



20. Forum für Rechtsetzung vom 27. Februar 2014

Optimale Rahmenbedingungen für optimale Gesetze

«Ein Staat, in dem es mehr Gesetze gibt, als ein Bürger im Gedächtnis behalten kann, ist ein schlecht organisierter Staat, und ein Bürger, der nicht alle Gesetze seines Landes auswendig kennt, ist ein schlechter Bürger.» Wahrscheinlich war dieser Ausspruch von Jean-Jacques Rousseau schon im 18. Jahrhundert übertrieben. Heute jedenfalls trifft er sicher nicht mehr zu. Der Staat hat sich vom Nachtwächter- zum Leistungs- und Gewährleistungsstaat gewandelt; weil der Staat nicht nur für Ordnung und Sicherheit sorgt, sondern zudem Leistungen erbringt und lenkend, planend und ausgleichend tätig ist, braucht es mehr Gesetze, als wir auswendig lernen können. Umso wichtiger ist es, dass die Gesetze leicht auffindbar und leicht verständlich sind.

Die Schweizer Gesetzgebung erfüllt diesen Anspruch im höchsten Masse, insbesondere im internationalen Vergleich. Einen entscheidenden Anteil daran hat das Kompetenzzentrum für Amtliche Veröffentlichungen (KAV). Dessen Leiter, Michel Moret, erläuterte am Forum Funktion und Bedeutung des **Circuits**. Der Circuit ist eine wichtige letzte Phase in der Qualitätskontrolle der amtlichen Texte vor dem Entscheid durch den Bundesrat, die Departementsvorsteherin oder den Amtsdirektor. Er findet bei Bundesratsgeschäften zwischen der Ämterkonsultation und dem Mitberichtsverfahren statt. Während des Circuits überprüfen die drei Sprachdienste und die Sektion Recht der Bundeskanzlei, ob der Text in sprachlicher und formeller Hinsicht einwandfrei ist. Die Dreisprachigkeit trägt entscheidend zur guten Verständlichkeit der Schweizer Rechtstexte bei (vgl. dazu das 15. Forum für Rechtsetzung vom 28. Juni 2012 über Mehrsprachige Rechtsetzung).

Nach dem Circuit, also wenn das Mitberichtsverfahren eröffnet ist, werden Änderungen am Erlass mit einem Korrigendum vorgenommen. Ausgenommen sind Tippfehler, gesetzestechnische Fehler oder falsche Verweise. Weitere Änderungen ergeben sich aus dem Bundesratsbeschluss: akzeptierte Mitberichte, Änderungen gemäss Beratungen; zudem werden auch nach dem Entscheid des Bundesrates noch redaktionelle Änderungen berücksichtigt wie Berichtigungen von sprachlichen und gesetzestechnischen Fehlern. Nicht zulässig sind dagegen redaktionelle Verbesserungen, weil diese immer auch den Sinn des Texts ändern können.

Es kann vorkommen, dass Circuit-Änderungen im Bundesratsantrag noch nicht berücksichtigt worden sind. Die Bundeskanzlei beantragt in diesen Fällen ein Korrigendum. Es kann auch geschehen, dass der Circuit vor dem Mitberichtsverfahren noch nicht abgeschlossen

ist. Die Bundeskanzlei beantragt dann eine Verschiebung des Geschäfts auf die nächste Bundesratssitzung. Michel Moret rief dazu auf, den Circuit, der während des Mitberichtsverfahrens noch läuft, wieder zur Ausnahme werden zu lassen. Dies führe zu besseren Entscheidungsdokumenten und verkürze die Frist, die das KAV vom Entscheid bis zur Veröffentlichung benötigt. Ausserdem seien keine Circuit-Korrigenda während des Mitberichtsverfahrens mehr nötig, und die Berücksichtigung von Mitberichten werde vereinfacht.

Damit der Circuit optimal gelingt, muss ihn das KAV in Absprache mit dem federführenden Amt planen und starten, und für die Beendigung des Circuit müssen die beiden Amtsstellen eine realistische Frist vereinbaren. Die deutsche, französische und italienische Sprachversion müssen zudem auf dem gleichen Stand sein. Wichtig ist ausserdem, dass das Amt während des Circuits keine Änderungen an den Texten vornimmt; diese kann es am Ende des Circuits im Änderungsmodus einfügen.

Die formale Gestaltung der Erlasse des Bundes wird insbesondere durch die **Gesetzstechnischen Richtlinien des Bundes (GTR)** geregelt. Sie sollen ein einheitliches Erscheinungsbild der Erlasse sicherstellen. Christoph Bloch, Jurist im Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II des Bundesamts für Justiz, erläuterte vier Methoden, wie man in den GTR die Antwort auf diverse gesetzestechnische Frage findet: Über das Inhaltsverzeichnis, das Stichwortverzeichnis, die Beispiele mit Randziffern in den Anhängen 3 und 4 und im PDF-Dokument mit den Tastenkombinationen «Ctrl-f» und «Ctrl-Shift-f».

Über Neuerungen bei einem weiteren wichtigen Hilfsmittel bei der Gesetzgebung, dem **Gesetzgebungslaufplan**, orientierte Werner Bussmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik des Bundesamts für Justiz: Die Module Gesetz, Verordnung und parlamentarische Initiative sind neu in einem einzigen PDF-Dokument vereinigt und intern verlinkt worden, was die Benutzerfreundlichkeit erhöht (www.gl.admin.ch).

