



10. September 2013

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 15

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

1. Approbation ultérieure de traités internationaux.....	1
2. Totalrevidierte Gesetzestechnische Richtlinien (GTR).....	2
3. Crashkurs: Fahnen lesen (dépliants).....	4
4. Teilbarkeit parlamentarischer Vorstösse: Praxisänderung	6
5. Neue Publikationen, Varia	6
6. Veranstaltungen	8
7. Rückblick auf die 18. Veranstaltung vom 27. Juni 2013: Weisungen, Hilfsmittel und Allgemeinverfügungen.....	9
8. Ausblick auf die 19. Veranstaltung vom 31. Oktober 2013.....	14

1. Approbation ultérieure de traités internationaux

Selon l'art. 184, al. 2, de la Constitution, il appartient au Conseil fédéral de signer les traités internationaux, de les soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale et de les ratifier. Lorsque la compétence de conclure un traité international relève du ressort du Conseil fédéral, sa signature revêt généralement un caractère définitif et exprime la volonté de la Suisse d'être liée par le traité. Il arrive des fois qu'une personne signe un traité bilatéral au nom de la Suisse sans y avoir été préalablement habilité par le Conseil fédéral. Même si une telle signature lie la Suisse du point de vue de la Convention de Vienne sur le droit des traités ([RS 0.111](#), cf. art. 46), il importe de soumettre le traité à l'approbation ultérieure («*Nachträgliche Genehmigung*») du Conseil fédéral. Dans ce cas, une confirmation de la signature ou une habilitation a posteriori par le Conseil fédéral pour signer le traité ne sont pas nécessaires; dans le dispositif, il suffit de mentionner l'approbation ultérieure (cf. [Classeur rouge](#), ch. 1, 3 et 4 du modèle [Accords internationaux : Dispositif de décision](#)).

Office fédéral de la Justice, Unité Législation I

2. Totalrevidierte Gesetzestechnische Richtlinien (GTR)

Die Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR) wurden im Juli 2013 in einer vollständig überarbeiteten Fassung im Netz aufgeschaltet:

www.bk.admin.ch > Themen > [Gesetzestechnik](#)

Auch die gedruckte Fassung ist seit kurzem verfügbar:

www.bundespublikationen.admin.ch (Artikel-Nr.: 104.608)

Bisher musste neben den GTR stets auch eine Reihe von ergänzenden Merkblättern konsultiert werden, die auch gewisse Änderungen gegenüber dem früheren GTR-Text enthielten, z. B. bei der Verweisung auf EU-Recht. Diese Merkblätter wurden in die neuen GTR integriert. Zahlreiche neue Beispiele machen die abstrakten Regeln greifbarer. Praxisänderungen gibt es nur relativ wenige.

Für mehr Informationen siehe Stephan Brunner, Die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes, LeGes 2013/2 (www.leges.ch, erscheint demnächst).

Eine kurze Liste von Praxisänderungen, die Ihren Alltag erleichtern sollen:

«(neu)» schreibt man neu nicht mehr

Neue Bestimmungen mussten bisher mit dem in Klammern gesetzten Wort «neu» / «nouveau/nouvelle» / «nuovo/a» versehen werden. Dies aber nur bei Erlassen der Bundesversammlung und auch dort nur im Entwurfsstadium. Zudem wurde die Neuheit rein formal nach der Nummerierung beurteilt: Ob die «neuen» Bestimmungen auch inhaltlich neu waren, liess sich aus dem neu-Vermerk nicht ableiten. Dieser wurde nun abgeschafft.

~~Art. 94 (neu)~~ Zusammenarbeit mit den Behörden

¹ Die Luftverkehrsunternehmen arbeiten mit den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone zusammen. Die Modalitäten der Zusammenarbeit sind in der Betriebsbewilligung oder in einer Vereinbarung zwischen dem BFM und dem Unternehmen zu regeln.

² In der Betriebsbewilligung oder der Vereinbarung kann zusätzlich insbesondere Folgendes festgelegt werden:

Ob neue Verordnung oder Änderung: «Diese Verordnung tritt am ... in Kraft.»

Die bisherige, unnötige Variation in den Inkrafttretensklauseln von Verordnungen wurde abgeschafft (GTR 2013 Rz. 302):

	Gesetz	Verordnung
neuer Erlass / Totalrevision	¹ <u>Dieses Gesetz</u> untersteht dem fakultativen Referendum. ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.	<u>Diese Verordnung</u> tritt am 1. September 2013 in Kraft.
Teilrevision	¹ <u>Dieses Gesetz</u> untersteht dem fakultativen Referendum. ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.	Diese Änderung tritt am 1. Mai 2013 in Kraft. <i>Verordnung</i>

Vereinfachte und vereinheitlichte Referendums Klauseln für Bundesbeschlüsse

Insbesondere bei der Genehmigung von Staatsverträgen werden neu einfachere und einheitlichere Referendums Klauseln verwendet.

¹ Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.

¹ Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

¹ Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Wir stellen die neue Praxis hier nicht dar, weil sie sich von Sprache zu Sprache unterscheidet. Es wurde jedoch darauf geachtet, alle unnötigen Variationen innerhalb der Sprachfassungen abzuschaffen (GTR 2013 Rz. 164–170, 221–229).

Klärung der Regeln zur Teilkraftsetzung

Legt das zuständige Organ das Inkrafttreten momentan nur für einen Teil eines bereits verabschiedeten Erlasses fest, so spricht man von einer Teilkraftsetzung. Die neuen GTR verdeutlichen die dafür geltenden Regeln und stellen insbesondere klar, dass die erste Teilkraftsetzung nicht mit einer Verordnung gemacht wird. Zudem wird der Erlasskörper der Teilkraftsetzungen verschlankt: Der Hinweis auf die bereits in Kraft getretenen Bestimmungen steht nur noch in einer Fussnote (GTR 2013 Rz. 182–186).

neu:

Verordnung über eine Teilkraftsetzung des Mehrwertsteuergesetzes

vom 12. Oktober 2011

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf Artikel 116 Absatz 2 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009¹ (MWSTG),
verordnet:

Einziges Artikel

¹ Artikel 78 Absatz 4 MWSTG tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

² Artikel 34 Absatz 3 wird zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt.

