

Normative Umsetzung internationaler Policy-Standards

Martin Philipp Wyss | *In manchen politischen Bereichen sind international ausgehandelte Grundsätze relativ unbestimmt. Wie lassen sich solche Grundsätze ins schweizerische Recht überführen und gibt es dafür bewährte Strategien?*

1 Ausgangslage und Ansatz

Anlass zur vorliegenden Darstellung bot die Aufforderung, die politische Bedeutung der WHO-Ziele aus juristischer Sicht aufzuzeigen und die Frage zu vertiefen, «was getan werden müsste, damit diese Ziele eine vermehrte politische Relevanz erhalten».¹ Juristen sind ängstliche Menschen: Taucht das Adjektiv *politisch* auf, werden sie gewissermassen von einer argumentativen Bisshemmung erfasst, ziehen sich auf das vermeintlich rein Juristische zurück und verweigern den vom Praktiker sehnlichst gewünschten Beistand. Was politisch zu tun sei, um den WHO-Zielen zum Durchbruch im öffentlichen Bewusstsein und im politischen Alltag zu verhelfen, ist letztlich eine Frage, zu deren Beantwortung ein Jurist allein- und letztverbindliche Kompetenz und Autorität nicht beanspruchen darf. Was er aber bieten kann, ist eine Darstellung des Instrumentariums, welches das öffentliche Recht für die Umsetzung politischer Vorgaben bereithält. Ob und wie diese Instrumente genutzt werden, ist eine Entscheidung, welche die Juristen ihnen nicht abnehmen können.

Die folgende Darstellung wird notgedrungen etwas vage bleiben, was die 21 Ziele betrifft, wie sie vom Regionalkomitee der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für Europa im Grundsatzpapier *Gesundheit 21 – Gesundheit für alle* (GFA) für das 21. Jahrhundert an die Adresse der Staaten Europas aufgestellt worden sind. Dieses Dokument formuliert Finalitäten und Strategien, welche der einzelstaatlichen Gesundheitspolitik heute zu Grunde gelegt werden sollten. Mit Hilfe von Beispielen aus anderen Politik-Bereichen versucht dieser Beitrag aufzuzeigen, wie Policy-Ziele – namentlich solche von gesundheitspolitischer Relevanz – in das staats- und verwaltungsrechtliche Normengefüge übergeführt werden können, wie ihnen das öffentliche Recht Nachachtung und Wirkungskräfte verleihen kann.

Drei Fragen sind auseinander zu halten: Erstens ist zu prüfen, wer in

einem föderalen Staat aufgefordert ist, völkerrechtliche – oder genereller – internationale Vorgaben in das Landesrecht umzusetzen. Etwas genauer ist dabei die Qualität der völkerrechtlichen Vorgaben zu untersuchen: Handelt es sich um direkt anwendbare Rechtssätze oder sind es Zielvorgaben, Strategien und Programme, die von den einzelnen Staaten in Zusammenarbeit mit einer internationalen Organisation zu verwirklichen wären? Zweitens ist danach zu fragen, was unter Umsetzung zu verstehen ist: Ist das Völkerrecht in der Schweiz überhaupt umsetzungsbedürftig und welche Instrumente hat das schweizerische Recht dafür entwickelt? Schliesslich wird eine Frage die nachfolgenden Ausführungen als roten Faden durchziehen: Wer ist in der Schweiz überhaupt aufgefordert, international bestimmte Ziele und Programme zu verwirklichen – Bund oder Kantone? Wie verhalten sich Bundes- und kantonale Kompetenzen zueinander, wenn es darum geht, von internationalen Organisationen und ihren Regelwerken aufgestellte Ziele mit den Mitteln des Rechts zu erreichen?

Der Beitrag gliedert sich in vier Teile: Zuerst geht es darum, die aussenpolitische Kompetenzlage in der Schweiz in Erinnerung zu rufen. In einem zweiten Schritt werden die internationalen Policy-Vorgaben der WHO näher zu beleuchten sein. Drittens sollen Beispiele von Strategien vorgestellt werden, die der Bund in den letzten Jahren entwickelt hat, wenn es darum ging, politische Einflüsse und Inspirationen von aussen nach innen zu transponieren. Zusammengeführt und -gefügt werden diese Einzelaspekte in abschliessende, bewusst unvollständige, offene Überlegungen zu einzelnen Zielen der Strategie *Gesundheit für alle*.

2 Aussenpolitik und landesrechtliche Kompetenzlage

Es mag möglicherweise müssig erscheinen, zum Einstieg gewisse Grundsätze über die Geltung des Völkerrechts in der Schweiz zu rekapitulieren. Allerdings ist es gerade für jene Bereiche sinnvoll, diese Grundzüge zu skizzieren, in denen Bundes- und kantonale Kompetenzen eng miteinander verschränkt sind und in denen die völkerrechtlichen Vorgaben mit abgestuften und nuancierten Geltungsansprüchen versehen sind.

