 6.2: Jährliche Rechtsetzungstätigkeit (Landesrecht und internationales Recht)



Die Rechtsetzungsaktivität (Abbildung 6.2) hat sich dagegen nicht so linear entwickelt. Im Landesrecht ist ab Anfang der neunziger Jahre eine eindeutige Zunahme der Aktivitäten festzustellen,<sup>1</sup> während diese im internationalen Recht erst um die Jahrtausendwende und in viel geringerem Ausmass zugenommen haben.

<sup>1</sup> Die Ursachen der extrem hohen Werte der Jahre 2006 und 2007 sind in Kapitel 2.1.2 (Seite 13) erläutert.

## 7. Fazit und Folgerungen

### 7.1 Gesetzeswachstum - unausweichlich?

Unsere Untersuchung zeigt, dass die allgemeine Frage nach einer „Gesetzesinflation“ in den letzten 25 Jahren zwar verneint werden kann. Wir finden keine steigenden Wachstumskurven des Rechtsbestands oder der Rechtsetzungstätigkeit, aber wie schon in der vorangehenden Untersuchung der Jahre 1947 bis 1982 ein *konstantes, lineares Wachstum*. Diese Entwicklung lässt sich wenigstens teilweise interpretieren.

Klar ist, dass die *Dynamik* der Rechtsentwicklung heute von der *Internationalisierung* bestimmt wird: das internationale Recht wächst bedeutend stärker, hat bestandesmässig das Landesrecht überholt und macht heute 60% des geltenden Bundesrechts aus. Hier tut sich ein Widerspruch auf: Globalisierung behauptet nicht zuletzt, Liberalisierung zu fördern, ist aber in der Tat ein bedeutender Wachstumsfaktor zunehmender Regulierung. Dabei wäre es falsch, die starke Entwicklung nur dem scheinbar unausweichlichen Druck von aussen zuzuschreiben: politologische Studien zeigen, dass einzelne Interessengruppen das Wachstum internationaler Regulierung nicht zuletzt durch freiwillige Übernahme von EU-Recht erfolgreich vorantreiben.

In der Entwicklung des Landesrechts spiegeln unsere Daten zwei wichtige Punkte: erstens entfällt ein grosser Teil der Rechtsinnovationen nicht auf neue Erlasse, sondern auf die Revision des bestehenden Rechts. Zweitens lässt die sinkende Zahl der Gesetze bei steigendem Umfang auf eine höhere Regelungsdichte schliessen, die das Parlament verantwortet. Zunehmende staatliche Regulierung, auch wenn sie nach unseren Zahlen nicht inflationär ist, begegnet weit verbreitetem Unbehagen. Die eidgenössischen Räte haben mit ihrem Paket zur Aufhebung von 189 unnötigen und der Bereinigung von 235 weiteren Erlassen ein wichtiges Zeichen gesetzt, das sich auch in unseren Statistiken nachverfolgen lässt. Ob dieses Zeichen die Entwicklung nachhaltig zu beeinflussen vermag, ist freilich zu bezweifeln. Denn letztlich dürfte das Rechtswachstum nicht nur mit der Internationalisierung und regulierungsbedürftigen technisch-wirtschaftlichen Neuerungen zusammenhängen, sondern auch mit erheblichen gesellschaftlich-sozialen Veränderungen: „Dem Rekurs auf das Recht geht praktisch immer der *Bankrott anderer (und typischerweise wesentlich effizienterer) Regelungsmechanismen* voraus. Sind aber andere Regelungsmechanismen falliert, so kann es sich eine Gesellschaft letztlich gar nicht erlauben, für diesen Fall keine letzte Instanz anzubieten, worauf rekuriert werden könnte“ (Niggli 2000: 148). Das Scheitern sozialer Regelungsmechanismen ist vielfältig und die Politik hat es nicht in der Hand. Wie weit sie dem Ersatz durch staatliche Regulierung nicht nur widerstehen *soll*, sondern dies auch *kann*, ist daher eine offene Frage.

Was Regierung und Parlament hingegen selbst in der Hand haben, ist die *Wahrung eigener Rechtskultur*. So bemängelte eine sachkundige Korrespondentin der NZZ den Verlust der „im internationalen Vergleich noch immer mustergültig(en) und übersichtlich(en) schweizerischen Gesetzgebung“ bei der Übernahme von Regulierungen aus Brüssel: statt das viel kompliziertere EU-Recht an die eigene Rechtskultur anzupassen, neigten „viele Schweizer Beamte dazu, EU-Recht einfach abzuschreiben, um keinen Fehler zu begehen“ (Rosenberg 2005: 11). Die Kritik an dieser Form des „autonomen Nachvollzugs“ ist relevant, wenn man bedenkt, dass allein der „acquis communautaire“ der EU, der für alle Mitgliedstaaten gilt, mit derzeit 85'000 Seiten fast dreimal so umfangreich ist wie das gesamte schweizerische internationale Recht.