¹ [SR 641.20: bereits in Kraft gesetzte Bestimmungen: AS 2009 5203, 5257](#)

Aktualisierte Übersicht über die Erlassformen der Bundesversammlung

Die Übersicht über die Erlassformen der Bundesversammlung wurde an das geltende Verfassungsrecht angepasst. So wurden die Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von Staatsverträgen mit gleichzeitiger Verabschiedung innerstaatlicher Umsetzungsakte ([Art. 141a BV](#)) neu aufgenommen. Zudem wurde die Übersicht stringenter aufgebaut, indem sie sich enger an die Systematik der Bundesverfassung anlehnt (GTR 2013 Rz. 156).

«Aufhebung und Änderung anderer Erlasse»

Dieser Titel steht neu dort, wo es bisher «Aufhebung und Änderung *bisherigen Rechts*» hiess. Die bisherige Formulierung war unlogisch: Bei einem Änderungs erlass ist auch der zur Hauptsache geänderte Erlass «bisheriges Recht» (GTR 2013 Rz. 42 und 44).

Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II
im Einvernehmen mit der Bundeskanzlei, Sektion Recht

3. Crashkurs: Fahnen lesen (dépliants)

Die sogenannten Fahnen (dépliants) dienen den eidgenössischen Räten und den vorberatenden Kommissionen als Grundlage für die jeweils anstehende Beratung. Zu diesem Zweck bilden sie den bisherigen Entscheidungsprozess bis zum jeweils aktuellen Verfahrensschritt ab. Eine Fahne ist eine synoptische Darstellung, die von links nach rechts das geltende Recht, den Erlassentwurf, allfällige bereits gefällte Beschlüsse der Räte und die Anträge der vorberatenden Kommission aufführt¹.

Die Fahnen sind öffentlich zugänglich: www.parlament.ch > Dokumentation > [Curia Vista](#); dort das gewünschte Geschäft suchen > Anträge/Fahnen

Zwei Beispiele

1. Einfacher Fall: Geschäft Nr. [11.049](#), Fahne [S1 D](#) / [S1 F](#)². Hier gibt es nur drei Spalten: Geltendes Recht, Entwurf des Bundesrats, vorberatende Kommission. Diese Fahne dient dem Plenum des Erstrats als Entscheidungsgrundlage.
2. Komplizierter, nach langem Verfahren: Fahne [N4 D](#) / [N4 F](#)³ im selben Geschäft.

Fahne richtig einordnen

Auf jeder Fahne steht links oben, zu welchem Geschäft sie gehört, welchen Rat sie betrifft und zu welcher Session sie gehört. Leider werden die Fahnen in der Übersicht im Internet nicht immer in der richtigen Reihenfolge angezeigt. Stattdessen kann man sich an die Nummerierung halten. Die Nummer ist übrigens auch auf der Fahne selber ersichtlich, unten auf der ersten Seite.

Leseanweisung der Spalte sowie Auslassungspunkte (...) beachten

Es ist wichtig, die Leseanweisung zuoberst in der Spalte auf der ersten Seite der Fahne zu beachten. Nur so kann man den Inhalt der Spalte richtig interpretieren. Oft steht der folgende Hinweis (etwa im Beispiel 1, dritte Spalte):

dt.: «Zustimmung zum [Entwurf, Beschluss des Nationalrats ...], wo nichts vermerkt ist»

frz.: «Adhésion [au projet, à la décision du Conseil National], sauf observation»

In diesen Fällen werden nur Textbestandteile abgedruckt, die dem vorangehenden Beschluss widersprechen. Dabei werden nicht immer ganze Sätze oder gar Absätze wiedergegeben. Vielmehr steht nur das kleinstmögliche Element (z.B. eine Zahl) mit gerade so viel Kontext, dass man es zweifelsfrei lokalisieren kann (z.B. das vorangehende und das folgende Wort; s. Beispiel 1, S. 35/Art. 27 Abs. 5^{bis} des ETH-Gesetzes: «Die Absätze 1–5^{bis} gelten ...»).

Anstelle des nicht abgedruckten Textes werden in solchen Fällen Auslassungspunkte (...) gesetzt. Findet sich auch in der vorangehenden Spalte kein Text, so muss man weiter nach links wandern, bis man den Text findet, für den die Auslassungspunkte stehen.

«Aufgehoben» / «Abrogé(e)»

Dieser Vermerk ist Teil des Erlasstextes und bedeutet, dass die betreffende Bestimmung *des geltenden Rechts* aufgehoben werden soll.

¹ Falls es sich um einen Erlassentwurf einer Parlamentskommission handelt, werden die Anträge des Bundesrates rechts davon eingefügt. Bei Totalrevisionen und neuen Erlassen gibt es keine Spalte «Geltendes Recht».

² S: Ständerat; 1: erste Beratung; D/F: Sprache

³ N: Nationalrat; 4: Vierte Beratung; D/F: Sprache

«Streichen» / «Biffer»

Dieser Vermerk ist nicht Teil des Erlasstextes. Er bedeutet, dass die betreffende Bestimmung, die gemäss *dem Entwurf oder dem vorangehenden Beschluss* gelten sollte, aus dem Entwurf entfernt werden soll.

«Festhalten» / «Maintenir»

Auch dieser Vermerk ist nicht Teil des Erlasstextes. Er bedeutet, dass die im selben Rat früher beschlossene Fassung gelten soll, entgegen dem Beschluss des anderen Rats (Beispiel 2, Art. 19 Abs. 4^{bis}).