Status und Aktivitäten der WHO sind Fragen des Völkerrechts. Wie dieses Völkerrecht in die innerstaatliche Rechtsordnung hineinstrahlt und wie es sich auf die Kompetenzverteilung auswirkt, wird vom Landesrecht bestimmt. Zu erinnern ist daher zuerst einmal an den in der Schweiz traditionell vorherrschenden Grundsatz des Monismus. Dieser besagt, dass Völkerrecht mit seiner Inkraftsetzung für die Schweiz – was jeweils mit der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages bzw. der Hinterlegung der

Ratifikationsurkunde geschieht – Bestandteil des schweizerischen Rechts wird; eine förmliche Umsetzung oder Transformation ist entbehrlich.²

Die Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen liegt beim Bund. Nur in Teilbereichen verfügen die Kantone über parallele Zuständigkeiten; sie dürfen in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge abschliessen, die indessen den Rechten und Interessen des Bundes bzw. der anderen Kantone nicht zuwiderlaufen dürfen (Art. 56 Abs. 1 und 2 BV). Weil der Anwendungsbereich der ursprünglichen Genehmigungspflicht für solche Verträge in der Praxis zunehmend unklarer geworden ist, hat die neue Bundesverfassung eine vorgängige Informationspflicht eingeführt und das Erfordernis der bundesrätlichen Genehmigung abgeschwächt (vgl. BBl 1997 I, 233). Neu steht dem Bundesrat lediglich das Recht zu, gegen Verträge, welche die Kantone mit dem Ausland abgeschlossen haben, Einsprache zu erheben (Art. 186 Abs. 3 BV), über die abschliessend die Bundesversammlung zu befinden hat (Art. 172 Abs. 3 BV).

Während Kantone also nur über sektorielle Staatsvertragskompetenzen verfügen, deren Umfang sich an der innerstaatlichen Kompetenzlage orientiert, verfügt der Bund über eine umfassende Vertragsabschlusskompetenz: Er kann Verträge über alle Gegenstände abschliessen – also auch über solche, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Der Bund übt sich dabei in Zurückhaltung.

Der Bund kann Verträge über beliebige Gegenstände abschliessen, ob diese nun in die eidgenössische oder in die kantonale gesetzgeberische Kompetenz fallen (...). Das Recht der Kantone, in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge abzuschliessen, ist somit subsidiär. Der Bund macht jedoch von dieser ausschliesslichen Kompetenz nur zurückhaltend Gebrauch, wenn die zu regelnden Bereiche hauptsächlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. (BBl 1999, 1520)

Das Zusammenspiel von Bund und Kantonen im auswärtigen Bereich ist einerseits in der neuen Bundesverfassung vorstrukturiert³ und wird im – bislang provisorisch angewendeten – Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BBl 2000, 58; Referendumsvorlage) genauer ausgeführt. Dieses Bundesgesetz positiviert in Art. 7 den Grundsatz, dass die Kantone die erforderlichen Anpassungen (scil. des kantonalen Rechts) an die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz rechtzeitig vornehmen, soweit die Umsetzung des internationalen Rechts den Kantonen obliegt.

Die Wahrnehmung der aussenpolitischen Bundeskompetenzen obliegt in erster Linie dem Bundesrat. Von ihm ausgehandelte und unterzeichnete

Verträge bedürfen indessen in der Regel der parlamentarischen Genehmigung. Vielfach ist der Bundesrat entweder ausdrücklich oder implizit vom Parlament zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt worden.⁴ Bisweilen wird der Bundesrat vom Parlament auch ermächtigt, Änderung der Anhänge zu einem Abkommen – die von technischen Ausschüssen und anderen Gremien beschlossen werden können – selbstständig zu genehmigen, also ohne das Parlament dazu noch einmal konsultieren zu müssen.⁵ Und schliesslich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat im Falle einer selbstständigen Vertragsabschlusskompetenz ausdrücklich verpflichtet werden kann, vorgängig die Kantone und die interessierten Kreise anzuhören.

So sieht beispielsweise Artikel 39 Abs. 2 Bst. a und b USG vor, dass der Bundesrat – nach Anhörung der Kantone und der interessierten Kreise (Art. 39 Abs. 3 USG) – völkerrechtliche Vereinbarungen über technische Vorschriften oder über die Abfallvermeidung abzuschliessen befugt ist.⁶

Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang auch die bundesrätlichen «Richtlinien vom 24. November 1999 für die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen sowie für deren Vorbereitung und Folgearbeiten» (BBl 2000, 222). Mit diesen Richtlinien bekundet der Bundesrat seine Bereitschaft, den Einbezug von privaten schweizerischen Interessengruppen und Verbänden bei seiner Mitwirkung an der internationalen Normsetzung zu fördern; vorausgesetzt wird, dass die fraglichen Verbände einen wesentlichen Beitrag zur Formulierung der schweizerischen Politik leisten können und zur Verankerung des ausenpolitischen Geschäftes in der Innenpolitik beitragen.