Soll man **in der Verordnung das Gesetz abschreiben**? Damit hätten die Anwender zwar alle Informationen in einem Text zur Hand. Christoph Bloch erinnerte aber daran, dass in der Gesetzgebung eine einfache, klare, verständliche Gesamtregelung anzustreben ist. Mit Wiederholungen des Gesetzestexts wird das Volumen der rechtlichen Regelungen jedoch unnötig aufgebläht. Mit Wiederholungen wird zudem nicht geregelt, sondern nur informiert. Informationen haben aber nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts zu erfolgen. Mit Wiederholungen wird zudem der Rechtsanwender über die Regelungsstufe getäuscht: Dieser meint, eine Verordnung vor sich zu haben, dabei ist die Vorschrift aus dem Gesetz abgeschrieben. Bei einer Änderung der Verordnung kann es dann zu unliebsamen Überraschungen kommen, weil der Artikel, den man ändern will, tatsächlich vom Gesetzgeber stammt. Ziemlich sicher zudem wird ein Abschreiben ohne Abweichungen vom Gesetzeswortlaut nicht möglich sein – Abweichungen aber führen zu unnötigen Auslegungsproblemen. Ausserdem kann ein Teil des Gesetzestextes vergessen gehen oder bewusst weggelassen werden, was zur Verunsicherung der Anwender führen kann: Sollen die nicht abgeschriebenen Teile etwa nicht gelten?

Auf ein Abschreiben ist deshalb zu verzichten. Stattdessen bieten sich folgende Möglichkeiten an: Sich sprachlich auf den Gesetzestext beziehen; Hinweise auf die gesetzlichen Bestimmungen im Verordnungstext aufnehmen (sog. «Komfortverweise», s. insb. GTR Rz. 99); Hinweise auf den Gesetzesartikel, den die Verordnung präzisiert, direkt unterhalb der Sachüberschrift anbringen («Verweise bei der Sachüberschrift», in der Sache ebenfalls eine Art Komfortverweise, siehe GTR Rz. 240); oder Erläuterungen, konsolidierte Textausgaben oder kommentierte Verordnungstexte veröffentlichen, zum Beispiel in Tabellenform.

Luzius Mader, stellvertretender Direktor des BJ, erläuterte, dass beim Abschreiben des Bundesrechts im kantonalen Recht die gleichen Probleme entstehen wie beim Abschreiben des Bundesgesetzes in der Verordnung. Er wies darauf hin, dass in der EU die Mitgliedstaaten die EU-Verordnungen gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nicht im Landesrecht abschreiben dürfen: «Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten keine Massnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der Gemeinschaft vorgenommenen Handlungen zu beschneiden. Infolgedessen sind Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden.» (EuGH, Urteil vom 10.10.1973, Rs. 34/73, Variola, E. 11).

Im Werkstattbericht erläuterte die Leiterin der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Barbara Perriard, die Fragen, die sich bei der **Verknüpfung von Volksinitiativen mit ihren Alternativen** ergeben. Stehen sich eine Volksinitiative und ein direkter Gegenentwurf, das heisst ein Gegenentwurf auf Verfassungsstufe, gegenüber und ziehen die Initianten die Initiative zurück (unbedingter Rückzug), so wird nur über den direkten Gegenentwurf abgestimmt. Ziehen die Initianten die Initiative nicht zurück, so gibt es drei Abstimmungsfragen: Annahme der Initiative (Ja oder Nein), Annahme des Gegenentwurfs (Ja oder Nein), Stichfrage (Soll die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten, falls beide angenommen werden? Letztmals kam eine solche Dreifachfrage bei der Abstimmung über die Ausschaffungsinitiative vor, die am 28. November 2010 angenommen wurde). Beim direkten Gegenentwurf ist also immer klar, welcher Text zu geltendem Recht wird.

Anders sieht es unter Umständen aus, wenn einer Initiative ein indirekter Gegenvorschlag, d.h. ein Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe, gegenübergestellt wird. Die sogenannte erweiterte Referendums Klausel stellt diesfalls sicher, dass entweder das Gesetz oder die Initiative in Kraft treten soll. Ansonsten würde die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gestört. Wenn ausnahmsweise kein Widerspruch besteht, könnten auch Gesetz und Initiative in Kraft treten. Das Initiativkomitee hat beim indirekten Gegenvorschlag die Möglichkeit eines sogenannten bedingten Rückzugs der Initiative (Art. 73a BPR), das heisst eines Rückzugs unter der Bedingung, dass der indirekte Gegenvorschlag in Kraft tritt.

Die Verbindung zwischen Initiative und indirektem Gegenvorschlag muss diesfalls in der erweiterten Referendums Klausel oder durch eine Verknüpfung vorzugsweise via Titel, Ingress und Schlussbestimmungen zu allen Gesetzen, die als Gegenvorschlag gelten sollen, zum Ausdruck kommen. Nur so lässt sich vermeiden, dass das Initiativkomitee ausliest, zugunsten welcher Gesetze es seine Initiative zurückzieht – eine Wahl, die nach Auffassung der Bundeskanzlei einzig dem Gesetzgeber zukommt. Wird die Volksinitiative mit ihrem Gegenvorschlag nicht verknüpft, so stellt sich die Frage der Zulässigkeit des bedingten Rückzugs. Für Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, ist eine erweiterte Referendums Klausel wohl oft sinnvoll, aber nicht obligatorisch, denn der Gesetzgeber könne nicht in seinem gesetzgeberischen Handlungsspielraum eingeschränkt werden. In dieser Frage besteht also noch Klärungsbedarf.

*

* *

Das Forum für Rechtsetzung wird alle vier Monate jeweils am letzten Donnerstag des Monats durchgeführt, das nächste Mal am 26. Juni 2014. **Weiterführende Unterlagen** zu den

Themen des letzten Forums für Rechtsetzung finden Sie unter <http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern