



27. Mai 2009

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 02

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

Inhalt:

1. Rückblick auf die fünfte Veranstaltung vom 26. Februar 2009	2
2. Ausblick.....	3
3. Was sind meine Rechte und Pflichten, wenn ich an einer parlamentarischen Kommissionssitzung teilnehme, ohne dass meine Departementsvorsteherin auch da ist?.....	4
4. Rückmeldungen zum letzten Newsletter: Ämterkonsultation vor Anhörung?	5
5. Veranstaltungen	6
6. Neue Publikationen, Varia.....	8

Hinweis: Klicken Sie mit der Maus auf das Inhaltsverzeichnis, um direkt an den gewünschten Ort zu springen.

1. Rückblick auf die fünfte Veranstaltung vom 26. Februar 2009

Vizekanzler Thomas Helbling referierte über die **Rolle der Bundeskanzlei** im Räderwerk der Rechtsetzung: Ist sie ein Schmiermittel oder Sand im Getriebe? Helbling erläuterte die Aufgabe der BK im Gesetzgebungsprozess. In Teilbereichen ist sie federführend (Verwaltungsorganisations-, Vernehmlassungs-, Publikations- und Parlamentsrecht). Hauptsächlich aber wirkt sie begleitend, als neutraler „Coach“. Im Vordergrund stehen dabei die Sorge für die Einhaltung der gesetzestechnischen Richtlinien (GTR) und die gute Redaktion von Erlassen durch die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK). Die Rollenteilung und Zusammenarbeit zwischen der BK und dem BJ habe sich bewährt. Wichtig sei es, der VIRK für ihre Arbeit genügend Zeit einzuräumen und die Texte möglichst frühzeitig ins KAV einzuspeisen. Verbesserungspotential ortete Helbling bei der Vorbereitung der Bundesratssitzungen. Die vielen Nachmeldungen und Mitberichte erschwerten oft eine seriöse Vorbereitung. Er appellierte deshalb an die Teilnehmenden, Differenzen möglichst vor der Antragstellung an den Bundesrat zu bereinigen, so dass der Bundesrat im Mitberichtsverfahren nur mehr politisch relevante Punkte entscheiden muss. Zudem sollten die Fristen für das Mitberichtsverfahren besser beachtet werden. Weitere Optimierungsmöglichkeiten sieht Helbling bei der EDV. Er kündigte an, dass bis 2010 ein neues KAV-System in Betrieb stehen solle.

Martin Wyss (BJ) gab einen Überblick über Rechtsfragen, die sich bei **dynamisch-direkten Verweisen** in der Gesetzgebung stellen. Man kann eine verweisende Norm als unvollständige Norm beschreiben, die erst dadurch vervollständigt wird, dass sie ein Verweisungsobjekt importiert. Dynamisch ist ein Verweis, der auf die jeweils aktuelle Fassung eines Dokuments verweist, statisch ist er, wenn er ein Dokument unter Angabe der Version (bzw. des Datums) für anwendbar erklärt. Indirekte Verweise bezeichnen das Verweisungsobjekt in allgemeiner Weise, z.B. mit der Wendung "Stand der Technik". In vielen Situationen ist die Verweisung eine sinnvolle Regelungsstrategie und vereinfacht das Erarbeiten der Normtexte. So sinnvoll und rechtlich zulässig es sein kann, innerhalb des Bundesrechts dynamisch-direkt auf andere Normen – beispielsweise von einem Bundesgesetz auf Bestimmungen des OR – zu verweisen, so verfassungsrechtlich problematisch werden diese Verweise, wenn sie dynamisch-direkt auf ausländische oder internationale Normen verweisen. Solche Verweise kommen einer pauschalen Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf einen Normgeber gleich, auf den nicht mehr steuernd oder korrigierend eingewirkt werden kann. Angesichts der Tatsache, dass es ein praktisches Bedürfnis gibt, in der Gesetzgebung auf externe Texte zu verweisen, sollten verfassungsgemässe Verweisungsmethoden entwickelt werden können, die dynamisch und flexibel genug auf Veränderungen der externen Normen reagieren können. Die verwaltungsinternen Gespräche zu diesem Thema sollen vertieft und fortgeführt werden.

Abschliessend berichtete Claude Schenker (EDA) über die Kompetenz von Bundesrat, Departementen und Ämtern, **völkerrechtliche Verträge abzuschliessen** oder nicht verbindliche Vereinbarungen einzugehen. Ob ein Text einen verbindlichen Vertrag oder nur eine unverbindliche Absichtserklärung darstellt, ist nicht ohne weiteres klar. Wer in einer internationalen Arbeitsgruppe mitarbeitet und dabei einen Text unterzeichnen möchte, muss die Rechtsnatur der vorgesehenen Übereinkunft stets genau analysieren – denn vielleicht ist es ein völkerrechtlicher Vertrag. Der zuständige Rechtsdienst des Departements ist deshalb möglichst frühzeitig einzubeziehen, ist es doch schon vorgekommen, dass der Bundesrat einen Text nachträglich genehmigen musste. Diese Situation gilt es zu vermeiden.

Wie gewohnt finden Sie die **Unterlagen** der Forumsveranstaltungen im Internet:

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

2. Ausblick auf die sechste Veranstaltung vom 25. Juni 2009

Die sechste Veranstaltung wird am 25. Juni 2009, 14.00–17.00 Uhr, stattfinden. Der Ort wird noch bekannt gegeben. Die Themen:

Gesetzgebungsleitfaden, Module "Gesetz" und "Parlamentarische Initiative": Rückmeldungen über die bisherigen Erfahrungen. Werner Bussmann, Legistik-Spezialist im Bundesamt für Justiz, hat an der letzten Sitzung des Forums die neuen Module des Gesetzgebungsleitfadens vorgestellt; an der nächsten Sitzung besteht für die Teilnehmenden des Forums für Rechtsetzung die Gelegenheit, sich über ihre (ersten) Erfahrungen zu äussern und allfällige Wünsche für die Überarbeitung anzubringen.

Differenzierung und Typisierung: Zur Dogmatik der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung. Matthias Oesch, Assistenzprofessor in Bern, wird der Frage nachgehen, wann Kategorisierungen mit der Rechtsgleichheit vereinbar sind und wann nicht.

Bericht zur präventiven Verfassungskontrolle. Das Postulat 07.3360 von Thomas Pfisterer fordert den Bundesrat auf, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die präventive Verfassungskontrolle bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und von sekundärem Völkerrecht durch Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung institutionell verstärkt werden kann. Esther Tophinke, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundesamt für Justiz, ist massgeblich an der Ausarbeitung dieses Berichts beteiligt. Sie wird uns über die Auswirkungen auf die Gesetzgebung informieren.

3. Was sind meine Rechte und Pflichten, wenn ich an einer parlamentarischen Kommissionssitzung teilnehme, ohne dass meine Departementsvorsteherin auch da ist?

Die wichtigsten Leitlinien:

- a. Sie können das Antragsrecht des Bundesrats nach Artikel 160 Absatz 2 BV nur dann ausüben, wenn Sie von der Departementsvorsteherin ausdrücklich und im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidium ermächtigt und entsprechend instruiert worden sind (Art. 160 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes, ParlG, [SR 171.10](#)).
Nebenbei: Im Ratsplenum kann sich der Bundesrat nicht durch Verwaltungsmitarbeiter vertreten lassen; hier sind diese nur als Begleiter zugelassen und es kann ihnen nur ausnahmsweise das Wort erteilt werden (Art. 159 Abs. 2 ParlG).
- b. Eine fehlende Ermächtigung, die Departementsvorsteherin zu vertreten, bedeutet nicht, dass Sie in der Kommissionssitzung gar nichts sagen dürfen. Sie sind vielmehr gehalten, der Kommission mit Ihrer Sachkenntnis zur Verfügung zu stehen (Art. 68 Abs. 1 und 2 sowie Art. 150 Abs. 1 Bst. c ParlG). Selbstverständlich müssen Ihre Auskünfte vollständig und wahr sein (Art. 156 ParlG).
- c. Sie können also zu Anträgen der Kommissionsmitglieder Stellung nehmen und Vorschläge machen. Wichtig ist jedoch, dass Ihre Äusserungen keinen Beschlüssen des Bundesrats widersprechen oder solche vorwegnehmen.
- d. Es kann geschehen, dass während der parlamentarischen Beratungen, z.B. auf Grund weitergehender Abklärungen, aus der Sicht Ihres Amtes substantielle Änderungen gegenüber der Vorlage des Bundesrats notwendig werden. In diesem Fall muss der Bundesrat einbezogen werden, bevor dem Parlament entsprechende Vorschläge gemacht werden können:
 - durch Zusatzbotschaft an die Bundesversammlung;
 - durch Ermächtigung des zuständigen Departements, die entsprechenden Anträge nachzuliefern; oder
 - durch ein Aussprachepapier an den Bundesrat, wenn die neuen Anträge auf informellem Weg (über ein Parlamentsmitglied) eingebracht werden sollen.
- e. Auch wenn Sie nicht ausdrücklich um Auskunft gebeten werden, können Sie sich zu Wort melden:
 - Wenn Sie unter den Anwesenden der ranghöchste Vertreter des federführenden Departements sind, signalisieren Sie der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kommission, dass Sie sich äussern möchten.
 - In allen anderen Fällen sprechen Sie sich zuerst mit dem ranghöchsten Vertreter des federführenden Departements ab. Erst danach sollte der Präsident oder die Präsidentin der Kommission um die Erteilung des Wortes gebeten werden.

4. Rückmeldungen zum letzten Newsletter: Ämterkonsultation vor Anhörung?

Im Newsletter Nr. 01 vom 26. Januar 2009 wurde aufgezeigt, dass man auch vor einer Anhörung nach Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG, SR 172.061) alle mitinteressierten Ämter in der Bundesverwaltung konsultieren muss. Leser haben uns nun darauf aufmerksam gemacht, dass die Begründung dafür reichlich formaljuristisch gewesen ist. Es folgt daher eine Ergänzung, die sich mehr an der Praxis und an Sinn und Zweck der betreffenden Bestimmungen orientiert (Art. 4, 14 und 15 der Regierungs- und Verwaltungsverordnung vom 25. November 1998, RVOV, [SR 172.010.1](#)):

Zur formalrechtlichen Verpflichtung zur Konsultation kommt ein grosses eigenes Interesse der federführenden Verwaltungseinheit hinzu. Diskutiert man Entwürfe nämlich schon vor einer externen Anhörung mit allen mitinteressierten Ämtern, so ermöglicht das, allfällige verwaltungsinternen Differenzen schon in diesem Stadium aus politischer, rechtlicher, sprachlicher, technischer und finanzieller Sicht zu bereinigen. Tritt man mit einem Projekt direkt an die Öffentlichkeit, so riskiert man, in die unangenehme Lage zu geraten, dass man nach verwaltungsinternen Diskussionen in aller Öffentlichkeit einen Kurswechsel verkünden muss.

Aus der Sicht der zu konsultierenden Stellen ist vor allem zweierlei nennenswert: Auf der einen Seite steht ihre eigene Verpflichtung zur Zusammenarbeit, die sie natürlich nur erfüllen können, wenn sie einbezogen werden. Auf der anderen Seite steht ihr berechtigter Anspruch, dass der Öffentlichkeit nur verwaltungsintern bereinigte Projekte kommuniziert werden.

Aus all diesen Gründen können die Diskussionen in der Verwaltung viel entspannter geführt werden, wenn sich noch niemand öffentlich mit einem konkreten Projekt exponiert hat. Selbstredend profitiert auch die Qualität des Resultats von diesem Vorgehen. Die vorliegenden Ausführungen bestätigen und bekräftigen daher das in der letzten Ausgabe dargestellte Resultat: Auch vor einer Anhörung nach Artikel 10 VIG sind alle mitinteressierten Verwaltungseinheiten des Bundes zu konsultieren.

Wir danken für diesen wertvollen Hinweis und laden Sie ein, uns weiterhin Ihre Meinung zu sagen! legisforum@bj.admin.ch

5. Veranstaltungen

A. Séminaire de Vevey-Jongny (anciennement Montreux) – Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives, droit suisse francophone

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:

- Séminaire de base: concevoir la loi; rédiger la loi; évaluer la loi.
- Entraînement en groupe (à domicile).
- Séminaire d'approfondissement: créer la loi; négocier la loi; rédiger la loi.

Vevey-Jongny, 5–6 novembre 2009 et 4–5 mars 2010, 2x2 journées.

Il ne reste déjà plus que quelques places. L'inscription sera prochainement disponible sur: <http://www.unige.ch/droit/cite/events/2009.html>

B. Tagung: „Was leistet die Rechtsetzungslehre in der Praxis?“

Das Zentrum für Rechtssetzungslehre an der Universität Zürich veranstaltet eine Tagung zum Thema: „Was leistet die Rechtsetzungslehre in der Praxis?“ Die Tagung ist für Mitwirkende des Zentrums; diese können aber Gäste mitbringen.

Zürich, Mittwoch, 3. Juni 2009. <http://www.rwi.uzh.ch/oe/ZfR/events/nextevent.html>

C. Tagung: Wirtschaftsregulierung

Recht gibt der Wirtschaft Spielregeln vor, überwacht sie und greift teilweise steuernd in den Wirtschaftsprozess ein. Die entsprechende Normierung ist eine zentrale Aufgabe des modernen Staates. Die Tagung will die Besonderheiten des Regelungsgegenstandes "Wirtschaft" ausleuchten. In Arbeitsgruppen sollen Einzelfragen (Aufsicht, Bewilligungen und Konzessionen, Selbstregulierung, Schutz der schwächeren Partei) vertieft werden.

Zürich, Mittwoch, 9. September 2009. <http://www.rwi.uzh.ch/oe/ZfR/events/preview.html>

D. Jahrestagung 2009 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung SGG: Management von Gesetzgebungsprojekten

"Die Qualität staatlicher Regelung", so konstatierte der Bundesrat vor zwei Jahren, "hängt davon ab, dass sie in der Praxis umgesetzt und vollzogen werden kann" (BBl 2007 6139). Umsetzungsgeschwindigkeit und Vollzugseffizienz staatlicher Regelungen, so muss weiter gefordert werden, hängen hochgradig davon ab, wie und mit welchen logistischen und rechtlichen Mitteln die Verwaltung ein Rechtsetzungsprojekt durchführt. Die diesjährige Jahrestagung will den Blick schärfen für die vielfältigen Fragen, die sich der Verwaltung, den Parlamenten, aber auch den mitbetroffenen Fachkreisen bei der Planung, Durchführung und Umsetzung von Rechtsetzungsvorhaben stellen.

Universität Bern, Freitag, 19. Juni 2009, ganzer Tag. <http://www.sgg-ssl.ch>

E. Murtener Gesetzgebungsseminare 2009

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion

4.–6. November 2009 (und voraussichtlich 11.–13. November 2009)

Aktuelle Angaben immer unter <http://www.sgg-ssl.ch>

F. Murtener Gesetzgebungsseminare 2010

Grundlagenseminar I: Rechtsetzungsmethodik, voraussichtlich April 2010

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion, voraussichtlich November 2010

Vertiefungsseminare für 2010 sind geplant. <http://www.sgg-ssl.ch>

6. Neue Publikationen, Varia

A. Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion

Der Band dokumentiert mit rund 25 Beiträgen eine Diskussion über die Verständlichkeit der Rechts- und Verwaltungssprache, die im deutschsprachigen Raum in den letzten Jahren in Gang gekommen ist, vorab in Deutschland, wo es dazu lange viel zu ruhig war. Die meisten Beiträge gehen auf zwei Tagungen (im November 2006 in Berlin und im November 2007 in Halle/S.) der Gesellschaft für deutsche Sprache (Wiesbaden und Berlin) zurück, die das Thema zwar seit vielen Jahren auf kleinem Feuer gehütet hat, sich nun aber für die Sache ins Zeug legt. Unlängst hat sie in Berlin eine gut dotierte Redaktionsstelle für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe eingerichtet, die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz arbeitet. Die Beiträge loten die Thematik teils eher grundsätzlich aus – von juristischer wie linguistischer Seite her –, teils sind es eher politische Stimmen, und teils finden die Leserin und der Leser Erfahrungsberichte aus der Praxis der Arbeit an der Verständlichkeit von Rechts- und Verwaltungstexten (auch aus der Schweiz).

Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion. Hrsg. v. der Dudenredaktion und der Gesellschaft für deutsche Sprache. Reihe „Thema Deutsch, Bd. 9. Mannheim: Dudenverlag 2008, 384 Seiten. <http://www.gfds.de>

B. Merkblatt "Verweise auf Schengen/Dublin": in Revision

Das Merkblatt von BK und BJ zur Formulierung von Verweisen auf "Schengen/Dublin" vom 22. Februar 2007 wird gegenwärtig überarbeitet. Die neue Version wird demnächst erscheinen.

Die bisherige Version findet sich auf: <http://www.bk.admin.ch> > Themen > Gesetzgebung > [Gesetzestechnik](#) rechts unten.

C. Merkblatt "Verweise auf EG-Recht": in Erarbeitung

Ein Merkblatt zur Technik der Verweise auf EG-Recht ist in Erarbeitung. Es hat einen breiteren Ansatz als das soeben genannte Schengen/Dublin-spezifische Merkblatt. Wir werden Sie hier informieren, wenn es erschienen ist.

D. Vom Kampf ums Recht zur Pflege der Gesetzgebung – Neuere Bestrebungen des Bundes zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung

Als wichtige – und knappe – Ressource der Politik bedarf die Gesetzgebung der Pflege und der steten Bemühung um Qualität; eine Bemühung, ein alltäglicher "Kampf" um die Qualität der Gesetzgebung, der im Übrigen durchaus auch Spass macht und Befriedigung verschafft, wenn, wie doch oft, Erfolge erzielt werden können. Ein Artikel von Luzius Mader beginnt mit einem Katalog von Merkmalen guter Gesetzgebung und zeigt danach die verschiedensten Massnahmen auf, die in den letzten 10–15 Jahren im Bund getroffen wurden, um diesem Ziel näher zu kommen. Darunter finden sich Hinweise auf die formelle und die materielle Bereinigung ("Entrümpelung") des Bundesrechts, diverse Hilfsmittel, die Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen, Normkonzepte etc.

Der diesem Newsletter beigelegte Artikel von Luzius Mader erscheint demnächst in der Reihe "Contributions à l'action publique" des IDHEAP, Lausanne.

E. Deutschland: Redaktionsstab Rechtssprache eingerichtet

Deutschland hat auf den 1. April 2009 einen "Redaktionsstab Rechtssprache" eingerichtet. Er besteht aus Sprachwissenschaftlerinnen und Sprachwissenschaftlern, die in Zusammenarbeit mit Juristen des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) Gesetzesentwürfe sprachlich optimieren. Das erinnert natürlich an die verwaltungsinterne Redaktionskommission der Eidgenossenschaft, weicht jedoch in einem interessanten Detail vom hiesigen Konzept ab: Nur zwei der Sprachwissenschaftlerinnen und Sprachwissenschaftler sind beim BMJ angestellt. Die Mehrheit von mindestens sechs arbeiten in einem externen Beratergremium. Dieses wird von der Gesellschaft für deutsche Sprache gestellt, die in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren den Zuschlag erhalten hat.

Wir freuen uns mit den deutschen Kolleginnen und Kollegen und wünschen ihnen einen guten Start!

Pressemitteilung der GfdS vom 17. März 2009: <http://www.gfds.de>.

Pressemitteilung des Bundesministerium der Justiz vom 17. März 2009: <http://www.bmj.de>.

F. Textelement für die rechtlichen Grundlagen des Abschlusses von Staatsverträgen durch den Bundesrat

In vielen Fällen muss in Anträgen an den Bundesrat aufgezeigt werden, auf welche rechtlichen Grundlagen der Bundesrat sich stützen kann, um Staatsverträge in eigener Kompetenz abzuschliessen (d.h. ohne das Parlament einzubeziehen). Das BJ ist dabei, zu diesem Zweck ein Standard-Textelement zu erarbeiten. Selbstverständlich wird man dieses nicht in jedem Fall ungeschaut und tel quel übernehmen können. Es soll jedoch dazu dienen, dass inhaltlich gleichgelagerte Fälle mit reduziertem Aufwand korrekt und einheitlich begründet werden können.

Impressum

Der Newsletter für das Forum für Rechtsetzung wird vom [Bundesamt für Justiz](#) herausgegeben und den Teilnehmern des [Forums für Rechtsetzung](#) in drei bis vier Ausgaben jährlich per Mail zugestellt.

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

Luzius Mader

Vom Kampf ums Recht zur Pflege der Gesetzgebung – Neuere Bestrebungen des Bundes zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung

Im Jahre 1872 hat der deutsche Jurist Rudolf von Jhering in Wien seinen berühmten Vortrag über den "Kampf ums Recht" gehalten. Er hat darin von der Pflicht gesprochen, sich und sein gutes Recht zu behaupten, und dargelegt, es gebe für die Verwirklichung des Rechts kein kostbareres Gut zu hüten und zu pflegen als das Rechtsgefühl¹. Dabei vertrat er eine für seine Zeit sehr moderne rechtstheoretische Auffassung. Er betrachtete nämlich die Gesetzgebung als einen auf ein Ziel ausgerichteten Akt der Staatsgewalt, der das Ergebnis eines Ringens zwischen unterschiedlichen Interessen oder Kräften zum Ausdruck bringt und steter Bemühungen um die Verwirklichung und Durchsetzung in der Praxis bedarf. Damit stellte er sich ausdrücklich in Gegensatz zur früheren, romanistisch geprägten Auffassung etwa eines Friedrich Carl von Savigny. Seither haben sich die Rolle des Staates in der Gesellschaft und die Funktion der Gesetzgebung grundlegend verändert. Die Gesetzgebung, das gesetzte Recht, ist zu einem zentralen Handlungsinstrument des Staates und zu einer der wichtigsten Ressourcen der Politik geworden. Sie regelt die Rechte und Pflichten der Personen gegenüber dem Staat und die Beziehungen zwischen Personen sowie zwischen Personen und Sachen; sie strukturiert die politischen Entscheidungsprozesse und sichert die demokratische Legitimität; sie gibt den Entscheidungen ihre Form und garantiert deren Kommunikation an die betroffenen oder interessierten sozialen Akteure; sie dient als Gefäß oder Vehikel für die Massnahmen, mit denen der Staat auf die Gesellschaft einwirkt, um bestimmte Ziele zu verwirklichen oder Probleme zu lösen.

Anstatt vom Kampf um das gute Recht soll hier – etwas weniger martialisch – von der Pflege der Gesetzgebung² und von der Gesetzgebungskultur die Rede sein, die beide letztlich auch dazu beitragen, dass private Personen und Unternehmen zu ihrem "guten Recht" kommen. Als wichtige – und knappe – Ressource der Politik³ bedarf die Gesetzgebung der Pflege und der steten Bemühung um Qualität; eine Bemühung, ein alltäglicher "Kampf" um die Qualität der Gesetzgebung, der im Übrigen durchaus auch Spass macht und Befriedigung verschafft, wenn, wie doch oft, Erfolge erzielt werden können. Übermässiger, inflationärer Gebrauch und schlechte Qualität beeinträchtigen die Funktionen der Gesetzgebung. Wie wird sichergestellt, dass die Gesetzgebung mit Bedacht eingesetzt wird und gewissen qualitativen Anforderungen genügt? In diesem Beitrag sollen ein paar nennenswerte Qualitätssicherungsmassnahmen, die auf Bundesebene in neuerer Zeit getroffen worden sind, kurz dargestellt werden. Diese Massnahmen sind – zumindest mehrheitlich – Teil einer institutionellen Politik, auf die am Schluss des Beitrags noch kurz eingegangen wird. Vorgängig werden die wichtigsten Kriterien und Merkmale guter Gesetzgebung in allgemeiner Form umschrieben.

1. Merkmale guter Gesetzgebung

Was ist unter guter Gesetzgebung zu verstehen? Welches sind ihre Merkmale? Es gibt einige Kriterien oder Anforderungen, welche die Gesetzgebung erfüllen muss, um als gut

¹ Der Vortrag ist in zahlreichen Auflagen und Sprachen publiziert worden. Ich beziehe mich hier auf die folgende Ausgabe: Rudolf von Jhering, Der Kampf ums Recht, 23. Auflage, 1946, Wien, Manz.

² Der Begriff der Rechtspflege ist in der Rechtswissenschaft und in der Gesetzgebung ein vertrauter Begriff. Er bezieht sich vor allem auf die Funktion der Judikative und auf die Organisations- und Verfahrensbestimmungen, welche die Tätigkeit der Gerichte regeln.

³ Zu den verschiedenen Ressourcen der Politik (oder öffentlicher Politiken) und insbesondere zur Ressource "Recht" siehe Peter Knoepfel / Corinne Larrue / Frédéric Varone, Analyse et pilotage des politiques publiques, 2001, S. 70 ff.

bezeichnet werden zu können. Die wichtigsten sollen hier genannt werden. Sie betreffen rechtliche, prozedurale, materielle, formelle-sprachliche, quantitative und zeitliche Aspekte⁴.

- „Gute“ Gesetzgebung ist *rechtmässig*. Sie ist vereinbar mit den übergeordneten rechtlichen Regeln und Grundsätzen der Verfassung und des Völkerrechts. Das bedeutet namentlich: Die Gesetzgebung beruht auf der erforderlichen rechtlichen Grundlage und steht nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Recht (Legalitätsprinzip), sie dient einem öffentlichen Interesse, sie ist verhältnismässig, sie schränkt die Grundrechte der Einzelnen nicht in unzulässiger Weise ein, sie respektiert (in föderalistischen Staaten) die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, sie trägt den eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung ("dispositives" Völkerrecht) und sie respektiert das zwingende Völkerrecht ("ius cogens").
- „Gute“ Gesetzgebung kommt in einem *geeigneten, rechtlich einwandfreien Verfahren* zu Stande. Nicht nur die Rechtmässigkeit des Inhalts zählt, sondern auch die Frage, wie dieser Inhalt zu Stande gekommen ist. Das Gebot der Rechtsstaatlichkeit gilt ganz besonders auch für das Verfahren. Dieses Kriterium kann zunächst einmal in einem positivistischen Sinn verstanden werden: Als Recht gilt, was in einem Verfahren beschlossen worden ist, das die geltende Rechtsordnung für die Schaffung rechtlicher Normen vorsieht. Implizit liegt dem Kriterium aber auch die Annahme zu Grunde, dass dieses Verfahren gewissen demokratischen Anforderungen genügen muss. Die Legitimität der Gesetzgebung, die eine der wichtigsten Voraussetzungen für ihre praktische Befolgung und Durchsetzung ist, beruht massgeblich auf der Rechtmässigkeit ihres Entstehens, d.h. auf der Beachtung der entsprechenden Verfahrensvorschriften. Nur (in diesem Sinne) legitime Gesetzgebung kann „gute“ Gesetzgebung sein. Das Verfahren muss aber – neben der Rechtmässigkeit – noch andere Anforderungen erfüllen. Es muss insbesondere sicherstellen, dass die Zivilgesellschaft in geeigneter Weise bei der Vorbereitung der Gesetzgebung mitwirken kann (verwaltungsexterne Konsultationsmechanismen) und dass alle interessierten verwaltungsinternen Stellen Gelegenheit haben, ihre Anliegen und ihr Sachwissen einzubringen (verwaltungsinterne Konsultationsmechanismen) und damit zur Kohärenz des staatlichen Handelns beizutragen.
- „Gute“ Gesetzgebung weist sodann eine bestimmte *materielle Qualität* auf: Sie trägt den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Erwartungen Rechnung und trägt zur Realisierung der gesetzten Ziele bei (Problemadäquanz, Wirksamkeit); sie leidet zudem nicht an sachlichen Widersprüchen oder Lücken (interne Kohärenz innerhalb eines Erlasses und externe Kohärenz im Vergleich zu andern Erlassen). Problemadäquanz und Wirksamkeit sind – neben der Einhaltung der Verfahrensregeln – wichtige Legitimitätsfaktoren.
- „Gute“ Gesetzgebung genügt im Weiteren auch *formellen Qualitätsansprüchen*: Sie ist logisch strukturiert und verständlich formuliert sowie für alle Betroffenen oder Interessierten erkennbar, d.h. auch publiziert und ohne übermässigen Aufwand öffentlich zugänglich; sie enthält weder formale Inkohärenzen noch unnötige Wiederholungen noch obsoletere Bestimmungen.
- „Gute“ Gesetzgebung ist sparsam und beschränkt sich auf das Notwendige. Qualität hat somit auch eine *quantitative Dimension*: Wenn es nicht notwendig ist zu legiferieren, dann ist es notwendig, nicht zu legiferieren! Diese Montesquieu zugeschriebene Maxime guter Gesetzgebung bezieht sich einerseits auf die Frage, ob ein Tätigwerden des Gesetzgebers überhaupt notwendig ist; andererseits wird damit aber auch die normative

⁴ Zu den Qualitätskriterien guter Gesetzgebung siehe auch Luzius Mader, Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: auf dem Weg zu einer besseren Gesetzgebung, in LeGes 2007/3, S. 391ff; siehe auch die Botschaft des Bundesrates vom 22. August 2007 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, Bundesblatt 2007, S. 6121ff, insb. 6126f.

Dichte, d.h. der hohe Detaillierungsgrad zahlreicher gesetzlicher Regelungen angesprochen. Als knappe, wertvolle Ressource der Politik sollen rechtliche Normen sparsam und mit Bedacht eingesetzt werden. Zudem erschwert die übermässige Dichte rechtlicher Regelungen die Erkennbarkeit der Normen und schränkt den notwendigen Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ein.