Im Titel: «Differenzen» / «Divergences» (s. Beispiel 2)

Dieser Vermerk bedeutet, dass die betreffende Fahne nicht mehr alle im ursprünglichen Entwurf enthaltenen Bestimmungen wiedergibt, sondern nur noch die offenen Punkte, d.h. jene Bestimmungen, zu denen die beiden Räte noch keinen übereinstimmenden Beschluss gefasst haben. Will man in solchen Fällen den vollständigen Text rekonstruieren, wie er gemäss den bisherigen Beratungen lauten würde, muss man Schritt um Schritt bis zur letzten Nicht-Differenzen-Fahne zurückgehen und alle Beschlüsse analysieren.

Beschlussfahnen

Die meisten Fahnen stellen die von der vorberatenden Kommission beschlossenen Anträge an ihren Rat dar. Manchmal wird zusätzlich eine Fahne erstellt, die den Beschluss des Plenums wiedergibt. Diese dient der Kommission des anderen Rats als Grundlage für ihre anschließende Beratung (z.B. Geschäft Nr. [11.049](#), Fahne [S11 D](#) / [S11 F](#), «Fahne Frühjahrs-session 2012 **Beschluss** Ständerat»).

Minderheitsanträge

Minderheitsanträge aus den Kommissionen werden zuhanden des Plenums dargestellt (Beispiel 1 S. 13).

Neu nummerieren?

Während der parlamentarischen Beratungen wird nie umnummeriert. So wird z.B. ein während der Beratungen neu eingeschobener Absatz als «Abs. 4^{bis}» bezeichnet, auch wenn man die Absätze des Artikels für das Bundesblatt und die AS neu nummerieren würde. Bei systematischen Umstellungen wird die an eine andere Stelle des Erlasses zu verschiebende Bestimmung an der ursprünglichen Stelle «aufgehoben» beziehungsweise «gestrichen» und an der neuen Stelle eingefügt (z.B. als Art. 5a oder als Abs. 3^{bis}). Erst die Redaktionskommission der Bundesversammlung nummeriert den fertig beratenen Text für die Schlussabstimmung so, wie er in Bundesblatt/AS erscheinen soll. So wurde Artikel 19 Absatz 4^{bis} des Bundespersonalgesetzes in [AS 2013 1493](#) zu Absatz 5.

Lernkontrolle

1. Welchen Text hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats bei ihrer letzten Beratung der Änderung des Bundespersonalgesetzes dem Nationalrat beantragt?

Auflösung: (etlapS .6/.5 ,leipsieB netnaneq tlohredeiW mi 4N enhaF) 2102 rebmezeD .4 mov starednätS sed gnussaF eiD

2. Vertrackt: Wenn der Zweirat beschliesst, an der *Streichung* einer durch den Erstrat abweichend von der bisherigen Haltung des Zweirats beschlossenen *Aufhebung* einer *geltenden* Bestimmung *festzuhalten*, und der Erstrat dem schliesslich *zustimmt*, was gilt dann?

Auflösung: neheseb tbielb gnummitseB ednetleg eiD

4. Teilbarkeit parlamentarischer Vorstösse: Praxisänderung

Der Bundesrat hat, um seine Praxis derjenigen des Parlaments anzugleichen, die *Richtlinien über die Ausarbeitung von Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen* in einem Punkt angepasst: Vorstösse werden nur noch als teilbar (Art. 119 Abs. 2 ParlG, [SR 171.10](#)) betrachtet, «wenn im Text (nicht in der Begründung) mit Aufzählungszeichen, Buchstaben, Ziffern etc. voneinander abgetrennte Forderungen gestellt werden. Ein Vorstoss ist nach dieser Praxis hingegen nicht teilbar, wenn verschiedene Forderungen in Form eines unstrukturierter Fliesstexts gestellt werden» (die genannten Richtlinien, Ziffer 2).

Die Richtlinien sind im Roten Ordner verfügbar:

<http://intranet.bk.admin.ch> > Themen > [Roter Ordner](#) > Geschäftsarten > Antrag an den Bundesrat > [Parlamentarische Vorstösse](#) (rechte Spalte unten)

Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II

5. Neue Publikationen, Varia

A. Schreibweisungen für deutschsprachige amtliche Texte des Bundes: neue Auflage

Im Juli 2013 ist die 2., überarbeitete Auflage der Weisungen der Bundeskanzlei zur Schreibung und zu Formulierungen in den deutschsprachigen amtlichen Texten des Bundes erschienen.

Die Schreibweisungen geben Antwort auf die wichtigsten und häufigsten Fragen, die sich beim Schreiben und Redigieren amtlicher Texte des Bundes stellen. Sie behandeln die Themenbereiche Satz- und Schriftzeichen, amtliche Bezeichnungen, Abkürzungen, Kurzwörter und Begriffszeichen, Zahlangaben, Textorganisation sowie Fussnoten und Verweise.

Erhältlich sind die Schreibweisungen als Druckfassung und im Internet:

www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente > [Schreibweisungen](#). Dort finden Sie auch eine Übersicht über die wichtigsten Neuerungen.

B. Bericht «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone»

Das Bundesamt für Justiz hat unlängst den Bericht «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 13. Februar 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012 im Internet aufgeschaltet.

www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > [Föderalismus](#)

C. Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz / Manuel d'administration publique suisse

Das auf Deutsch und auf Französisch erschienene Handbuch gibt auf dem neusten Stand der Forschung einen Überblick über das Public Management und den Zustand der Verwaltung in der Schweiz. Als Grundlagenwerk mit starker Orientierung an der Praxis richtet es sich an interessierte Kreise aus Politik und Verwaltung.

Andreas Ladner et al. (Hrsg.), Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2013 / Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne 2013.

