



26. Januar 2009

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 01

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. Oktober 2007 hat die erste Veranstaltung des Forums für Rechtsetzung stattgefunden. Seither sind bereits mehrere Forums-Anlässe durchgeführt worden. Sie haben die Nützlichkeit einer engen Zusammenarbeit der mit Rechtsetzungsarbeiten betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung deutlich gemacht. Einer Anregung entsprechend, die im Rahmen des Forums gemacht worden ist, wollen wir nun mit einem Newsletter das Netzwerk der Legistinnen und Legisten weiter stärken. Der Newsletter soll dreimal pro Jahr, jeweils zwischen den Forums-Anlässen, erscheinen. Er wird namentlich Gelegenheit bieten, kurz auf die Diskussionen im Rahmen des Forums zurückzublicken, Schlussfolgerungen zu ziehen, und auch neue Themen anzukündigen (1.). Im Weiteren sollen gute oder schlechte praktische Beispiele aufgezeigt und wiederkehrende allgemeine Fragen thematisiert werden (2.). Schliesslich soll der Newsletter genutzt werden für Hinweise auf einschlägige Veranstaltungen (3.) und Publikationen (4.). Ich hoffe, dass der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der an Rechtsetzungsaufgaben interessierten Personen in der Bundesverwaltung damit weiter verbessert werden können.

Luzius Mader, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Bundesamt für Justiz

Inhalt:

1. Rückblick und Ausblick	2
2. Soll/muss/kann man vor einer externen Anhörung eine Ämterkonsultation durchführen?. 3	
3. Veranstaltungen	5
4. Neue Publikationen	6

Hinweis: Ein Mausklick auf einen Titel bringt Sie direkt zum gewünschten Text.

1. Rückblick und Ausblick

An der **vierten Veranstaltung** vom 22. Oktober 2008 haben wir uns folgendem Thema gewidmet:

La Confédération doit-elle indemniser les cantons pour la mise en œuvre du droit fédéral?

La mise en oeuvre du droit fédéral est en principe l'affaire des cantons. Ils ne peuvent prétendre à une indemnité à cet égard. Ce principe est parfois expressément rappelé dans la loi. Mais il existe également des lois qui prévoient une indemnisation des cantons. Selon quels critères faut-il choisir le système ? Tel était un des thèmes abordés lors de la 4^{ème} rencontre du forum de législation.

Un autre thème abordé lors du forum était le projet „Coup de balai matériel dans le droit fédéral“. Le Conseil fédéral est chargé d'examiner le droit fédéral en vigueur afin de déterminer si sa densité normative doit être réduite ou si des dispositions d'organisation ou de procédure doivent être modifiées. Les participants au forum ont réfléchi aux domaines du droit qui pourraient se prêter à un projet pilote et ont en particulier mis en évidence la législation en matière de protection des données.

Comment rédiger des lois claires ? Un élément essentiel est d'utiliser des règles et formulations "types". Ce qui est identique doit être exprimé de manière identique et ce qui est différent doit être exprimé de manière différente. Exprimer les choses de manière identique suppose l'utilisation de règles et formulations "types".

Wie immer haben wir die **Unterlagen** der Forumsveranstaltungen auf der Internetseite des Forums bereitgestellt:

<http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

Die **nächste Veranstaltung** wird am 26. Februar 2009, 14.00–17.00 Uhr, stattfinden (Ort wird noch bekannt gegeben).

Wir werden sozusagen einen innenpolitischen und einen aussenpolitischen Teil haben: Innenpolitisch wird ein Schwerpunkt der neue Gesetzgebungsleitfaden sein, der kürzlich erschienen ist. Die Verfasser werden diesen vorstellen und die auf dem Internet abrufbaren Module präsentieren. Das BJ ist gespannt auf erste Reaktionen der Ämter.

Aussenpolitisch wird die Direktion für Völkerrecht über die Praxis der Ermächtigung des Bundesrates oder der Ämter berichten, politische Absichtserklärungen („Memorandums of Understanding“) abzugeben – ein aktuelles Beispiel ist die Erklärung von Bundesrat Leuenberger über die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Vereinigten Arabischen Emirate im Bereich der Energietechnologien. Und das BJ berichtet über den Zwischenstand eines verwaltungsinternen Meinungsaustauschs zur Frage, ob das Bundesrecht direkt-dynamisch auf ausländisches Recht verweisen darf.

Sie sehen: Es liegt wieder genug Stoff für eine anregende Diskussion vor. Wir freuen uns auf Ihr Erscheinen!

2. Soll/muss/kann man vor einer externen Anhörung¹ eine Ämterkonsultation durchführen?

Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG, SR 172.061):

Art. 10 Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite

¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei kann zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite die betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung anhören.

² Das Ergebnis einer Anhörung ist öffentlich zugänglich zu machen.

Regierungs- und Verwaltungsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1):

1. Kapitel: Der Bundesrat

(...)

Art. 4 Ämterkonsultation

¹ Bei der Vorbereitung von Anträgen lädt das federführende Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme ein. In begründeten Ausnahmefällen kann auf die Ämterkonsultation verzichtet oder kann diese auf einen engen Adressatenkreis beschränkt werden.