Üblich geworden ist mittlerweile auch, dass der Bundesrat vom Gesetzgeber zur Beachtung von internationalen Standards verpflichtet wird. So sieht Artikel 38 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0) vor, dass der Bundesrat beim Erlass seiner Bestimmungen u. a. internationale Empfehlungen berücksichtigen soll (Abs. 1) und dass er Normen über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände für anwendbar erklären kann, die von internationalen Organisationen empfohlen werden (Abs. 2). Obschon diese Mechanik insbesondere im Bereich des technischen Normwesens üblich geworden ist, so im Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, SR 819.1, Art. 4 und 4a) liesse sie sich u. U. auch auf das Gesundheitswesen übertragen. Der Bundesrat könnte also dazu verpflichtet werden, beim Erlass von Ausführungsvorschriften Empfehlungen zu berücksichtigen, die von der WHO abgegeben worden sind (siehe dazu neuerdings Art. 39 des bundesrätlichen Entwurfs zum Chemikaliengesetz BBl 2000, 687).

Zu ergänzen bliebe, dass das Völkerrecht im Allgemeinen föderalismusblind ist – die innerstaatliche Kompetenzlage bleibt letztlich ohne Einfluss auf den Geltungsanspruch völkerrechtlicher Verträge. Mit anderen Worten: Ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen kann nicht entgegengehalten werden, eine von der Schweiz ratifizierte völkervertragliche Norm sei deshalb nicht anwendbar, weil sie kantonale Kompetenzen berühre oder unterlaufe⁷. Immerhin kennt auch das Völkerrecht vereinzelt Verträge, welche mehr oder weniger umfassend Rücksicht nehmen auf föderale Strukturen.

Ein eher aussergewöhnliches Beispiel liefert die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, SR 0.820.1). Diese kennt ein nuanciertes System für die Frage, wie Übereinkommen und Empfehlungen der ILO in Bundesstaaten umzusetzen sind (Art. 19 Ziff. 7). Wenn beispielsweise die Zentralregierung eine gliedstaatliche Massnahme für angebracht hält, soll sie sich mit den Gliedstaaten über die Umsetzung verständigen und einen entsprechenden Meinungs austausch pflegen.

Eine etwas gröbere Regelung findet sich im Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (SR 0.451.41): Für Bundesstaaten verlangt Artikel 34 Buchstabe b, dass die Zentralregierung die Gliedstaaten über Vorschriften des Abkommens informiert, deren Durchführung in die gliedstaatliche Zuständigkeit fallen; sie soll ihnen auch die Annahme dieser Vorschriften empfehlen.

3 Internationale Policy-Vorgaben: Kategorien, Unterschiede, Konsequenzen für die Umsetzung

Wenn es darum geht, die in Kapitel 1 erwähnten Ziele des Regionalkomitees der WHO für Europa etwas näher auf ihre rechtliche Qualität zu untersuchen, dann scheint es angezeigt, das Instrumentarium auszubreiten, das der WHO zu Gebote steht, um die Ziele der Organisation zu verwirklichen.

Ziel und Förderungsvorgaben der WHO werden in Artikel 2 (SR 0.810.1) ihrer Verfassung vom 22. Juli 1946 umrissen. Dieses Statut kennt im Grundsatz drei verschiedene Instrumente, um gesundheitspolitische Ziele und Massnahmen zu definieren und den Vertragsstaaten zur Umsetzung vorzuschlagen: Zum Ersten kann die Generalversammlung Verträge und Abkommen erarbeiten und mit Zweidrittelmehrheit annehmen (Art. 19). Diese Verträge entfalten in den einzelnen Vertragsstaaten allerdings erst dann rechtliche Verbindlichkeit, wenn sie nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts genehmigt worden sind – die Ratifikation bedarf in der Schweiz der parlamentarischen Genehmigung und kann nur ausnahmsweise vom Bundesrat

in eigener Kompetenz ausgesprochen werden. Der Vertragsstaat ist allerdings verpflichtet, das Genehmigungsverfahren binnen 18 Monaten einzuleiten oder dem Generaldirektor die Gründe für die Nichtgenehmigung darzulegen (Art. 20). Zweitens kann die Generalversammlung Regelungen über verschiedene, abschliessend aufgezählte Sachgebiete treffen (Art. 21). Solche Regelungen treten für die Mitgliedstaaten unmittelbar in Kraft, sofern jene nicht ausdrücklich und fristgerecht ihre Ablehnung bekannt gegeben haben (Art. 22, sog. Opting-out). Schliesslich kann die Generalversammlung Empfehlungen zu sämtlichen Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich der Organisation abgeben. Solche Empfehlungen sind weder völker- noch landesrechtlich verbindlich oder (gerichtlich) durchsetzbar.⁸

Hinzu kommen Mechanismen, die sich aus dem Organisationsrecht der WHO ergeben, beispielsweise der Gesundheitsversammlung Weisungen zu erlassen, um – wie es in Artikel 18 Bst. g heisst – die Aufmerksamkeit auf jede Frage des Gesundheitswesens zu lenken. Gegenüber der Organisation sind die Vertragsstaaten auch zu vielgestaltiger Berichterstattung verpflichtet (Art. 61 ff.).

Die hier interessierenden Ziele sind vom Regionalkomitee für Europa verfasst worden. Das Statut der WHO definiert Rolle und Aufgaben solcher Regionalausschüsse mehr oder minder detailliert (Art. 44 ff.). In erster Linie sollen Regionalausschüsse Richtlinien für Angelegenheiten ausschliesslich regionalen Charakters aufstellen (Art. 50 Bst. a). Um solche Richtlinien handelt es sich bei den fraglichen Zielen des Regionalkomitees für Europa. Sie sind als regionale Antwort auf die Weltgesundheitserklärung aus dem Jahre 1998 zu verstehen. Diese Ziele sind völkerrechtlich unverbindlich und landesrechtlich als programmatische Vorgaben für die innerstaatliche Gesundheitspolitik zu verstehen. Der Regionalausschuss bringt das dadurch zum Ausdruck, dass er die Ziele als Vision oder als Strategie bezeichnet und an die starke Führungsrolle und den politischen Willen appelliert, die vorhandenen Möglichkeiten zu ergreifen und zu nutzen.⁹

Es ist also weiter danach zu fragen, wie diese Vorgaben umgesetzt werden können, wem diese Aufgabe obliegt und welchen Beitrag das Recht dazu leisten kann.

4 Instrumente der Policy-Umsetzung im Bundesrecht

Es ist auf das zum Stichwort des Monismus Gesagte zurückzukommen: Eine Umsetzung von völkerrechtlichen Vorgaben ist – jedenfalls für die Schweiz – dann entbehrlich, wenn internationale Normen unmittelbar und direkt Anwendung finden im internen Recht – also von Vollzugsbehörden und

Gerichten auf Rechtsverhältnisse angewendet werden können, ohne dass die Normen noch einer zusätzlichen Konkretisierung oder Veredelung durch Gesetz- oder Verordnungsgeber im Hinblick auf die Vollzugstauglichkeit bedürften. Als direkt anwendbar gelten völkerrechtliche Bestimmungen, «die – im Gesamtzusammenhang sowie im Lichte von Gegenstand und Zweck des Vertrages betrachtet – genügend bestimmt sind, um auf einen konkreten Sachverhalt angewendet zu werden und Grundlage für eine Entscheidung zu bilden.» (BBl 1999, 5344)¹⁰ Wo das Völkerrecht Sachverhalt und Rechtsfolgen normativ derart präzise zu erfassen vermag, dass die völkerrechtliche Norm unmittelbare Anwendung finden kann, ist eine Umsetzung überflüssig.

Zuzugeben ist allerdings, dass die Bestimmung jener Normen, die als direkt anwendbar gelten können, nicht immer einfach ist. In den meisten völkerrechtlichen Verträgen stehen direkt anwendbare und lediglich programmatische Normen dicht nebeneinander. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass Artikel 12 des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107) unmittelbar anwendbar sei. Die Norm garantiert dem Kind Meinungsäusserungsrechte in «allen das Kind berührenden Angelegenheiten» – also auch in Gerichts- und Verwaltungsverfahren (BGE 124 III, 91)¹¹. Nach Artikel 24 desselben Übereinkommens anerkennen die Vertragsstaaten das Recht des Kindes «auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit»; Absatz 2 zufolge sollen sich die Staaten bemühen, die volle Verwirklichung dieses Rechts sicherzustellen, und dafür eine Reihe von Massnahmen treffen, die exemplarisch aufgelistet werden. Artikel 24 ist als nicht direkt anwendbar einzustufen. Weder die einzelnen Ziele noch das gesamte Dokument des Regionalaussschusses sind völkerrechtliche Normen bzw. Erlasse. Es ist daher eigentlich müssig, die Frage nach der direkten Anwendbarkeit zu stellen. Es sind Programme, die sich an alle staatlichen Behörden richten, die nach Massgabe ihrer Zuständigkeiten zu handeln aufgerufen – nicht aber rechtlich verpflichtet – sind.

Wenn es um die Umsetzung von internationalen Policy-Normen geht, lässt sich im Bundesrecht keine einheitliche und gefestigte Strategie oder gar eine abschliessende Typologie ausmachen. Ansätze zu solchen Strategien sind auch immer wieder überschattet von kompetenzrechtlichen Unschärfen. Vergrobernd lassen sich die verschiedenen Umsetzungsprozesse als fliessenden Übergang begreifen, dessen Extreme sich immerhin etwas genauer bestimmen lassen.

Am unteren Ende der Skala befindet sich die mit geringstem normativem Wert behaftete Selbstbindung des Bundes und seiner Behörden an Zielsetzungen und Programme, die aus der internationalen Politik übernommen werden. Drei Beispiele sollen diese Methode illustrieren:

Die ILO hat 1989 das Abkommen Nr. 169 über indigene und eingeborene Völker angenommen, die 1991 in Kraft getreten und mittlerweile von 13 Staaten ratifiziert worden ist. Der Bundesrat hat sich bereits 1991 mit der Frage beschäftigt, ob ein Beitritt der Schweiz opportun sein könnte, diese Frage damals aber verneint. Nachdem 1999 die Aussenpolitische Kommission (APK) des Nationalrates und ein Nationalrat (Motion Gysin vom 2. September 1999) Abklärungen von der Bundesverwaltung gefordert haben, hat sich der Bundesrat erneut mit dem Geschäft befasst. Er kommt zum Schluss, dass ein Beitritt heute nicht zu empfehlen sei. In seinem Beschluss vom 24. November 1999 erklärt der Bundesrat aber auch, dass er die generelle Zielsetzung des Abkommens unterstütze und seine allgemeinen Grundsätze in die Richtlinien über die Entwicklungszusammenarbeit übernehmen will; zusätzlich will er sich für seine Innenpolitik von den Prinzipien der Konvention inspirieren lassen und den Kantonen ein ähnliches Verhalten nahe legen.