D. Rechtsetzung im Entdeckungsverfahren – Zur Ökonomik der Evolution rechtlicher Regelungen

Laut dem Beitrag wird der Rechtsetzungsprozess oft nach einem zu einfachen Schema erklärt: Für politisch vorgegebene Ziele werden die passenden Instrumente gesucht. Der Autor verfährt demgegenüber eine mehrstufige Betrachtungsweise des Rechtsetzungsverfahrens. Die Rechtsetzung wird als evolutionäres Zusammenwirken verschiedener, sich gegenseitig beeinflussender Erscheinungen aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft dargestellt. Eine besondere Rolle wird der privaten Regelsetzung zugesprochen.

Christian Kirchner, NZZ vom 21. August 2013, S. 29

E. LeGes-Themenheft: Zusammenspiel von Recht und Politik bei der Nachführung der BV

Die neueste Nummer von LeGes (Heft 2/2013) ist wieder eine Themenummer (nach 2012/3 zur Rechtsvergleichung und 2013/1 zu Neuerungen im Publikationsrecht). Versammelt sind eine Reihe von Beiträgen zum Zusammenspiel von Recht und Politik im Projekt zur Nachführung der Bundesverfassung. Zu Wort kommen prominente Akteure im damaligen Projekt sowie Wissenschaftler von den Universitäten Lausanne und Neuenburg, die dazu im Frühjahr 2013 eine Tagung veranstaltet haben.

Daneben finden sich im neuesten LeGes-Heft weitere Beiträge, etwa zu Trends in der Rechtsetzung der Kantone, zur Evaluation rechtswissenschaftlicher Forschung, zur (Miss-)Achtung des Grundsatzes der Einheit der Materie in Mantelerlassen oder zur Europäisierung des Schweizer Rechts.

www.leges.ch

F. Magnus Wieland: Down by Law – Zur Legalität der juristischen Fussnote

Die Lektüre dieses Essays sei all denen empfohlen, die hin und wieder der Versuchung erliegen, Botschaften des Bundesrates wie grosse wissenschaftliche Abhandlungen mit einem möglichst reichhaltigen Apparat exkursorischer Fussnoten zu gestalten. Dazu sagt der Botschaftsleitfaden auf Seite 65:

Fussnoten

Fussnoten sollen ausschliesslich für Verweise auf Erlasse, Materialien und weiterführende Literatur verwendet werden.

Ergänzende Textausführungen, zum Beispiel Vertiefungen oder Kommentare, sind nicht in die Fussnoten zu setzen, sondern in den Fliesstext zu integrieren.

Begriffliche Erklärungen und Definitionen von Fachbegriffen sind nicht in den Fussnoten zu platzieren, sondern in das Glossar aufzunehmen.

Die Fussnoten müssen einheitlich gestaltet werden.

Fussnoten mit Verweisen sind immer mit einem Punkt abzuschliessen. Ausnahme: Reine Verweise auf SR, AS, BBI und BGE enden ohne Punkt.

Jusletter 26.8.2013, www.jusletter.ch / www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente > [Leitfaden für Botschaften des Bundesrats](#)

G. Sammlung der kantonalen Richtlinien zur Rechtsetzung

Das Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) an der Universität Zürich hat in einem 1365 Seiten langen Dokument sämtliche Richtlinien der Kantone zur Rechtsetzung zusammengestellt und die Sammlung ins Internet gestellt. Damit kann man erstmals in einem Dokument nachlesen, was es an Regelungen der Kantone zur Rechtsetzung alles gibt und wie vielfältig und wie unterschiedlich die einzelnen Regelungen sind.

www.rwi.uzh.ch/oe/ZfR.html

H. Elemente einer Rechtsetzungslehre

Das Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich hat die soeben genannte Zusammenstellung im Hinblick auf die Überarbeitung der «Elemente einer Rechtsetzungslehre» von Georg Müller gemacht. Dieses Lehrbuch erscheint im September 2013 in einer neuen, 3. Auflage. Überarbeitet wurde es von Georg Müller und Felix Uhlmann.

6. Veranstaltungen

A. SGG-Jahrestagung: Gesetzgebung unter Zeitdruck und Zugzwang

Die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) veranstaltet ihre Jahrestagung 2014 am Donnerstag, 22. Mai 2014, in Bern zum Thema «Gesetzgebung unter Zeitdruck und Zugzwang». Mehr Informationen demnächst auf www.sgg-ssl.ch.

B. Séminaire de légistique (Vevey-Jogny)

Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives. Droit suisse francophone.

Module 1 Séminaire de base: La conception et l'évaluation de la loi – Les principes de base de la rédaction législative – Les éléments normatifs et le langage législatif – Atelier de rédaction

Module 2 Entraînement en groupe: Rédaction d'un projet de loi – Entre le module 1 et le module 3 (organisation libre)

Module 3 Séminaire d'approfondissement: Présentation et correction du module 2 – Négocier la rédaction et le contenu de la loi – Atelier de rédaction (questions choisies)

28 à 29 novembre 2013 et 20 à 21 mars 2014

www.unige.ch > Droit > Enseignements > Formations proposées > Formation continue > [Séminaire de légistique](#)

C. Murtner Grundlagenseminare zur Rechtsetzung

Murtner Grundlagenseminar II Gesetzesredaktion, 27.–29. November 2013

Murtner Grundlagenseminar I Rechtsetzungsmethodik, 8.–10. Mai 2014

www.bk.admin.ch > Dienstleistungen > Seminare und Kurse > [Murtner Gesetzgebungsseminare](#)

D. AZB-Kurs Bundesratsgeschäfte

Der Kurs gibt einen Überblick über die wichtigsten Bundesratsgeschäfte, die Geschäftsarten, deren Prozesse und Instrumente (inkl. [Roter Ordner](#)). Die Bearbeitung dieser Geschäfte wird vom Anfang bis zum Abschluss einschliesslich des Umgangs mit den Medien ausgeleuchtet.

<http://intranet.egate.admin.ch> > Personal > 1 AZB > 02 Kader > 01 Führungskompetenzen > 04 Führen im politischen Kontext

7. Rückblick auf die 18. Veranstaltung vom 27. Juni 2013: Weisungen, Hilfsmittel und Allgemeinverfügungen

Separatdruck der Berichterstattung in der Zeitschrift LeGes 2013/2 (www.leges.ch, Rubrik: Mitteilungen)

*Christian Perissinotto, Jurist bei der Sektion Recht der Bundeskanzlei, stellte die **Richtlinien über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen** vom 7. Dezember 2012 ([BBl 2012 9491](#), [frz. 8761](#), [it. 8341](#)) vor. Internationale Konferenzen bilden ein wesentliches Element der Zusammenarbeit unter den Staaten. Die Schweiz nimmt an einer internationalen Konferenz teil, wenn dies notwendig oder zumindest nützlich erscheint oder wenn sie mit ihrer Teilnahme einen Beitrag an die internationale Zusammenarbeit leisten kann. Die Schweizer Delegationsmitglieder müssen vom Bundesrat für die Teilnahme an mit einer Verhandlungsvollmacht ausgestattet werden; die Bestimmungen des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens bleiben vorbehalten. Der Bundesrat kann ihnen zudem, um ihre Gleichrangigkeit mit den ausländischen Verhandlungspartnern sicherzustellen, vorübergehend auch die Titel «Staatssekretärin», «Botschafter» oder «Ministerin» verleihen. Die Richtlinien regeln die Vorbereitungs- und Folgearbeiten, die Zusammensetzung der Delegation, den Entscheid über die Entsendung von Delegationen, die Vollmachten, Titel und auch das Verhalten der Delegation: Sie geben damit eine Handlungsanweisung an alle, die für die Schweiz an Konferenzen teilnehmen, z.B. im Rahmen des Europarates. Ihre Lektüre ist ihnen daher sehr zu empfehlen.*

* * *

*Markus Nussbaumer, Leiter der Sektion Deutsch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei, präsentierte **vier Anpassungen des Botschaftsleitfadens**: Erstens wird, was Vernehmlassungen betrifft, zur Arbeitsteilung zwischen dem Ergebnisbericht und der Botschaft präzisiert, dass die Ergebnisse der Vernehmlassung übersichtlich und wertungsfrei im Ergebnisbericht (den der Bundesrat bloss zur Kenntnis nimmt) darzustellen sind und nicht in der Botschaft des Bundesrates noch einmal wiederholt werden sollen; auf den Ergebnisbericht ist in der Botschaft nur zu verweisen. In der Botschaft wertet der Bundesrat die Ergebnisse politisch und zieht die Schlussfolgerungen daraus. Bei der politischen Wertung soll zweitens den Anliegen der Kantone das notwendige Gewicht beigemessen werden. Das war den Kantonen ein wichtiges Anliegen, das sie im Rahmen des Föderalistischen Dialogs vorgebracht hatten. Insbesondere ist darzulegen, dass den Kantonen bei der Festlegung des Inkrafttretens genügend Zeit für die Vorbereitung des Vollzugs eingeräumt wird. Wird drittens die Form des Mantelerlasses gewählt, so ist dies zu begründen. Es ist insbesondere darzulegen, inwiefern die Einheit der Materie gewahrt ist (vgl. dazu den Beitrag von Georg Müller in LeGes 2013/2 sowie den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz, 3. Auflage 2007, Rz. 651, www.gj.admin.ch). Und viertens: Eine Botschaft sollte nummerierte Zwischentitel bis höchstens drei Stellen haben – denn zwölfseitige Inhaltsverzeichnisse machen kei-*

nen Sinn mehr. Die Sprachdienste beraten Autorinnen und Autoren von Botschaften gerne, wenn sie mit dieser Vorgabe Mühe haben sollten. Und schliesslich wies Herr Nussbaumer darauf hin, dass die «Schreibweisungen» der Bundeskanzlei in einer zweiten, überarbeiteten und nachgeführten Auflage erschienen sind. Sie können bezogen werden über www.bbl.admin.ch > Themen > [Bundespublikationen](#) (Artikel-Nr. 104.816.D).

* * *

Stephan Brunner, Leiter der Sektion Recht der Bundeskanzlei, konnte eine weitere Neuerscheinung aus der Küche der Bundeskanzlei ankündigen: Die **neue Ausgabe der Gesetzstechnischen Richtlinien (GTR)** wird im August 2013 erscheinen. Ziel der Bundeskanzlei war es dabei, die Benutzerfreundlichkeit weiter zu steigern. Die Bundeskanzlei hat in Zusammenarbeit mit dem BJ und den parlamentarischen Redaktionskommissionen die GTR neu gegliedert und mit Beispielen und pfannenfertigen Formeln ergänzt, die direkt in die Erlasse eingebaut werden können. Sie hat die Regeln präzisiert und klarer gefasst. Die Merkblätter (z.B. zu den völkerrechtlichen Verträgen oder den Gebührenverordnungen) wurden weitgehend integriert oder figurieren im Anhang. Auch inhaltlich gab es Neuerungen, so bezüglich Teilinkraftsetzungen, zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge oder zu befristeten Erlassen. Die GTR sollen damit, wie Brunner suggerierte, der Legistikerin und dem Legistiker im Gesetzgebungsprozess ein gleich rasantes Vorankommen ermöglichen wie auf der Strasse Sportwagen mit dieser Typenbezeichnung.