## 7.2 Die Erneuerung des Rechts

Neben der umfangmässigen Entwicklung ist die Erneuerung des bestehenden Rechts eine bedeutende Dimension der Rechtsetzung: wird veraltetes Recht nicht durch neues Recht ersetzt, kommt es zur Erstarrung. Wird Recht zu oft geändert, verliert es wesentliche Qualitäten der Erwartungssicherheit, Wirksamkeit und symbolischen Glaubwürdigkeit. Wo die „goldene Mitte“ zwischen diesen beiden Extremen liegt, lässt sich für die Rechtsentwicklung insgesamt nicht sagen, sondern hängt von der Folgenabschätzung rechtssetzender Organe und der Wahrnehmung der Rechtsadressaten im Einzelfall ab. Der quasi-demografische Ansatz unserer Studie lässt aber immerhin Trends der Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts ermitteln, indem er „Geburt und Tod“ als Neuerlass oder Aufhebung jedes Gesetzes und jeder Verordnung erfasst und als Flussgrösse von der Bestandsgrösse des Rechts unterscheidet.

Hier ist nun, im Gegensatz zu den Ergebnissen der ersten Studie zur Gesetzesinflation (Linder et al. 1985: 16f.) eine *Trendumkehr* im Landesrecht zu beobachten. Sank die *Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts* im langfristigen Trend von 1947-82, so nahm sie in den letzten 25 Jahren leicht zu. Gleichzeitig sinkt die Behandlungsdauer der Geschäfte, wenn auch unter starken Schwankungen. Eine Analyse dieses Sachverhalts kann hier nur unter einem politologisch-institutionellen Gesichtspunkt erfolgen: Dem schweizerischen System wird oft eine geringe Innovationsfähigkeit nachgesagt, die auf die Konkordanz, die Volksrechte und die starken Vetoposition der Kantone zurückgeführt wird. Globalisierung, so der Befund, beschleunigt als Druck von aussen die politischen Entscheidungsprozesse und befähigt zu grösseren Innovationsschritten (Mach 2003). Hier liegt also ein möglicher Erklärungsgrund für die zunehmende Erneuerungsgeschwindigkeit des Rechts in der globalisierungsgeprägten Periode des letzten Vierteljahrhunderts, die angesichts schwindender Gemeinsamkeiten der politischen Parteien in der Regierungskonkordanz nicht unbedingt zu erwarten war.

### 7.3      **Schwerpunkte und Veränderungen regulierender Staatstätigkeit**

Mehr als zwei Drittel der rund 18'000 Seiten des Landesrechts konzentrieren sich auf acht der 60 Bereiche der amtlichen Sammlung: *Gesundheit und Verkehr nehmen über 3600 bzw. 2600 Seiten ein, Landwirtschaft, Bundesbehörden, Handel, Sozialversicherung und Zollwesen* zwischen 1800 und 1000. Im Vergleich zu 1982 sticht der Bereich *Gesundheit* hervor, der um fast 170 Prozent gewachsen ist und den *Verkehr* als umfangreichstes Regelungsgebiet abgelöst hat. Auch die Selbstorganisation des Zentralstaats (*Bundesbehörden* mit 60% Zuwachs) und – erstaunlicherweise — *Handel* (+107%) sind Schwerpunkte und Wachstumsgebiete bundesstaatlicher Regulierung. Was die laufende Rechtsetzungstätigkeit — und damit den Veränderungsbedarf — angeht, so liegt die *Landwirtschaft* mit über 2000 Vorlagen einsam an der Spitze; in den übrigen Bereichen sind es zwischen 630 und 1200 Vorlagen.

Eine ähnliche Konzentration findet sich im internationalen Recht, wo mehr als zwei Drittel der rund 30'000 Seiten der Amtlichen Sammlung auf zehn Bereiche entfallen. *Zollwesen* und *Verkehr* sind Spitzenreiter mit je über 4500 Seiten. Auf *Entwicklung und Zusammenarbeit, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Doppelbesteuerung, Geistiges Eigentum, Handel, Niederlassung und Aufenthalt* sowie *diplomatische Beziehungen* entfallen zwischen 1750 und 1180 Seiten. In vergleichbaren Proportionen liegt die laufende Rechtsetzungstätigkeit.

Zwar finden sich auch einige mittelgrosse Regelungsbereiche (*Obligationenrecht- und Zivilrecht, Arbeit* oder *Wissenschaft und Forschung* im internationalen Bereich); insgesamt aber kommen *zahlreiche Aufgaben des Bundes trotz ihrer Bedeutung mit relativ geringem Regelungsbedarf* aus (z.B. *Post- und Fernmeldeverkehr, Regionalpolitik, Landes-, Regional- und Ortsplanung, Fürsorge*).