² Differenzen werden so weit wie möglich in der Ämterkonsultation bereinigt; das federführende Departement erstattet dem Bundesrat darüber Bericht.

³ Als mitinteressiert gelten die Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind.

"Bei der Vorbereitung von Anträgen" heisst in diesem Kontext natürlich: bei der Vorbereitung von Anträgen *an den Bundesrat*. Bei einer Anhörung nach Artikel 10 VIG hingegen braucht es keinen Antrag an den Bundesrat, da ein Departement oder die Bundeskanzlei sie in eigener Verantwortung eröffnet. Konsequenterweise machen die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte² keine Vorschriften über das Anhörungsverfahren.

Man ist versucht, den Umkehrschluss zu ziehen: Bei Anhörungen nach Artikel 10 VIG wäre dann keine Ämterkonsultation angebracht. Dies wäre jedoch ein Trugschluss. Artikel 15 RVOV:

Art. 15 Mitwirkung mitinteressierter Verwaltungseinheiten

¹ Soweit nicht eine Ämterkonsultation vorgeschrieben ist, stellen die Verwaltungseinheiten zur Vorbereitung ihrer Entscheide die Mitwirkung aller mitinteressierten Einheiten sicher.

² Die Mitwirkung erfolgt in Form der Anhörung, wenn nicht eine entsprechende Rechtsgrundlage die Zustimmung vorsieht. Die Anhörung erfolgt grundsätzlich schriftlich.

¹ Gemäss Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005, eine Art "kleine Vernehmlassung".

² Sogeannter Roter Ordner: <http://intranet.bk.admin.ch> > Dokumentation > Richtlinien für Bundesratsgeschäfte.

³ Ist eine Zustimmung erforderlich, werden Differenzen von den beteiligten Einheiten selber bereinigt. Ausnahmsweise können diese eine Differenzbereinigung auf nächsthöherer Ebene verlangen.

Ob der Umgang der RVOV und des VIG mit den Begriffen "Ämterkonsultation" und "Anhörung" sinnvoll ist, ist hier nicht das Thema. Fest steht jedoch, dass – grundsätzlich gleich wie bei der eigentlichen Ämterkonsultation nach Artikel 4 RVOV – alle mitinteressierten Verwaltungseinheiten konsultiert ("angehört") werden müssen. Die eingangs gestellte Frage, ob eine Ämterkonsultation durchgeführt werden müsse/solle/könne, ist daher so zu beantworten:

Vor einer externen Anhörung ist zwar keine formelle Ämterkonsultation nach Artikel 4 RVOV durchzuführen, doch eine Konsultation aller mitinteressierten Verwaltungseinheiten ist dennoch obligatorisch. Praktische Unterschiede zur "richtigen" Ämterkonsultation gibt es kaum.

3. Veranstaltungen

A Séminaire de légistique de Montreux - Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives

Objectifs: Proposer une démarche méthodique, des techniques et des conseils pour concevoir le contenu de la législation (légistique matérielle) et traduire ce contenu en normes juridiques (légistique formelle)

Programme: 2 modules: Séminaire de base: concevoir la loi; rédiger la loi; évaluer la loi • Séminaire d'approfondissement: créer la loi; négocier la loi; rédiger la loi

Montreux, 4–6 mars 2009, 2x4 demi-journées, 32h.

<http://www.unige.ch/formcont/droit/cetel.html>

B Murtener Gesetzgebungsseminar

Grundlagenseminar I: Rechtsetzungsmethodik

Zielsetzung und Inhalt: Das Seminar soll die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Lage versetzen, an Rechtsetzungsprojekten selbständig und substantiell mitzuwirken. Sie sollen dafür sensibilisiert werden, mit welcher Methodik sie ein Rechtsetzungsprojekt angehen können und welche Fragen sich dabei stellen. Es wird aufgezeigt, wie eine Problematik, die zur Rechtsetzung Anlass gibt, einer methodischen Analyse zugeführt werden kann. Ein weiterer Schwerpunkt ist der Phase der Erarbeitung eines Regelungskonzepts gewidmet. Zur Sprache kommen ausserdem die Instrumente zur Überprüfung von Erlassentwürfen sowie die Wirkungsprüfung. Die Formulierung von Normtexten wird im [Grundlagenseminar II](#) behandelt.

Murten, 2. – 4. April 2009

<http://www.federalism.ch/index.php?page=894&lang=1>.

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion

Zielsetzung: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen ihr Bewusstsein für die redaktionelle Seite der Gesetzgebung weiterentwickeln und ihre Fähigkeiten verbessern, Normtexte im Sinne der Verständlichkeit zu optimieren. Sie lernen, Schwächen in Erlassen zu erkennen und zu beseitigen. Insbesondere lernen sie wichtige redaktionelle Faustregeln, gute Formulierungen für häufige und problematische Normtypen sowie Hilfsmittel für die Gesetzesredaktion kennen und anwenden.