Ein ähnliches Vorgehen hat Ständerat Carlo Schmid – allerdings erfolglos – für den Beitritt zum Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108) verlangt. Statt den Bundesrat zur Ratifikation zu ermächtigen, sollte das Parlament in einem einfachen Bundesbeschluss seine Unterstützung für das Übereinkommen ausdrücken und den Willen bekunden, die Grundsätze in die Gesetzgebung einfließen zu lassen; auf einen förmlichen Beitritt wäre dabei zu verzichten gewesen. Dieser Minderheitsantrag wurde u. a. wie folgt begründet:

Am zweitbesten liesse sich das durch einen einfachen Bundesbeschluss regeln, bei dem man dem Interesse der internationalen Solidarität folgendermassen Rechnung tragen würde: Wir anerkennen, dass wir auf Bundesebene mit dem Inhalt dieses Abkommens an sich einverstanden sind und es in die eidgenössische Gesetzgebung einfließen lassen wollen; der Bund wird sich andererseits im Rahmen seiner innerstaatlichen Kompetenz bei den Kantonen dafür einsetzen, dass auch die Kantone diesem Abkommen die entsprechende Beachtung schenken, andererseits soll aber die verfassungsmässige Kompetenzordnung in diesem Lande durch diesen Bundesbeschluss nicht weiterhin mutwillig tangiert werden. (AB S 1996, 63)

Das Plenum lehnte den Antrag indessen mit 31 zu 7 Stimmen ab und beschloss den normalen Beitritt zum Übereinkommen; dieses ist am 26. April 1997 mit Wirkung für die Schweiz in Kraft getreten.

Einen vergleichbaren Weg haben die Bundesbehörden – das Beispiel mag exotisch wirken – bei der Übernahme der deutschen Rechtschreibreform eingeschlagen: In der Wiener Absichtserklärung vom 1. Juli 1996 haben für die Schweiz der Präsident der Erziehungsdirektorenkonferenz und der Vizebundeskanzler ihren Willen bekundet, sich «innerhalb ihres Wirkungskreises für die Umsetzung der Reform einzusetzen» (BBl 1996 V, 69).

Am anderen Ende des Spektrums finden sich normative Verdichtungen durch vollzugsfähige und sanktionsbewehrte Normen des Landesrechts. Internationale Strategievorgaben können indessen auf verschiedenste Weise normativ umgesetzt werden: Die Bandbreite reicht über das gesamte Instrumentarium rechtlicher Sozialsteuerung (Bundesamt für Justiz 1995, 93ff.) – vom Verbot über Verhaltensanweisungen und Anreizsysteme bis hin zu nahezu unverbindlichen Empfehlungen, deren Nichtbeachtung weitgehend folgenlos bleiben kann. Welche Strategie einzuschlagen ist, bestimmt sich nicht nur nach den verfügbaren Instrumenten, sondern auch mit Hilfe von antizipierten Erfolgsbewertungen und Rechtsfolgeprognosen (Bundesamt für Justiz 1995, 111ff.)¹² – eine Aufgabe, welche die traditionelle Rechtswissenschaft nicht autonom erfüllen kann und für die heute üblich gewordene Evaluationsaufträge wohl nur unzureichende Kontrollen darstellen (vgl. etwa Bussmann 1997, 109ff.).

Artikel 36 Absatz 3 RVOG verlangt vom Bundesrat, dass er die Leistungen der Bundesverwaltung beurteilt und periodisch die ihr gesetzten Ziele überprüft; weiter wird er durch die Bestimmung verpflichtet, dem Parlament einen Bericht über die Evaluation von Leistungsaufträgen im Sinne von Artikel 44 RVOG zu unterbreiten.¹³ Zur Überprüfung von Bundesaufgaben enthält Artikel 27 RVOV präzisierende Ausführungen.

Unabhängig davon ist die Bundesgesetzgebung bisweilen dazu übergegangen, Verfassungs- und Gesetzgebung mit Ziel- und Zwecknormen zu versehen. Es gehört wohl gerade zum Wesen einer Verfassung, dass sie Regelungsziele zu definieren versucht – also Finalprogramme formuliert, die den staatlichen Behörden vorgegeben werden. Die neue Bundesverfassung formuliert gesundheitsrelevante Ziele auf zwei Arten: Einerseits stipuliert Artikel 41 Abs. 1 Bst. b ein für Bund und Kantone massgebliches Sozialziel, wonach jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhalten soll. Andererseits definieren Kompetenznormen die Stossrichtung der Bundesgesetzgebung: So sollen Mensch und Umwelt vor schädlichen und lästi-

gen Einwirkungen geschützt werden (Art. 74 Abs. 1 BV). Ganz generell hat der Bund Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu ergreifen (Art. 118 Abs. 1 BV), wozu er Vorschriften erlassen soll über den Umgang mit Lebensmitteln, Chemikalien, Heilmitteln und gesundheitsgefährdenden Gegenständen, über die Bekämpfung von Epidemien und zum Schutz vor ionisierenden Strahlen. Schliesslich ist noch auf Artikel 119 Absatz 1 BV hinzuweisen, wonach der Mensch vor Missbräuchen der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie geschützt sein soll.

In der Gesetzgebung des Bundes sind dagegen Zielnormen ebenso unüblich wie – anders als etwa bei Erlassen der EG – Präambeln oder ein ausführlicher Vorspann, der die massgeblichen Regelungsmotive erläutern würde. Gelegentlich werden Bundesgesetze und –verordnungen allerdings mit Zwecknormen eingeleitet, welche die Absichten des Gesetzgebers verdeutlichen.

Ein Beispiel für solche Zwecknormen findet sich im bundesrätlichen Entwurf zum Heilmittelgesetz: Nach Artikel 1 soll das Gesetz zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier gewährleisten, dass nur qualitativ hoch stehende, sichere und wirksame Heilmittel in Verkehr gebracht werden, und es soll dazu beitragen, dass die in Verkehr gebrachten Heilmittel richtig verwendet werden; zudem soll es Konsumentinnen und Konsumenten von Heilmitteln vor Täuschung schützen (BBl 1999, 3484f.). Zur Illustration sei hier auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) hingewiesen: Die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes – auch wenn sie nicht zentral auf Europa ausgerichtet ist – soll die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Empfängerstaat verbessern helfen (Art. 5 Abs. 1), wozu auch die Verbesserung der Ernährungslage gehört (Art. 5 Abs. 2 Bst. b).

In den letzten Jahren hat ein neues Aktionsfeld hoheitlicher Verhaltenssteuerung an Attraktivität gewonnen: Mit geeigneten Programmen soll die Öffentlichkeit für bestimmte Anliegen sensibilisiert und auf ein bestimmtes Verhalten hingelenkt werden. Dazu werden den staatlichen Behörden oder den vollzugsbeteiligten privaten Organisationen Informations-, Beratungs- und Begutachtungsaufträge erteilt. Immer mehr wird die Öffentlichkeitsarbeit zu einem Fixstern im Universum des Verwaltungshandelns – ein Fixstern, an dessen Eroberung insbesondere das Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit seinen Informationskampagnen massgeblich beteiligt ist. Mittlerweile hat sich auch die rechtswissenschaftliche Literatur des Themas angenommen und den Rahmen für behördliche

Empfehlungen und Warnungen abzustecken begonnen (Tschannen, 1999, 353ff.).

Nach Artikel 11 RVOG (SR 172.010) hat der Bundesrat die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu pflegen (eine Vorgabe, die durch Artikel 23 RVOV weiter und insbesondere im Hinblick auf die verwaltungsinterne Aufgabenverteilung konkretisiert wird).

Ein Beispiel für diese Strategie stellen die Umweltschutzfachstellen dar, welche einzurichten die Kantone auf Grund von Artikel 42 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) verpflichtet sind. Diese Fachstellen können Massnahmen zur Verringerung der Umweltbelastung empfehlen (Art. 6 Abs. 3).

Mit solchen Massnahmen soll das Privatverhalten mit sanftem Druck in eine bestimmte Richtung gelenkt werden, wobei die Richtung durch die entsprechenden politischen Ziele definiert wird, die der gesetzlichen Regelung zu Grunde liegen. Ein anderer Weg könnte schliesslich auch darin gesucht werden, dass die Beamtenschaft verpflichtet würde, ihr privates und öffentliches Verhalten an diesen Zielen auszurichten, um auf diese Weise mit vorbildlichem Beispiel voranzugehen. Die Stadt Bern hat diesen Weg zu beschreiten versucht: Um der städtischen Verkehrspolitik mehr Nachachtung zu verschaffen, sollten die städtischen Angestellten den Arbeitsweg mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen. Dem Versuch war kein Erfolg beschieden: Das Bundesgericht hat diese ausserdienstliche Pflicht zu einer Vorbildleistung – schliesslich wird damit der Arbeitsweg geregelt, der nicht zur Dienstzeit gehört – als verfassungswidrig beurteilt. Es hat dazu u. a. Folgendes ausgeführt:

Die Beschwerdeführerin übertreibt, wenn sie behauptet, die städtische Verkehrspolitik werde unglaubwürdig, wenn sich nicht sämtliche Beamte danach richteten. Eine Stadt von der Grösse Berns beschäftigt eine grosse Zahl an Arbeitskräften, von denen nur ein geringer Teil von der Bevölkerung als eigentliche Beamte beziehungsweise Repräsentanten des Gemeinwesens wahrgenommen wird. Niemand wird aber daraus, wie sich ein Mitarbeiter des städtischen Bauamts, der Wasserversorgung, des Schlachthauses oder der Kehrichtabfuhr zur Arbeit begibt, Rückschlüsse auf die Glaubwürdigkeit der Verkehrspolitik der Beschwerdeführerin ziehen. Bei leitenden Beamten, insbesondere solchen des betreffenden Dienstzweigs, mag es sich unter Umständen etwas anders verhalten; von ihnen könnte auf Grund der Treuepflicht allenfalls eine stärkere Identifikation mit den politischen Zielen der Stadt verlangt werden. (BGE 120 1a, 207f.)