### 7.4      **Der Einfluss der Globalisierung**

Eine Reihe von Sachgebieten ist seit je, zum Teil gar definitionsgemäss, vom internationalen Recht bestimmt, so die *Diplomatie, Doppelbesteuerung* und *Zollwesen, internationale Rechtshilfe, wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit* oder *Wissenschaft und Forschung*. *Globalisierung aber unterwirft neue, ehemals durch Landesrecht geregelte Bereiche der internationalen Regulierung*. Unsere Ergebnisse ergänzen die Befunde internationaler Forschung, welche die Politikbereiche *Umwelt, Sicherheit, Menschenrechte, Verkehr* und *Forschung* als Bereiche starker Globalisierung nennen. Nicht nur nimmt der Umfang internationaler Regulierung in all diesen Bereichen stark zu, sondern *internationales Recht ersetzt Landesrecht*. Am deutlichsten sehen wir das im Verkehrs- und Umweltrecht. Beide Bereiche sind weit überdurchschnittlich gewachsen.

Während der *Schutz des ökologischen Gleichgewichts* 1982 noch grösstenteils durch landeseigene Normen geregelt wurde, nahm der Anteil internationaler Regulierung bis 2008 von 14 auf 43 Prozent zu. Ähnliches gilt für den *Verkehr*, wo der Anteil internationaler Regulierung von 48 auf 63 Prozent zunahm. Auch kleinere Bereiche wie *Strafvollzug, Sprache und Kunst* und weitere waren vor 25 Jahren ausschliesslich durch Landesrecht geregelt und sind heute stark internationalisiert. Erstaunlicherweise finden sich aber auch Bereiche der Re-Nationalisierung, so bei der *Gesundheit* und beim *Handel*. Vor allem im Gesundheitsbereich ist der Anteil des Landesrechts, bei starkem Wachstum, von weniger als 60 auf fast 80 Prozent angestiegen.

## 7.5 Das Zusammenwirken von Regierung, Parlament und Volk

Aus unseren statistischen Daten lassen sich eine Reihe von Beobachtungen vor allem zum Verhältnis von Regierung und Parlament formulieren.

Weil die Schweiz kein Misstrauensvotum wie ein parlamentarisches System ausweist, sind Parlament und Regierung unabhängig voneinander, aber doch in der Gesetzgebung vielfältig aneinander gebunden, so im Verhältnis ihrer Regelungsbefugnisse oder bei der Anregung von Rechtsneuerungen. Während langer Zeit galt das schweizerische Parlament als schwach. Dies hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich geändert. Die Einrichtung ständiger Kommissionen und die Professionalisierung seiner Organisation haben die Fähigkeiten des Parlaments zu eigenständiger Gestaltung der Rechtsetzung deutlich erweitert (Lüthi 1997), und das Parlament hat in den 1990er Jahren Regierungsvorlagen stärker verändert als zwanzig Jahre zuvor (Jegher 1999 und Linder 2005: 209). Unsere Studie ergänzt diese Befunde. Nicht nur hat das Parlament seinen *Anteil an der landesinternen Rechtsetzung* gegenüber der Verordnungstätigkeit von Bundesrat und Verwaltung *vergrössert*; mit dem deutlich häufigeren Gebrauch des Instruments der parlamentarischen Initiative nimmt es *Anstösse zur selbständigen Gesetzgebung vermehrt in die eigene Hand*.

Etwas anders sieht es im internationalen Recht aus. Wie in anderen Ländern führt die Globalisierung zur Stärkung der Exekutive, und im Gegensatz zum Landesrecht *steigt bei den internationalen Verträgen der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat*. Bekanntlich versuchen Parlament und Kantone diesen Trend durch vermehrte Einflussnahme in den frühen Phasen ausserpolitischer Entscheidungen zu kompensieren. Wie weit dies effektiv gelingt, kann aufgrund dieser Studie nicht gesagt werden. Quasi als Gegengewicht scheint die Ausweitung des Staatsvertragsreferendum von 2003 wirksam zu werden: sie äussert sich in einer deutlichen Zunahme der Zahl der Staatsverträge, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Ein abgelehnter Völkerrechtsvertrag trägt potentiell deutlich höhere politische Risiken als ein verworfenes innerstaatliches Gesetz; der internationale Vertragspartner, kann sich weniger als die Landesregierung gezwungen sehen, für eine „bessere Vorlage“ Hand zu bieten. Ob sich dieses Risiko bei der steigenden Zahl

referendumpflichtiger Staatsverträge auch tatsächlich auswirken wird, werden die kommenden Jahre zeigen.

Die immer wieder vorgebrachte These einer *Entwicklung zum Exekutivstaat* ist darum *in allgemeiner Form nicht haltbar*: Im Landesrecht läuft die Tendenz in die andere Richtung, und im internationalen Bereich wird versucht, der verstärkten Stellung des Bundesrats Gegengewichte gegenüber zu stellen. Die *Rechtsetzung im „Exekutivstaat“ ist jedoch nicht frei von Problemen*. Die Zunahme der Verordnungen der Departemente und Ämter sowie Dritter gegenüber jenen des Gesamtbundesrats hat Schattenseiten und mag das Parlament darin bestärken, die versprochene Staatsleitungsreform einzufordern. Eine wichtige Frage betrifft die Übertragung von Regelungsbefugnissen vom Parlament. Hier stossen wir allerdings auf die Grenzen unserer Untersuchungsanlage: zwar ist es selten, dass frühere Gesetze des Parlaments durch Verordnungen der Regierung ersetzt werden. Die Übertragung von Einzelbefugnissen innerhalb eines Gesetzes auf die Exekutive konnten wir quantitativ nicht ermitteln, und dies wäre auch wenig sinnvoll gewesen, denn ihre Problematik liegt im inhaltlichen Ausmass in Einzelfällen und nicht in deren Zahl.

## 7.6 Grenzen der Untersuchung

Unsere langfristige, systematisch-empirische und methodisch überlegte Untersuchung der Gesetzgebungstätigkeit versucht, Meinungen über die allgemeine Entwicklung der Rechtsetzung und der gesetzgebenden Organe, die oft aus Einzelfällen gebildet werden, durch fundierteres Wissen zu ergänzen oder gar zu korrigieren. Der vornehmlich beschreibende, empirisch-quantitative Ansatz der vorliegenden Studie hat freilich seine Grenzen. So gibt es *wichtige institutionelle Fragen, die von einer Statistik nicht beantwortet werden*, wie die bereits erwähnte Frage der Gesetzesdelegation. Auch die Frage, ob das Ordnungsrecht des Bundesrats nach Art. 185 der neuen Bundesverfassung bei unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit das Parlament im „Notstand“ entmachtet, muss wie viele andere von einer qualitativen Beurteilung von Einzelfällen untersucht und beurteilt werden. Unsere Untersuchung deckt längerfristige Entwicklungen der Rechtsetzung, die Proportionen wichtiger staatsrechtlicher Kategorien und der Tätigkeit der Rechtsetzungsorgane auf, und sie nutzt die Zahl der Erlasse und ihrer Veränderungen als Indikatoren der Staatstätigkeit. Zum Sinn und zur Qualität der Gesetze kann sie uns nichts sagen. Hier bleibt die ganze Ambivalenz bestehen, an die das Eingangszitat von Mephisto in Goethes Faust doch erinnern will.



## 8. Literaturverzeichnis

- Cottier, Thomas; Alberto Achermann; Daniel Würzler und Valentin Zellweger (2001), *Der Staatsvertrag im Schweizerischen Verfassungsrecht – Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht*. Bern: Stämpfli.
- Häfelin, Ulrich und Walter Haller (2005), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Jegher, Annina (1999), *Der Einfluss von institutionellen, entscheidungspolitischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Schweizerischen Bundesversammlung*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (1985), „Überrollt uns eine Gesetzesflut? Eine empirische Untersuchung über die quantitative Entwicklung des schweizerischen Rechts“. Sonderdruck aus *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Band 86, Heft 10, pp. 417-444.
- Linder, Wolf (2005), *Schweizerische Demokratie – Institutionen Prozesse Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf; Stefan Schwager und Fabrizio Comandini (1985), *Inflation législative – Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-82*. Lausanne: Institut de hautes études en administration publique.
- Lüthi, Ruth (1997), *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung – Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*. Bern,: Haupt.
- Mach, André; Silja Haeusermann und Yannis Papadopoulos (2003), “Economic Regulatory Reforms in Switzerland: Adjustment without European Integration, or How Rigidities Become Flexible”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 2, pp. 301-18.
- Niggli, Marcel (2000), „Zurück zu den zehn Geboten?“, in: A. Holderegger (Hrsg.), *Aufbruch ins Dritte Jahrtausend. Millenniums-Vorträge an der Universität Freiburg*, Freiburg: Universitätsverlag.
- Rosenberg, Monika (2005), Gesetzgebung für statt gegen die Bürger - Der Kampf um die Verständlichkeit von Vorschriften. NZZ vom 06.09.2005, Nr. 207, p.11.
- Schneider, Gerald (1998), *Vom Sonderfall zum Normalfall – Eine Einführung in die Aussenpolitik der Schweiz*. Zürich: Pro Helvetia.
- Waters, Malcolm (1995), “Earthly powers: political globalization”. In: Ders.: *Globalization*. London: Routledge.

## 9. Technischer Anhang:

### I. Allgemeines

Grundeinheit der Untersuchung ist der normative Erlass. Es wurden sowohl die Erlasse des Landesrechts als auch die Erlasse des internationalen Rechts berücksichtigt. Dabei beinhaltet die Datenbank einerseits Informationen, die während der gesamten Untersuchungsperiode unveränderlich sind und andererseits Informationen, die jährlich wechseln. Um den jährlichen Änderungen Rechnung tragen zu können, wird ein gültiger Erlass für jedes Jahr einzeln in der Datenbank geführt. Dadurch ergibt sich eine Datenstruktur, die vom technischen Aspekt her einem Paneldatensatz entspricht. Es wurden folgende Informationen erhoben:

#### a) *Im gesamten Untersuchungszeitraum unveränderliche Informationen:*

- SR-Nummer (Nummer des Rechtsakts in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts).
- Rechtsgebiet (Hauptgebiet und Nebengebiet).
- Bei Erlassen die in der Untersuchungsperiode keinen Veränderungen unterworfen waren:
  - Normstufe
  - Anzahl Seiten
  - Erlassende Behörde
  - Jahr der Erstpublikation

#### b) *Ändernde Informationen:*

- Neuerlasse: Anzahl Seiten, Normstufe und erlassende Behörde.
- Totalrevisionen: Anzahl der aufgehobenen Seiten, Anzahl der neu erlassenen Seiten
- Partialrevisionen: Anzahl Partialrevisionen
- Änderungen des Geltungsbereichs (nur internationales Recht): Anzahl der Änderungen des Geltungsbereichs
- Aufhebungen: Anzahl Seiten und Anzahl der aufgehobenen Erlasse.

## II. Bundesrecht

### 1. *Datenquellen:*

- Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR; Stand 31.12.2007). Sie enthält alle geltenden Rechtsakte auf Bundesebene und ist systematisch, nach Rechtsgebieten, geordnet.<sup>1</sup>
- Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS; 1983-2007). Sie enthält alle Neuerlasse, Partial- und Totalrevisionen sowie Aufhebungen von Rechtsakten des Bundesrechts, die während eines Jahres erlassen werden. Sie ist chronologisch geordnet.<sup>2</sup>
- Inhaltsverzeichnis 1982 der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts und der Systematischen Sammlung des Bundesrechts. Enthält alle am 31.12.1982 auf Bundesebene geltenden Rechtsakte mit AS-Nummer und SR-Nummer.
- Geschäftsdatenbank der Parlamentsdienste (Curia Vista<sup>3</sup> 1983-2007)

### 2. *Umfang der Untersuchung:*

Berücksichtigt wurden alle Erlasse des Bundesrechts, welche zwischen 1983 und 2007 in Kraft waren, egal ob während der gesamten Periode oder nur zeitweise. Das Hauptabgrenzungskriterium für die Berücksichtigung eines Erlasses ist die Publikation in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts. Grundsätzlich sind alle Neuerlasse, Partial- und Totalrevisionen sowie Aufhebungen von Rechtsakten, die in der AS veröffentlicht wurden, Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Nicht berücksichtigt wurden:

- a) Genehmigungen und Inkraftsetzungen von Erlassen, welche ihrerseits bereits in der AS veröffentlicht worden sind; beispielsweise Ratifikations-genehmigungen von Staatsverträgen (AS 2004 2879), Genehmigungen kantonaler Rechtsakte (AS 1970 341) oder teilweise Inkraftsetzungen von Gesetzen (AS 2004 2849).
- b) Berichtigungen von früher veröffentlichten Erlassen (z.B. AS 2007 5435).

---

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>

<sup>2</sup> ab 1998 online verfügbar: <http://www.admin.ch/ch/d/as/index.html>

<sup>3</sup> Ab Sommersession 1995 online verfügbar: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>

- c) Veröffentlichungen durch Verweis: Veröffentlichungen, welche nur einen Verweis auf Neuerlass oder Änderung eines Rechtsakts umfassen, den Text des entsprechenden Erlasses jedoch nicht enthalten (z.B. Verordnung über die berufliche Grundbildung Lebensmittelpraktikerin/Lebensmittelpraktiker mit eidgenössischem Berufsattest (AS 2007 5099).
- d) Hinweispublikationen und Mitteilungen, welche keine neuen oder revidierten Rechtsakte enthalten (z.B. Übersicht über die interkantonalen Verträge (AS 1983 862))
- e) Erlasse ohne normative Tragweite (enthalten keine Definition von Rechten und Pflichten gegenüber Dritten): Anordnungen (AS 1989 398), Instruktionen (AS 1998 1468), Personalvorschriften (AS 1995 3216), Richtlinien (AS 1994 2152)
- f) Konkordate und Verträge, die gemäss dem neuen Publikationsgesetz vom 18.Juni 2004 (SR 170.512) weder in der Amtlichen Rechtssammlung publiziert noch in der Systematischen Rechtssammlung geführt werden. (z.B. Konkordat über die Sicherheitsunternehmen (AS 2001 2587); Vertrag zwischen dem Bund und 2 Gemeinden (AS 2002 3113)). Erlasse dieser Art wurden auch vor 2004 nicht zum Bestand gezählt.

### 3. *Definitionen im Einzelnen*

#### - *Neuerlasse*

Definition: Neuer Rechtsakt, welcher keinen bestehenden Erlass ersetzt, ändert oder verlängert. Rechtsakte, die bestehende Erlasse ersetzen, welche nicht in der AS veröffentlicht sind, werden auch als Neuerlasse gezählt.

#### - *Totalrevisionen*

Definition: Ein Rechtsakt, der einen bestehenden Erlass, welcher dieselbe Materie regelt, an derselben Stelle in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (mit derselben SR-Nummer) ersetzt.

#### - *Partialrevisionen*

- Definition: Änderung oder partielle Aufhebung eines bestehenden Rechtsakts.

#### - *Verlängerungen*

Verlängerungen der Geltungsdauer eines Rechtsaktes wurden als Partialrevisionen gezählt (Entspricht einer Änderung des Artikels, der die Geltungsdauer festlegt).

- *Änderungen des Geltungsbereichs (betrifft nur Staatsverträge)*

Definition: Beitritt zu einem Abkommen oder Kündigung eines Abkommens durch einen oder mehrere Staaten.

- *Aufhebungen*

Definition: Ausserkraftsetzung eines Rechtsaktes ohne Erlass von ihn ersetzenden Regelungen.

Bundesbeschlüsse, die aus der SR entfernt wurden, weil sie bereits vollzogen sind, werden auch zu den Aufhebungen gezählt (AS 1993 3042, AS 1996 1493).

- *Zeitpunkt der Verabschiedung*

Für die Untersuchung spielt das genaue Datum der Verabschiedung bzw. des Inkrafttretens eines Erlasses innerhalb des jeweiligen Jahres keine Rolle. Die Erlasse haben wir jeweils dem Jahr zugeordnet, in dem sie in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht werden. Dies erfolgt (ausser bei dringlich erlassenen Rechtsakten) jeweils zwischen dem Verabschieden und dem Inkrafttreten der Erlasse. Rechtsakte, die weniger als ein Jahr in Kraft waren, haben wir dem Bestand des Jahres zugerechnet, in dem sie publiziert wurden und im jeweiligen Folgejahr als Aufhebungen gezählt.

- *Die Rechtsgebiete*

Die Einteilung der Erlasse in die verschiedenen Rechtsgebiete erfolgt nach der allgemeinen Systematik der Systematischen Sammlung des Bundesrechts<sup>1</sup> in neun Hauptgebiete und 65 Teilgebiete/Regelungsbereiche. Die Einteilung von 2007 unterscheidet sich dadurch von derjenigen von 1982, dass fünf neue Regelungsbereiche hinzugekommen sind. Als Referenz haben wir die Systematik von 2007 genommen und ältere Erlasse, wenn nötig, den neuen Kategorien zugeteilt.

- *Die Anzahl Seiten*

Die Anzahl der Seiten eines Erlasses umfasst auch die Anzahl der Seiten allfälliger Anhänge.

- *Normstufen (nur Landesrecht)*

Die Unterscheidung der Normstufen erfolgte gemäss der im Jahr 2007 geltenden Einteilung. Weil mit der neuen Bundesverfassung von 1999 die Formen der Beschlüsse der Bundesversammlung geändert wurden, haben wir die älteren Erlasse entsprechend umcodiert. Wir haben die folgenden Normstufen unterschieden:

---

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/sr/index.html>

- a) Verfassung (untersteht dem obligatorischen Referendum, braucht Volks- und Ständemehr)
  - b) Bundesgesetze
    - I. Nicht dringliche (vorgängiges fakultatives Referendum); umfasst auch alle referendums-  
pflichtigen nicht dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, die bis 1999  
erlassen wurden.
    - II. Dringliche (nachträgliches Referendum; obligatorisches Referendum, falls verfassungs-  
ändernd; fakultatives Referendum, falls verfassungskonform); umfasst auch alle bis 1999  
erlassenen dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse.
  - c) Parlamentarische Verordnungen; umfasst auch alle bis 1999 erlassenen nicht refe-  
rendumspflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse
  - d) Verordnungen des Bundesrats, umfasst alle vom Bundesrat erlassenen Rechtsakte  
(Bundesratsbeschlüsse, Ordnungen, Reglemente, Tarife etc.)
  - e) Verordnungen eines Departements oder der Bundeskanzlei; bis und mit 1971 wurden Ver-  
ordnungen der Departemente in Form von Verfügungen erlassen.
  - f) Verordnungen eines Amtes oder einer Abteilung innerhalb der Bundesverwaltung (z.B.  
Eidgenössische Steuerverwaltung); bis und mit 1971 wurden Verordnungen von Abteilungen  
oder Ämtern in Form von Verfügungen erlassen.
  - g) Verordnungen eines Gerichtes auf Bundesebene (Bundesgericht, Bundesstrafgericht,  
Bundesverwaltungsgericht, Eidgenössisches Versicherungsgericht).
  - h) Verordnungen Dritter, die vom Bundesrat, einem Departement, einem Amt oder einer Kom-  
mission genehmigt wurden. Diese „Dritten“ sind Organisationen, welche nicht ausschliesslich  
öffentlichen Zwecken dienen (z.B. Schweizerische Käseunion, Eidgenössische Kommunika-  
tionskommission). In einigen Fällen wurden Ihnen per Gesetz Regelungskompetenzen  
delegiert.
  - i) Kantonsverfassungen
  - j) Weitere: Verträge und Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, Gemeinden oder  
Dritten; Bundesbeschlüsse zur Änderung der Kantons Grenzen; referendums-  
pflichtige Finanzbeschlüsse.
- *Kompetenz zur Letztentscheidung (nur internationales Recht)*  
Analog zur Normstufe beim Landesrecht wurde auch eine entsprechende Kategorisierung im  
Bereich des internationalen Rechts vorgenommen. Dabei wurden die Staatsverträge nach  
der Kompetenz zur Letztentscheidung bei der Genehmigung eingeteilt. Es ergeben sich  
folgende drei Kategorien:

- a) Genehmigung durch den Bundesrat
- b) Genehmigung durch die Bundesversammlung mit einem einfachen Bundesbeschluss.
- c) Genehmigung durch die Bundesversammlung mit einem referendumspflichtigen Bundesbeschluss.

**Allgemeine Systematik (*kursiv*= neu gegenüber 1983) Landesrecht**

|          |  |
|----------|--|
| <b>1</b> | <b>Staat - Volk – Behörden</b>   |
| 10       | Bundesverfassung   |
| 11       | Wappen. Bundessitz.<br>Bundesfeiertag  |
| 12       | Sicherheit der<br>Eidgenossenschaft  |
| 13       | Bund und Kantone   |
| 14       | Bürgerrecht. Niederlassung.<br>Aufenthalt  |
| 15       | <i>Grundrechte</i>   |
| 16       | Politische Rechte  |
| 17       | Bundesbehörden   |
| 18       | Staat und Kirche   |
| 19       | Diplomatische und<br>konsularische Beziehungen.<br>Internationale Organisationen.<br>Regelung internationaler<br>Streitigkeiten. Präsenz der<br>Schweiz im Ausland |
| <b>2</b> | <b>Privatrecht - Zivilrechtspflege –<br/>Vollstreckung</b>   |
| 21       | Zivilgesetzbuch  |
| 22       | Obligationenrecht  |
| 23       | Geistiges Eigentum <i>und</i><br><i>Datenschutz</i>  |
| 24       | Unlauterer Wettbewerb  |
| 25       | Kartelle   |
| 27       | Zivilrechtspflege  |
| 28       | Schuldbetreibung und Konkurs   |
| 29       | <i>Internationales Privatrecht</i>   |
| <b>3</b> | <b>Strafrecht - Strafrechtspflege -<br/>Strafvollzug</b>   |
| 31       | Bürgerliches Strafrecht  |
| 32       | Militärstrafrecht  |
| 33       | Strafregister  |
| 34       | Strafvollzug   |
| 35       | Rechtshilfe. Auslieferung  |
| 36       | <i>Polizeikoordination und</i><br><i>Dienstleistungen</i>  |
| 37       | <i>Flüchtlingshelferinnen und</i><br><i>-helfer zur Zeit des</i><br><i>Nationalsozialismus</i>   |

**Allgemeine Systematik (*kursiv*= neu gegenüber 1983) Internationales Recht**

|          |   |
|----------|---|
| <b>1</b> | <b>Internationales Recht im<br/>allgemeinen</b>   |
| 10       | Menschenrechte und Grundfreiheiten  |
| 11       | <i>Recht der Verträge</i>   |
| 12       | <i>Internationale Zusammenarbeit</i>  |
| 13       | Eidgenossenschaft. Kantone.<br>Nachbarstaaten   |
| 14       | Staatsangehörigkeit. Niederlassung<br>und Aufenthalt  |
| 17       | Beglaubigung. Staatshaftung.<br>Öffentliches Beschaffungswesen  |
| 18       | Staat und Kirche  |
| 19       | Diplomatische und konsularische<br>Beziehungen. Sondermissionen.<br>Internationale Organisationen.<br>Regelung von Streitigkeiten.<br>Weitergeltung von Verträgen |
| <b>2</b> | <b>Privatrecht - Zivilrechtspflege –<br/>Vollstreckung</b>  |
| 20       | Organisationen  |
| 21       | Personen-, Familien-, Erb- und<br>Sachenrecht   |
| 22       | Obligationenrecht   |
| 23       | Geistiges Eigentum  |
| 24       | Unlauterer Wettbewerb   |
| 27       | Zivilrechtspflege   |
| 28       | Schuldbetreibung und Konkurs  |
| <b>3</b> | <b>Strafrecht – Rechtshilfe</b>   |
| 31       | Unterdrückung von bestimmten<br>Verbrechen und Vergehen   |
| 34       | <i>Strafvollzug</i>   |
| 35       | Rechtshilfe und Auslieferung  |
| 36       | <i>Zusammenarbeit der Polizeibehörden</i>   |



