



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Die Verwendung von Normkonzepten in der Gesetzgebungsarbeit

RACO vom 22. September 2011



Doppelte Funktion des Normkonzepts

- Gesetzgebungsmethodisches
Hilfsinstrument

- Führungsinstrument der Amtsleitung



I. Gesetzgebungsmethodisches Hilfsinstrument

- Der schwierige Übergang vom Inhalt zur Form (Erlass)
- Was geht voraus? Die ersten Schritte des Problemlösungszyklus:
 - Problemanalyse und –definition
(unter Berücksichtigung der rechtlichen Ausgangslage)
 - Klärung der Ziele
 - Erörterung und Auswahl der Handlungsinstrumente
(i.d.R. sollte ein Bericht vorliegen, der die Ergebnisse dieser ersten Schritte enthält und die wichtigsten normativen Inhalte nennt; Auswahl unter Berücksichtigung der rechtlichen Ausgangslage)
- Normkonzept
- Was kommt danach?
 - Feinstruktur des Erlasses
 - Redaktion des Erlasses



Der Inhalt des Normkonzepts

- Die folgenden Punkte sind zu behandeln:
 - Zusammenfassung der wichtigsten normativen Inhalte (Bst. a)
 - Überlegungen zur Grobstruktur des zu erarbeitenden Erlasses (Bst. b)
 - Überlegungen zur Erlassform und zum normativen Umfeld (Bst. c)
 - Überlegungen zur Normstufe (Bst. d)
 - Überlegungen zur normativen Dichte (Bst. e)
 - Diskussionswürdige Alternativen oder Varianten (Bst. f)
- Die Reihenfolge dieser Punkte ist nicht zwingend (siehe insb. Bst. b und c)
- Es gibt Querbezüge und sogar Überlappungen zwischen den einzelnen Punkten
- Erarbeitung des Normkonzepts als reiterativer Prozess



Zusammenfassung der wichtigsten normativen Inhalte (Bst. a)

- Welche Inhalte haben normativen Charakter? Orientierung am Rechtssatzbegriff gemäss Art. 22 Abs. 4 ParlG
- Insbesondere persönlicher und sachlicher Geltungsbereich; Rechte und Pflichten Privater; Schaffung von staatlichen Organen sowie Regelung ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten; Verfahrensvorschriften; etc.
- Umschreibung in der Form von Thesen, Leitsätzen, "Eckwerten", "Jalons", etc.



Überlegungen zur Grobstruktur (Bst. b)

- Kurze Erläuterung der Gliederungskriterien
- Gliederung in Kapitel, Abschnitte, etc.
- Standardbestimmungen des Einleitungsteils (Gegenstand, Zweck, Geltungsbereich, Begriffsdefinitionen, etc.)
- Standardbestimmungen des Schlussteils (Vollzug, Aufhebung oder Änderung bisherigen Rechts, Übergangsbestimmungen, Inkrafttreten, etc.)
- Wichtigste Artikel des Hauptteils in nachvollziehbarer Reihenfolge (Erkennbarkeit des Gliederungskriteriums)
- Nur Sachüberschriften und eventuell weitere Stichworte zum Inhalt, keine ausformulierten Bestimmungen



Überlegungen zur Erlassform und zum normativen Umfeld (Bst. c)

- Erlassformen gemäss Art. 163 BV und Verordnungen des Bundesrates oder der Bundesverwaltung
- Berücksichtigung des normativen Umfelds (welche bestehenden Erlasse sind in die Überlegungen einzubeziehen und allenfalls anzupassen oder aufzuheben)
- Neuer Erlass, Totalrevision oder Partialrevision?
- Mantelerlass?



Überlegungen zur Normstufe (Bst. d)

- Welches ist die adäquate Normstufe (und damit auch Erlassform)?
 - Anforderungen des Legalitätsprinzips (Art. 164 BV)
 - funktionale Eignung
- Bei einer Regelung auf Gesetzesstufe:
 - braucht es Delegationsnormen? (siehe dazu auch Art. 141 Abs. 2 Bst. b ParlG)
 - ➔ Soll der Bundesrat zum Erlass von Primärnormen ermächtigt werden? Welche?
 - braucht es Ausführungsbestimmungen?
 - ➔ Soll der Bundesrat beauftragt werden, Ausführungsvorschriften zu erlassen (Vollzugsklausel)? Welche?



Überlegungen zur normativen Dichte (Bst. e)

- Bestimmtheitsgebot (Legalitätsprinzip)
- "Rahmengesetzgebung"?
- Welche normative Dichte auf welcher Normstufe?
- Unbestimmte Rechtsbegriffe und Legaldefinitionen
- Gestaltungsspielraum der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 Abs. 3 BV)
- Welches ist die adäquate Aufgabenteilung zwischen den rechtsetzenden und den rechtsanwendenden Behörden (funktionale Eignung)?



Diskussionswürdige Alternativen oder Varianten (Bst. f)

- Zu inhaltlichen Aspekten
(andere normative Inhalte, insbesondere andere Lösungen betreffend Geltungsbereich und Handlungsinstrumente)
- Zu gesetzestechnischen Aspekten
(z.B. neuer Erlass / Änderung bestehender Erlasse; Totalrevision oder Partialrevision)



II. Führungsinstrument der Amtsleitung

- Bezug zu Projektantrag: Zu jedem Gesetzgebungsvorhaben ist der Amtsleitung ein Projektantrag zu unterbreiten. Die Erarbeitung und Genehmigung des Normkonzepts ist ein wichtiger Meilenstein, der im Projektantrag vorzusehen ist.
- Verantwortlich für die Erarbeitung des Normkonzepts sind die Direktionsbereiche.
- Das Normkonzept ist der Amtsleitung zur Genehmigung zu unterbreiten.
- Vorgängig ist die Stellungnahme des zuständigen Fachbereichs der Rechtsetzungsbegleitung (RS I oder II) einzuholen. Divergenzen sind nach Möglichkeit auszuräumen. Über verbleibende Divergenzen ist die Amtsleitung zu informieren.



Zum Umfang des Normkonzepts

- Ein Normkonzept ist für alle Gesetzgebungsvorhaben zu erstellen.
- Der Umfang soll jedoch der Bedeutung des konkreten Vorhabens angemessen sein (Volume follows function).
- Die Ergebnisse der ersten Schritte des Problemlösungszyklus gehören nicht ins Normkonzept. Sie sind i.d.R. Gegenstand eines separaten Berichts.
- Ausformulierte Bestimmungen gehören nicht ins Normkonzept.
- Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage gehört nicht ins Normkonzept.
- Ein Umfang von 3 bis 8 Seiten ist i.d.R. angemessen.