5 Schlussbemerkungen

Blickt man nach dieser Tour d'Horizon zurück auf die konkreten 21 Ziele des WHO-Regionalkomitees für Europa, so ist man möglicherweise nur wenig gescheiter als zuvor. Eine klare Strategie, eine rechtlich zwingende Methode der Umsetzung gibt es für die Ziele nicht. Allerdings konnte hoffentlich aufgezeigt werden, welche Wege die Bundesgesetzgebung in verwandten Bereichen gegangen ist – Wege, die sich möglicherweise auf die Ziele übertragen lassen.

Ein vordringliches Anliegen müsste es sein, die Ziele als Gesamtpaket – denn als ein solches sind sie auch konzipiert – weiteren Bevölkerungskreisen näher zu bringen. Gerade auch kommunalen Behörden und Entscheidungsträgern können sie als Inspiration für eigene Initiativen und Reformen dienen – ein Anliegen, das sich auch in Ziel 20 verkörpert findet. In anderen Bereichen ist der Bundesgesetzgeber mit Vorhaben beschäftigt, die als Gefässe verstanden werden können, die mit den GFA-Strategien bereichert werden können: Vom Heilmittelgesetz war bereits die Rede. Auch das im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen totalrevidierte Bundesgesetz über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals¹⁴ oder die scheinbar nie enden wollende Arbeit am Krankenversicherungsgesetz können mit einzelnen Zielen (etwa Ziele 16 und 17 für den Bereich der Krankenversicherung; Ziele 18 und 19 für die medizinische Ausbildung und Forschung) angereichert werden.¹⁵ In anderen Bereichen sind – im Sinne der von Ziel 13 geforderten Wahl geeigneter Settings zur Förderung der Gesundheit – wiederum andere Akteure gefragt: der Bund beispielsweise als Dienstherr für die Gesundheit am Arbeitsplatz, die Bildungsverantwortlichen auf allen Ebenen, Bund und Kantone im Bereich des Umweltschutzes¹⁶ usw. All diesen Akteuren ist aber zuerst einmal Inhalt und Sinn der Ziele näher zu bringen. Der Regionalausschuss hat Vorbildliches geleistet, indem er nicht nur Ziele formuliert hat, sondern auch Umsetzungshilfen, Muster und Modelle vermittelt. Solche Hilfen und Anregungen tragen wesentlich dazu bei, Behörden und Privaten einen Weg in eine gesunde Zukunft zu weisen.

Anmerkungen

- 1 Überarbeitete Fassung eines Referates vom 27. November 1999 für die Fortbildungsveranstaltung des Weiterbildungsprogramms Gesundheitswesen der Universität Bern zum Thema «WHO Ziele für das 21. Jahrhundert und ihre Bedeutung für die schweizerische Gesundheitspolitik». Der Text gibt ausschliesslich die Meinung des Autors wieder.
- 2 Siehe dazu die Antworten des Bundesrates vom 9. Dezember 1996 auf die Interpellation Samuel Schmid vom 3. Oktober 1996 (Völkerrecht - Wechsel zum Dualismus; AB N 586) und auf die Motion Alexander Baumann vom 3. Oktober 1996 (Systemwechsel für die Einführung von Völkerrecht). Beide Vorstösse sind am 9. Oktober 1998 abgeschrieben worden, weil sie seit mehr als zwei Jahren hängig waren.
- 3 So nimmt der Bund nach Art. 54 Abs. 3 BV bei der Wahrnehmung seiner Befugnis in auswärtigen Angelegenheiten Rücksicht auf die Zuständigkeit der Kantone und wahrt deren Interessen. An aussenpolitischen Entscheidungen, welche kantonale Kompetenzen oder Interessen berühren, sollen die Kantone gestützt auf Art. 55 Abs. 1 BV mitwirken können; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und sie sind – bei besonderer Betroffenheit – an den internationalen Verhandlungen zu beteiligen. Siehe zum Ganzen auch BBl 1997 I, 231f.
- 4 Siehe Art. 166 Abs. 2 BV sowie der neue Art. 47bis GVG, BBl 1999, 8668 (Referendumsvorlage); siehe dazu die Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Juni 1999 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999 über die Parlamentarische Initiative «GVG – Anpassungen an die neue BV», BBl 1999, 5984.
- 5 So beispielsweise Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 19. Dezember 1997 über die Genehmigung des Beitritts zum Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt, BBl 1997 IV, 1622 (Referendumsvorlage). Siehe dazu auch die Erläuterungen in der bundesrätlichen Botschaft mit Hinweis auf vergleichbare Regelungen, BBl 1997 III, 381. Hinsichtlich des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Personals hat das Parlament den Bundesrat mittels befristetem Bundesbeschluss ermächtigt, Änderungen des Übereinkommens und seiner Anhänge zu genehmigen oder solchen zuzustimmen, sofern diese nicht dem Staatsvertragsreferendum unterstellt werden müssten; siehe Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1999, BBl 1999, 8736 (Referendumsvorlage).
- 6 Ähnlich auch Art. 47 Abs. 2 des Gewässerschutzgesetzes (GschG, SR 814.20), wonach der Bund vor Erlass der Ausführungsvorschriften und bei der Vorbereitung von völkerrechtlichen Vereinbarungen die Kantone und die interessierten Kreise anzuhören hat.
- 7 Nach Art. 27 VRK (SR 0.111) kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen. Vgl. dazu BGE 122 II, 487. Weiter bestimmt Art. 46 VRK, dass Vertragspartnern nicht entgegengehalten werden kann, der Vertrag sei unter - für die Vertragspartner objektiv nicht offenkundiger - Verletzung innerstaatlicher Vorschriften über die Vertragsabschlusskompetenz abgeschlossen worden; siehe dazu BGE 120 Ib, 365f.
- 8 Zu Vergleichszwecken siehe dazu BGE 125 I, 192, in dem Empfehlungen und Normen des Rates der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (IATA) als rechtlich nicht verbindlich qualifiziert worden sind.
- 9 Siehe Dok.EUR/RC48/10, 5f.
- 10 Aus der Praxis des Bundesgerichts siehe BGE 125 I, 190.
- 11 Vgl. auch BGE 124 II, 368.
- 12 Hinsichtlich der Führungsgrundsätze für die Bundesverwaltung siehe Art. 11 und 12 RVOV (SR 172.010.1).
- 13 Beispiele von sog. retrospektiven Evaluationsklauseln finden sich im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341): Art. 8 Abs. 1 spricht von der «Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen»; im Opferhilfegesetz (SR 312.5): Art. 11 Abs. 4 handelt von der Wirksamkeit der Opferhilfe; im Energiegesetz vom 20. Juni 1998 (SR 730.0): in Art. 20 geht es um die Untersuchung der Auswirkungen (siehe dazu die Darstellung in der Botschaft zum Energiegesetz, BBl 1996 IV, 1044 ff.); in der KVV (SR 832.102): Art. 32: in der Verordnung vom 3. Oktober 1994 über die Wohnheimförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (SR 831.411): Art. 18. Nach Art. 4 Abs. 2 Bst. c und d der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle (SR 172.210.11) soll die VKB insbesondere die tatsächlichen Wirkungen der Verwaltungstätigkeit überprüfen und kontrollieren, ob diese den rechtlich und politisch vorgegebenen Zielen und Aufgaben entspricht.
- 14 Siehe BBl 1999, 8643, insbes. 8645ff. (Referendumsvorlage); siehe namentlich Art. 13 Bst. b über die Akkreditierung von Weiterbildungsprogrammen, die geeignet sein müssen, «die vom Bundesrat festgelegten Weiterbildungsziele (...) zu erreichen»; siehe auch Art. 17 Abs. 2, wonach der vom Bundesrat ein-

zusetzende Weiterbildungsausschuss der Trägerorganisation von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung vorschlagen kann; zentral ist schliesslich auch Art. 18, wonach Inhaber eidgenössischer Titel zur fachlichen Weiterbildung verpflichtet sind.

- 15 Siehe etwa die vom Bundesrat als indirekte Gegenvorschläge zur Volksinitiative «für tiefere Arzneimittelpreise» präsentierten Gesetzesvorhaben, BBl 1999, 7556 ff.
- 16 Siehe dazu auch den Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 1999 über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone, BBl 1999, 7735, insbesondere das Fazit, 7755: «Die im vorliegenden Bericht genannten Massnahmen sind geeignet, die Luftqualität nachhaltig zu verbessern. So besteht noch ein beträchtliches technisches Potential zur Emissionsminderung, das ausgeschöpft werden

kann. Weiter können Anreize für ein umweltgerechtes Verhalten bei Mobilität, Konsum und Produktion mithelfen, die Luftqualität zu verbessern. Stichworte dazu sind: ökologische Steuerreform, Agrarreform und Abgeltung der externen Kosten der Luftverschmutzung durch den Verkehr. Auch auf internationaler Ebene kann sich die Schweiz für weitere Luftreinhalte-Massnahmen einsetzen.»

Literatur

- Bundesamt für Justiz, 1995 (Nachdruck 1997), Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden).
- Bussmann, Werner, 1997, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, *Gesetzgebung heute* 1997/3, S. 109–136.
- Tschannen, Pierre, 1999, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, *Zeitschrift für schweizerisches Recht ZSR* 1999/II, S. 353ff.

Résumé

L'auteur analyse de quelle manière des objectifs formulés au niveau international, tels que les objectifs de politique sanitaire fixés par l'organisation mondiale de la santé (OMS), peuvent être intégrés dans le droit constitutionnel et administratif suisse. L'examen du droit fédéral ne permet pas de déceler une stratégie claire et uniforme, ni de définir des catégories de moyens, notamment parce que les compétences ne sont pas délimitées avec précision. La palette des modèles de mise en œuvre est vaste. La solution la moins contraignante repose sur une déclaration de la Confédération sans portée normative selon laquelle ses autorités sont liées par les objectifs et les programmes arrêtés sur le plan international. L'édiction de normes du droit national, directement applicables et pourvues de sanctions pour les cas d'infractions, constitue le modèle le plus élaboré. Les instruments d'action de l'Etat vont de l'interdiction, en passant par les directives de comportement et les systèmes d'incitation, jusqu'à la simple recommandation dont le non-respect n'entraîne aucune suite.