Inhalt: Recht kann nur dann umgesetzt und befolgt werden, wenn es verstanden wird. Aber verstanden von wem? Und was heisst Verständlichkeit genau? Wie lässt sie sich fördern und was steht ihr im Weg? Mit diesen und verwandten Fragen befasst sich das Seminar. In Referaten, vor allem aber in Übungen und Diskussionen behandelt es eine Reihe von Aspekten der Verständlichkeit, so auch die immer wiederkehrenden neuralgischen Normtypen und deren sprachliches Kleid sowie Auswirkungen der Systematik von Erlassen auf deren Verständlichkeit.

Murten, 4. – 6. November 2009 und evt. 11. – 13. November 2009

<http://www.federalism.ch/index.php?page=895&lang=1>

4. Neue Publikationen

a. **Matthias Oesch, Differenzierung und Typisierung – Zur Dogmatik der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung, 2008, Bern, Stämpfli**

Der Autor dieser Berner Habilitationsschrift befasst sich mit der Tragweite des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 8 Abs. 1 BV für die Rechtsetzung. Das Gleichbehandlungsgebot verlangt, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die notwendigen Differenzierungen vorzunehmen. Gleichzeitig sind aber gewisse Typisierungen unumgänglich, sei es aus Gründen der Praktikabilität, der Rechtssicherheit oder der Verhältnismässigkeit. Die Arbeit entwickelt bereichsspezifische Kriterien für die Beurteilung der Zulässigkeit von Typisierungen und zeigt Unzulänglichkeiten in der gängigen Gesetzgebungspraxis auf.

b. **Stefan Vogel, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, 2008, Zürich, Schulthess**

Das öffentliche Organisationsrecht bildet selten Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung, obwohl es in der Praxis – ganz besonders in der Praxis der Rechtsetzung – durchaus wichtig ist. Die Dogmatik bietet ein entsprechend uneinheitliches Bild. Im Bestreben, eine systematisierende Gesamtsicht der Materie zu ermöglichen, wird diese stufenförmig angegangen und zwischen Konzepten, Strukturprinzipien und Organisationsformen unterschieden. Die konzeptbezogenen Ausführungen widmen sich vor allem dem Bürokratieleansatz sowie betriebswirtschaftlichen und integrativen Modellen. Bei den Strukturen gilt das Augenmerk dem Hierarchieprinzip, der Rechtsfähigkeit sowie dem Verhältnis von monokratischem und kollegialem Verwaltungsaufbau. Unter dem Stichwort der Organisationsformen wird auf Ämter, Beauftragte, Verwaltungskontrollstellen, Kommissionen, Anstalten und Stiftungen sowie Körperschaften eingegangen.

c. **Revision des Botschaftsleitfadens: Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der Botschaftsleitfaden, der verbindliche Regeln über den Aufbau von Botschaften und über gewisse Standardausführungen und -formulierungen enthält, ist in einem gewichtigen Punkt revidiert worden: Dies betrifft denjenigen Teil einer Botschaft, in dem das Verhältnis der Botschaft zur Legislaturplanung abzuhandeln ist. Neu soll nicht nur auf die Botschaft des Bundesrates, sondern auch auf den Bundesbeschluss der eidgenössischen Räte verwiesen werden (S. 30 des Botschaftsleitfadens).

<http://intranet.bk.admin.ch/dokumentation/brges/00868/index.html?lang=de>

Weitere gewichtige Änderungen werden demnächst folgen: Diese betreffen:

- Ausführungen über das Verhältnis zum Subventionsgesetz. Bundesratsbeschluss vom 30. Mai 2008: "In allen Botschaften zur Schaffung bzw. Revision von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zur Erneuerung von mehrjährigen Finanzbeschlüssen wird in einem separaten Kapitel zwingend über die Einhaltung der Grundsätze gemäss Subventionsgesetz, namentlich auch die Möglichkeit der Befristung und degressiven Ausrichtung von Subventionen ('Sunset Legislation'), Bericht erstattet."
- Ausführungen zur Generationenverträglichkeit. Dies verlangt eine neue Bestimmung im Parlamentsgesetz (Art. 141 Abs. 2 Bst. g; BBl 2008 8233), hervorgegangen aus einer von den Räten angenommenen Motion von Markwalder Bär (06.3872).

d. Merkblätter als Ergänzung zu den GTR

Der Deutsche Sprachdienst der Bundeskanzlei hat, in Ergänzung und Weiterführung der Gesetzestechnischen Richtlinien, zwei Merkblätter ins Internet gestellt:

<http://intranet.bk.admin.ch/themen/lang/00939/04590/index.html?lang=de>

Es handelt sich um:

- ein Merkblatt mit redaktionellen und gesetzestechnischen Faustregeln zur Gestaltung von Bundesbeschlüssen über völkerrechtliche Verträge;
- ein Merkblatt mit redaktionellen und gesetzestechnischen Faustregeln zur Gestaltung von Gebührenverordnungen und von Gebührenbestimmungen in eandern Erlassen.

Ein Merkblatt zur Gestaltung von Teilkraftsetzungsverordnungen folgt demnächst.