**4 Schule - Wissenschaft – Kultur**

|    |   |
|----|---|
| 41 | Schule  |
| 42 | Wissenschaft und Forschung                        |
| 43 | Dokumentation                                     |
| 44 | Sprache. Kunst. Kultur                            |
| 45 | Natur- und Heimatschutz                           |
| 46 | Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten |

**5 Landesverteidigung**

|    |                                  |
|----|----------------------------------|
| 50 | Allgemeine Bestimmungen          |
| 51 | Militärische Verteidigung        |
| 52 | Bevölkerungs- und Zivilschutz    |
| 53 | Wirtschaftliche Landesversorgung |

**6 Finanzen**

|    |  |
|----|--|
| 61 | Organisation im Allgemeinen                      |
| 62 | Münzwesen. Schweizerische Nationalbank           |
| 63 | Zollwesen  |
| 64 | Steuern  |
| 66 | Wehrpflichtersatz                                |
| 67 | Ausschluss von Steuerabkommen. Doppelbesteuerung |
| 68 | Alkoholmonopol                                   |
| 69 | Salzregal  |

**7 Öffentliche Werke - Energie - Verkehr**

|    |                                    |
|----|------------------------------------|
| 70 | Landes-, Regional- und Ortsplanung |
| 71 | Enteignung                         |
| 72 | Öffentliche Werke                  |
| 73 | Energie                            |
| 74 | Verkehr                            |
| 78 | Post- und Fernmeldeverkehr         |

**4 Schule - Wissenschaft – Kultur**

|    |   |
|----|---|
| 40 | Allgemeine Abkommen                             |
| 41 | Schule  |
| 42 | Wissenschaft und Forschung                      |
| 43 | Dokumentation                                   |
| 44 | Kunst. Kultur                                   |
| 45 | Natur- und Heimatschutz                         |
| 46 | Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten |

**5 Krieg und Neutralität**

|    |                           |
|----|---------------------------|
| 51 | Militärische Verteidigung |
| 52 | Schutz von Kulturgut      |

**6 Finanzen**

|    |                   |
|----|-------------------|
| 63 | Zollwesen         |
| 64 | Steuern           |
| 67 | Doppelbesteuerung |

**7 Öffentliche Werke – Energie – Verkehr**

|    |                            |
|----|----------------------------|
| 70 | <i>Raumplanung</i>         |
| 72 | Öffentliche Werke          |
| 73 | Energie                    |
| 74 | Verkehr                    |
| 78 | Post- und Fernmeldeverkehr |
| 79 | Weltraumrecht              |

**8      Gesundheit – Arbeit – Soziale  
Sicherheit**

- 81            Gesundheit
- 82            Arbeit
- 83            Sozialversicherung
- 84            Wohnverhältnisse
- 85            Fürsorge
- 86            *Schutz der Familie*

**9      Wirtschaft - Technische  
Zusammenarbeit**

- 90            *Regionalpolitik* (Wirtschaftliche  
Entwicklung)
- 91            Landwirtschaft
- 92            Forstwesen. Jagd. Fischerei
- 93            Industrie und Gewerbe
- 94            Handel
- 95            Kredit
- 96            Versicherung
- 97            Internationale wirtschaftliche  
und technische  
Zusammenarbeit
- 98            Entschädigung schweizerischer  
Interessen
- 99            Wirtschaftsstatistik

**8      Gesundheit – Arbeit – Soziale  
Sicherheit**

- 81            Gesundheit
- 82            Arbeit
- 83            Soziale Sicherheit
- 85            Fürsorge

**9      Wirtschaft – Technische  
Zusammenarbeit**

- 91            Landwirtschaft
- 92            Forstwesen. Jagd. Fischerei
- 93            Industrie und Gewerbe
- 94            Handel
- 95            Kredit
- 96            *Versicherung*
- 97            Entwicklung und Zusammenarbeit
- 98            Entschädigung schweizerischer  
Interessen. Washingtoner Abkommen
- 99            Wirtschaftsstatistik