* * *

Ein zweites Hilfsmittel für den Rechtssetzungsalltag stellten Eugen Künzler, Sektionsleiter allgemeines Recht bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Thomas Braunschweig, Jurist im Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II des Bundesamts für Justiz, und Florian Zihler, Jurist im Eidgenössischen Amt für das Handelsregister (Bundesamt für Justiz) vor: Den neuen [Mustererlass für Anstalten des Bundes](#). Es gibt über 25 Anstalten und Aktiengesellschaften mit Bundesbeteiligung, die mit über 112'000 Beschäftigten Bundesaufgaben erfüllen – zum Vergleich: die zentrale Bundesverwaltung beschäftigt rund 33'000 Personen. Die Strukturen der Anstalten und spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften (AG) sind aufgrund situativer Auslagerungsentscheide historisch gewachsen; jede war ein Sonderfall. Die OECD redet diesbezüglich von einem «administrativen Zoo». Das seit etwa 1997 auf Auslagerungen angewandte «4-Kreise-Modell» hatte zwar einen einprägsamen Namen und ermöglichte eine anschauliche Darstellung des Autonomiegrads und der Organisationsform; es hatte aber den Nachteil, dass es die Zuordnungen zu den Kreisen nach unterschiedlichen Kriterien definierte. Dies hatte zur Folge, dass keine konsistente Zuordnung der ausgelagerten Einheiten möglich war, dass keine einheitlichen Kriterien für Auslagerungsentscheide definiert werden konnten und Richtlinien für die Steuerung und Kontrolle von ausgelagerten Einheiten fehlten. Der Bundesrat wollte ein einheitliches Konzept für Auslagerungen schaffen, um eine kohärente Steuerung der ausgelagerten Einheiten zu ermöglichen. Er hat dieses Konzept in seinem Corporate-Governance-Bericht 2006 ([BBI 2006 8233](#), [frz. 7799](#), [it. 7545](#)) und im Zusatzbericht von 2009 ([BBI 2009 2659](#), [frz. 2299](#), [it. 2225](#)) festgehalten, die entsprechende Richtlinien für die Rechtsetzung aufstellen. Der Mustererlass soll nun, so Eugen Künzler, das Grundgerüst für die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes bilden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Corporate-Governance-Leitsätze des Bundes bei neuen Auslagerungen einheitlich umgesetzt werden.

Den Aufgabentypen sind nach Corporate-Governance-Bericht bestimmte Organisationsformen zugeordnet. Die Aufgabentypen kommen in der Praxis aber nicht in reiner Form vor. Der Mustererlass für Anstalten des Bundes ist vorab für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter anwendbar. Unterschiede zu Anstalten im Bereich Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht liegen insbesondere in der Weisungsgebundenheit und der Haftung. «Die»

Musteranstalt gibt es jedoch nicht. Der Mustererlass ist vielmehr eine Checkliste, ein Baustein. Er sagt nicht, welche Regelung im konkreten Fall sinnvoll ist, noch wann die Anstaltsform sinnvoll ist. Das Parlament lehnte diverse Auslagerungen in Anstalten ab, so etwa die Umwandlung von MeteoSchweiz in eine Anstalt, weil es befürchtete, sie würde die privaten Anbieter zu stark konkurrieren oder es würden unerwünschte Strukturen geschaffen. Thomas Braunschweig betonte, dass die Behördenkommission (z.B. WEKO, Spielbankenkommission) in vielen Fällen eine Alternative zur Anstalt darstellt: Sie ist simpel zu regeln, und die administrative Zuordnung zu einem Departement entlastet von diversen administrativen Aufgaben im Bereich Personal, Informatik und Rechnungslegung. Die Weisungsungebundenheit einer Kommission wird vermutet (Art. 7a RVOG); der diesbezügliche Status ist im Erlass gegebenenfalls zu präzisieren. Anstalten hingegen sind nur dann unabhängiger in ihrer Aufgabenerfüllung als eine Einheit der Zentralverwaltung, wenn sie (wie z.B. die FINMA) Aufsichtsaufgaben haben und deshalb eine grössere Unabhängigkeit gesetzlich vorgesehen wurde.

Nicht zu unterschätzen ist, so Florian Zihler, der Aufwand zur Errichtung einer Anstalt; bei grossen Anstalten sei eine externe Unterstützung beispielsweise durch eine grosse Anwaltskanzlei oder ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen oftmals unerlässlich. Weitere potenziell involvierte Amtsstellen des Bundes und der Kantone sollten ausreichend früh kontaktiert werden. Auch ist in einem frühen Stadium bereits über die Beschlüsse und Ausführungsbestimmungen des Bundesrates nachzudenken; gegebenenfalls sind entsprechende Kompetenzen im Gesetz vorzusehen. Florian Zihler zeigte Parallelen und Unterschiede zum Aktienrecht auf: Der Generalversammlung als oberstes Organ der AG entspricht der Bundesrat. Dieser ernennt den Direktor, was dessen Stellung gegenüber dem Verwaltungsrat ungemein stärkt; bei der Aktiengesellschaft ernennt der Verwaltungsrat die Geschäftsleitung. Die Geschäftsleitung hat zudem die Auffang- bzw. Generalkompetenz. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung sind in der Anstalt getrennt, was in der AG nicht zwingend der Fall ist. Der Zweck und die Aufgaben werden bei der Anstalt im Gesetz, bei der AG in den Statuten festgehalten. Letztere können einfacher geändert werden. Die Festlegung von Sitz und Bezeichnung der Anstalt sollte im Sinne eines Kompromisses zwischen Legalitätsprinzip und Flexibilität nicht im Gesetz geregelt werden, sondern dem Bundesrat übertragen werden. Bei Anstalt wie AG besteht eine Pflicht zur Eintragung im Handelsregister. Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum etwa ist seit 1996 eingetragen. Bezüglich der Revision hat der Bundesrat mehr Kompetenzen als der Verwaltungsrat der AG. Der Bundesrat kann von sich aus eine Überprüfung von bestimmten Sachverhalten durch die Revisionsstelle abklären lassen. Die Bestimmungen des Mustererlasses bezüglich der ordentlichen Revision und der Revisionsstelle sollten stets vollständig übernommen werden. Der Bundesrat benötigt für seine Aufsicht die Informationen einer ordentlichen Revision und den umfassenden Revisionsbericht.

Der Mustererlass enthält schliesslich eigenständige Regelungen zur Universalsukzession; das Fusionsgesetz kann jedoch punktuell angewendet werden, z.B. für Vermögensübertragungen. Ausserdem kann es als Orientierungshilfe, z.B. bezüglich des Inhalts des Umwandlungsplans und -berichts, dienen. Zu regeln sind schliesslich Steuern und Gebühren (Befreiung von der Steuer- und Gebührenpflicht). Bei der Rechnungslegung gilt für Anstalten der Grundsatz der «true and fair view». Stille Willkürreserven, wie z.B. der Verzicht auf die Auflösung von nicht mehr gerechtfertigten Rückstellungen, sind also im Unterschied zur Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht nicht zulässig. Auch bezüglich der Rechnungslegung sollte die Bestimmung des Mustererlasses vollständig übernommen werden. Insbesondere sollte die Kompetenz des Bundesrats vorgesehen werden, Bestimmungen zur Rechnungslegung zu erlassen.

* * *

Patrick Mägli, Jurist in der Sektion Recht der Bundeskanzlei, erläuterte in seinem Beitrag, wie der Bundesrat mit **Zusatzbotschaften** Anpassungen seiner Erlassentwürfe in das parlamentarische Verfahren einbringen kann. Es geht einerseits um das Einbringen von punktuellen Anträgen ([Art. 161 Abs. 2 BV](#), Antragsrecht des Bundesrates), andererseits um das Einbringen von neuen Erlassen ([Art. 181 BV](#), Initiativrecht des Bundesrates). Die Form der Zusatzbotschaft ist nicht speziell geregelt; die Praxis dazu ist uneinheitlich.

In der Praxis unterbreitete der Bundesrat dem Parlament bei Zusatzbotschaften die Anpassungen immer in der Form eines Erlassentwurfes. Für das Parlament war es allerdings oft nicht klar, wie es die Vorlage behandeln muss. Handelt es sich um einen neuen Erlassentwurf, der den noch hängigen Erlassentwurf vollständig ersetzen soll, oder handelt es sich um Anträge des Bundesrates, welche die hängige Vorlage lediglich punktuell abändern sollen? Müssen die vorberatenden Kommissionen und die Räte eine Eintretensdebatte führen oder nicht? Muss im Parlament ein neues Geschäft eröffnet werden oder nicht? Ein weiteres Problem stellte die Unterscheidung zwischen dem Einbringen von Einzelanträgen des Bundesrates in den vorberatenden Kommissionen und den Räten einerseits und dem Unterbreiten von Änderungsanträgen im Rahmen von Zusatzbotschaften andererseits dar. Die Lehre hat verschiedene Ansätze zu einer Vereinheitlichung entwickelt. Diese bewährten sich in der Praxis aber nicht.

Die Parlamentsdienste und die Sektion Recht der Bundeskanzlei haben daraufhin praxisbezogene Leitlinien entwickelt, um zu klären, wie Zusatzbotschaften formell aufgebaut sein sollen, damit ihr Inhalt problemlos in hängige parlamentarische Verfahren Eingang finden kann. Diese Leitlinien sehen vor, dass eine Zusatzbotschaft nötig ist, wenn der Bundesrat eine Vorlage substantiell ändern möchte. Bei Anträgen von untergeordneter Tragweite kann ausnahmsweise auf eine Zusatzbotschaft verzichtet werden; diese können im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung nachgelesen werden.

Es gibt zwei Formen von Zusatzbotschaften. Der Bundesrat kann einerseits dem Parlament einen neuen Erlassentwurf unterbreiten, der die noch hängige Ursprungsvorlage ersetzen soll. Die Ursprungsvorlage wird in der Regel zur Abschreibung beantragt. Die Botschaft und der neue Erlassentwurf sind nach den Vorschriften für ordentliche Botschaften auszuarbeiten. Andererseits kann er dem Parlament mit einer Zusatzbotschaft Anträge unterbreiten, mit denen der ursprüngliche Erlassentwurf punktuell angepasst oder ergänzt werden soll. Im Unterschied zur Zusatzbotschaft zu neuen Erlassentwürfen werden in der Beilage zur Zusatzbotschaft zu Anträgen – ähnlich wie bei den Stellungnahmen zu parlamentarischen Initiativen – lediglich die Änderungs- und Ergänzungsanträge aufgelistet. Beide Formen der Zusatzbotschaften werden wie Botschaften im Bundesblatt publiziert. Der Zugang der Öffentlichkeit ist so stets gewährleistet.

* * *

Die Präsentation von Christoph Bloch und Martin Wyss, wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. stellvertretender Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II im Bundesamt für Justiz, war der **Allgemeinverfügung** gewidmet. Mit vielen Beispiele machten sie deutlich, dass von der Lehre wenig beachtete Zwischenform zwischen Gesetz und Verfügung in der Praxis durchaus von Bedeutung ist: für Überholverbote im Tunnel ([BBI 2013 4711](#)), die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ([BBI 2013 3470](#), [frz. 3036](#), [it. 2871](#)) oder Flugsperren nach Vulkanausbrüchen ([BBI 2010 2657](#), [fr. 2423](#), [it. 2339](#)). Die beiden Juristen aus dem Bundesamt für Justiz konfrontierten das Publikum mit einer Vielzahl von rechtlichen und formalen Fragen, die Allgemeinverfügungen aufwerfen und die offenbar noch kaum aufgearbeitet sind.

Eine Allgemeinverfügung ist im Unterschied zum generell-abstrakten Gesetz und zur individuell-konkreten Verfügung generell-konkret, d.h. sie richten sich grundsätzlich an jedermann, aber die Anordnung betrifft einen konkreten Sachverhalt. Doch wann ist ein Sachverhalt kon-

kret? Ist der Sachverhalt «nach deutschem Recht hergestellter Käse in Salzlake importieren» (vgl. [BBI 2013 1849](#), [fr. 1673](#), [it. 1603](#)) noch konkret oder nicht doch eher abstrakt? Eine Abgrenzung ist schwierig; die Skala von konkret zu abstrakt ist gleitend. Eine zeitliche oder örtliche Begrenzung scheint am ehesten auf einen konkreten Sachverhalt zu deuten. Ein klarer Trennungsstrich kann aber kaum gezogen werden.

Allgemeinverfügungen sind strukturell und sprachlich unterschiedlich gestaltet: Begründungen können in Erwägungen oder in einem eigenständigen Abschnitt ausgeführt sein oder ganz fehlen. Teils wird Fliesstext, teils eine tabellarische Darstellung gewählt. Die Titel lauten uneinheitlich «Verfügung» oder «Allgemeinverfügung» mit Nennung des Themas oder des erlassenden Organs. Die Rechtsgrundlage wird nur teilweise angegeben. Vereinzelt finden sich in den Allgemeinverfügungen Strafbestimmungen.

Welches sind die rechtlichen Konsequenzen, wenn eine behördliche Anordnung als Allgemeinverfügung qualifiziert wird? In Bezug auf das Verfahren stellen Lehre und Praxis der Behörden und eidgenössischen Gerichte sie in der Regel den «normalen» Verfügungen gleich. Sie scheinen diese Gleichstellung aber in verschiedener Hinsicht zu relativieren. So haben wohl nur jene Adressaten, die mehr als die Allgemeinheit und aktuell von der Anordnung betroffen sind («Spezialadressaten») ein Recht auf Anhörung vor dem Erlass der Verfügung (vgl. Art. 30 und 30a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968, VwVG, [SR 172.021](#)). Die einmal erlassene Allgemeinverfügung wird meist in einem amtlichen Blatt publiziert (vgl. Art. 36 [VwVG](#)) und nicht individuell eröffnet. Die in der Publikation enthaltene Begründung (vgl. Art. 35 Abs. 1 [VwVG](#)) ist manchmal kursorisch. Z.B. wurde ein Überholverbot in einem Tunnel «aus Verkehrssicherheitsgründen» verfügt. Wie jede Verfügung muss indes auch die Allgemeinverfügung so begründet werden, dass die Betroffenen ihr Beschwerderecht effektiv wahrnehmen können; auf die Publikation einer detaillierten Begründung wird in der Praxis dennoch oft verzichtet.

Auch bezüglich der Beschwerdemöglichkeiten werden Allgemeinverfügungen grundsätzlich wie Verfügungen behandelt. Im Hinblick auf das Anfechtungsobjekt scheinen die Beschwerdeinstanzen in der überwiegenden Praxis jede als Allgemeinverfügung oder Verfügung bezeichnete Anordnung einer Behörde als Verfügung zu behandeln, um Unsicherheiten beim Rechtsweg zu vermeiden. Bei der direkten Anfechtung genügt – wie bei der direkten Anfechtung kantonaler Rechtssätze – ein virtuelles Rechtsschutzinteresse. Analog zu den Erlassen – und damit in Abweichung vom Grundsatz, wonach Allgemeinverfügungen an sich wie Verfügungen behandelt werden – ist überdies auch eine akzessorische (indirekte) Anfechtung der Allgemeinverfügung im konkreten Anwendungsfall möglich. Um Unsicherheiten über die Rechtskraft einer Allgemeinverfügung zu beseitigen, sehen die Behörden bisweilen vor, dass eine Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat.

Die Beispiele einer Allgemeinverfügung im Futtermittelbereich und einer inhaltlich analogen Verordnung im Lebensmittelbereich ([AS 2008 4477](#) und [BBI 2008 8030](#), [frz. 7296](#), [it. 7020](#), Guarkernmehl aus Indien) zeigten, wie Behörden manchmal in die Allgemeinverfügung «flüchten», wenn sie keine Rechtsetzungskompetenz haben. In der Rechtsetzung sei aber immer zu überlegen, ob eine Allgemeinverfügung das richtige Mittel sei, oder ob nicht besser im Gesetz eine Rechtsetzungsdelegation vorzusehen wäre. – Angesichts der vielen Fragen, die die Allgemeinverfügung offen lässt, scheint letzteres tatsächlich ein kluger Rat zu sein. Allgemeinverfügungen scheinen oft nichts anderes als verkappte Verordnungen zu sein, denn das vermeintlich konkrete Element ist eben oft doch eher abstrakt, wie z.B. bei dem nach deutschem Recht hergestellte Käse in Salzlake.

Die Unterlagen zu den Themen des Forums für Rechtsetzung finden Sie unter:
www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

8. Ausblick auf die 19. Veranstaltung vom 31. Oktober 2013

Wie können die Kantone frühzeitig über Rechtsetzungsprojekte informiert und in diese einbezogen werden? Wie können Bundesstellen und ihre kantonalen Partner Projekte gemeinsam planen? – Unter Beteiligung von Vertretern der Kantone vertiefen wir ein Anliegen, das an der Veranstaltung vom Juni 2011 bei Diskussionen zum Thema «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» geäußert wurde.

Impressum

Der Newsletter für das Forum für Rechtsetzung wird vom Bundesamt für Justiz in drei Ausgaben jährlich herausgegeben und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forums für Rechtsetzung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Bundesverwaltungseinheiten mit Querschnittsfunktionen in der Rechtsetzung per Mail zugestellt. Weitere Interessenten können den Newsletter kostenlos [abonnieren](#).

Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich öffentliches Recht, Bundesrain 20, 3003 Bern.
Telefon: +41 31 322 41 37, Telefax: +41 31 322 84 01, E-Mail: legisforum@bj.admin.ch.
www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)