- „Gute“ Gesetzgebung weist schliesslich auch eine gewisse *Stabilität* auf. Die Gesetzgebung darf nicht zu oft oder zu rasch ändern. Ohne eine gewisse Beständigkeit wird die Gesetzgebung praktisch kaum wahrgenommen; und vor allem vermag sie einer ihrer zentralen Funktionen, nämlich der Gewährleistung von Erwartungssicherheit und Vorausschaubarkeit, nicht zu genügen. Ein zu hohes Produktions- und Anpassungstempo in der Gesetzgebung ist somit der Qualität der Gesetzgebung abträglich. Kommt dazu, dass überstürzte gesetzgeberische Entscheide selten auf ausreichende Entscheidungsgrundlagen abgestützt werden können.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Massnahmen in den letzten Jahren auf Bundesebene getroffen worden sind, um – mit Blick auf die eben genannten Anforderungen und Kriterien – die Qualitätssicherung im Bereich der Gesetzgebung zu verbessern.

2. Formelle Bereinigung des Bundesrechts

In Ausführung einer vom Parlament überwiesenen Motion⁵ hat der Bundesrat mit einer Botschaft vom 22. August 2007 dem Parlament beantragt, 31 Erlasse der Bundesversammlung (davon 17, die dem fakultativen Referendum unterstehen) ganz aufzuheben und in 55 Erlassen einzelne obsolet gewordene Bestimmungen zu streichen⁶. Parallel dazu hat er 112 eigene Erlasse sowie 56 Erlasse der Departemente und Ämter aufgehoben und in 107 Erlassen der Verordnungsstufe einzelne Bestimmungen gestrichen oder vereinfacht. Das Parlament ist diesem Antrag des Bundesrates gefolgt und hat mit einem Bundesgesetz und einem Bundesbeschluss vom 3. März 2008 die vorgeschlagenen Aufhebungen und Änderungen beschlossen⁷. Insgesamt sind im Rahmen dieser formellen Bereinigung des Bundesrechts rund 10% der bestehenden Erlasse aufgehoben worden, und in weiteren 8% der Erlasse sind Anpassungen im Sinne der Aufhebung einzelner Bestimmungen oder von Vereinfachungen vorgenommen worden, ein Ergebnis, das zumindest in quantitativer Hinsicht durchaus beachtlich ist. Zwei Beispiele mögen verdeutlichen, um welche Art von Erlassen und um welche Anpassungen es ging. Aufgehoben wurde beispielsweise der Bundesbeschluss vom 15. Juni 1909 betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund; die Grundlagen für die Entschädigung der Vollzugskosten sind heute im Asylgesetz sowie im neuen Ausländergesetz enthalten, sodass dieser Beschluss aufgehoben werden konnte (bzw. schon früher hätte aufgehoben werden können und müssen). Aufgehoben wurden sodann die Bestimmungen über Prämienanleihen im Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten; diese Bestimmungen wurden seit Jahrzehnten nicht mehr angewendet, weil das Instrument der Prämienanleihe bzw. des

⁵ Motion Stähelin (M 05.3815) vom 14. Dezember 2005; vom Ständerat am 23. März 2006 und vom Nationalrat am 19. Dezember 2006 überwiesen. Diverse andere parlamentarische Vorstösse formulierten ähnliche Anliegen, so etwa die Motion 03.3311, die ebenfalls eine umfassende Durchforstung des geltenden Normenbestandes auf Bundesebene verlangte, um veraltete Erlasse aufzuheben, Erlasse mit zu hoher Normendichte zu kürzen und die bestehende Erlassensammlung des Bundesrechts zu entschlacken.

⁶ Siehe Botschaft des Bundesrates zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, Bundesblatt (BBl) 2007, S. 6121 ff. Siehe dazu auch die Beiträge für die Wissenschaftliche Tagung 2007 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung in LeGes 2007/3; in diesem Heft finden sich auch zwei Beiträge zu ähnlichen Bestrebungen in den Kantonen Graubünden und Tessin.

⁷ Siehe Bundesgesetz zur formellen Bereinigung des Bundesrechts und Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 3. März 2008, Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 2008, S. 3437 ff.

gewerbsmässigen Prämienloshandels nicht mehr Verwendung fand; die Bestimmungen des Lotteriegesetzes und der Ausführungsverordnung wurden damit um mehr als ein Drittel reduziert.

3. Materielle Bereinigung des Bundesrechts

Die formelle Bereinigung des Bundesrechts war – insbesondere aus der Sicht des Parlaments – als erster Schritt gedacht. Bereits vor der Verabschiedung der erwähnten Vorlagen durch das Parlament reichte Ständerat Philipp Stähelin eine Motion ein, die einen weiter gehenden Schritt, nämlich eine materielle Bereinigung des Bundesrechts verlangte⁸. Der Motionär verlangte, dass die materielle Überprüfung sich entgegen der Auffassung des Bundesrates nicht auf die zukünftige Gesetzgebung beschränken, sondern auch das bestehende Recht erfassen sollte. Dieses Anliegen wurde von Vertretern der Lehre unterstützt⁹.

Der Bundesrat zeigte zwar Verständnis für das Anliegen, beantragte aber gleichwohl die Ablehnung der Motion, weil eine solche umfassende materielle Überprüfung aus seiner Sicht mit einem zu grossen Aufwand verbunden wäre. Er plädierte dafür, eine materielle Überprüfung der geltenden Bestimmungen nur von Fall zu Fall vorzunehmen, nämlich immer dann, wenn aus anderem Anlass eine Gesetzesänderung ansteht. Das Parlament war jedoch mit diesem pragmatischen, schrittweisen Ansatz nicht einverstanden und beschloss die Annahme der Motion¹⁰, sodass der Bundesrat nun beauftragt ist, auch eine materielle Bereinigung der geltenden Gesetzgebung in Angriff zu nehmen. Die Vorarbeiten dafür sind im Gange, verlaufen aber relativ harzig. Am 27. Juni 2008 hat die Generalsekretärenkonferenz unter der Leitung der Bundeskanzlerin beschlossen, dass zunächst ein sektorielles Pilotprojekt realisiert werden soll. Es scheint jedoch ziemlich schwierig zu sein, einen geeigneten Erlass oder einen geeigneten Gesetzgebungsbereich für ein solches Pilotprojekt zu finden. Die Argumente, die bereits in früheren Phasen gegen eine umfassende Bereinigung der bestehenden Gesetzgebung geltend gemacht worden sind (unverhältnismässiger Aufwand, Infragestellung von mühsam errungenen Kompromissen, belastende Interferenzen mit laufenden Gesetzgebungsarbeiten) haben weiterhin grosses Gewicht, was nicht unbedingt erstaunlich ist. Es scheint deshalb zurzeit fraglich, ob die vom Parlament verlangte umfassende materielle Überprüfung der geltenden Gesetzgebung tatsächlich zum angestrebten Ergebnis führt. Bedauerlich ist aber vor allem, dass damit auch die Alternative, nämlich die punktuelle, erlassspezifische Überprüfung anlässlich von Änderungen, die aus andern Gründen ohnehin vorgenommen werden, nicht mit der gebotenen Konsequenz realisiert wird.

4. Ausbau und Institutionalisierung der Gesetzesevaluation

In den letzten 10 bis 15 Jahren ist der Frage nach den Wirkungen der Gesetzgebung vermehrt Beachtung geschenkt worden. Dies gilt sowohl für die Wirkungsprognose im Vorfeld gesetzgeberischer Entscheide als auch für die Wirkungskontrolle im Nachgang dazu. Die 1999 im Rahmen der Verfassungsreform aufgenommene Verfassungsbestimmung zur Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (Artikel 170 der Bundesverfassung) hat dazu wichtige Impulse vermittelt. Seither ist diese Bestimmung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sowie in der Verwaltungspraxis umgesetzt worden¹¹. Erinnert sei hier

⁸ Motion 07.3615 Materielle Entrümpelung des Bundesrechts.

⁹ Siehe Georg Müller, Mit der Durchforstung des Bundesrechts zu besserem Recht – Der Bundesrat hat mit der bloss formellen Bereinigung erst die halbe Arbeit getan, in Neue Zürcher Zeitung vom 20. November 2007, S. 18.

¹⁰ Beschluss des Ständerates vom 17. Dezember 2007 und des Nationalrates vom 3. März 2008.

¹¹ Siehe dazu Luzius Mader, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in Thomas Widmer / Wolfgang Beywl / Carlo Fabian (Hrsg.), Evaluation – Ein systematisches Handbuch, 2009, S. 52 ff.; siehe auch Luzius Mader, Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, in Stephan Hensel / Kilian Bizer / Martin Führ / Joachim

insbesondere an die entsprechenden Bestimmungen im Parlamentsgesetz (Regelung der Pflichten der Aufsichts- und der Legislativkommissionen sowie der Anforderungen an Botschaften des Bundesrates), im Finanzkontrollgesetz (Kriterien der Finanzkontrolle) und an die zahlreichen Evaluationsklauseln in neueren Bundesgesetzen. Erinnert sei sodann auch an die Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes sowie an das dazu vom Seco entwickelte Handbuch und an den sogenannten KMU-Verträglichkeitstest¹².

Die Hauptverantwortung für die praktische Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung liegt bei den materiell zuständigen Ämtern und Departementen. Der Bundesrat hat deren Aufgaben in diesem Zusammenhang in einem Beschluss vom 3. November 2004 präzisiert. Über die Durchführung politisch wichtiger Wirksamkeitsüberprüfungen durch die Ämter und Departemente oder in deren Auftrag informiert der Bundesrat übrigens seit 2006 auch in seinem jährlichen Geschäftsbericht an das Parlament. Zur Unterstützung der Ämter und Departemente betreibt das Bundesamt für Justiz ein verwaltungsinternes Netzwerk "Evaluation", das einen regelmässigen Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen an Evaluationen interessierten Amtsstellen des Bundes sicherstellt und gewisse Fortbildungsaktivitäten organisiert¹³. Zudem berät das Bundesamt für Justiz andere Bundesämter bei der Konzipierung und Durchführung von Evaluationsvorhaben.

5. Neuer Gesetzgebungsleitfaden

Anfang der 1990er-Jahre hat das Bundesamt für Justiz ein Konzept der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit entwickelt, das insbesondere die folgenden Massnahmen vorsah: Nutzung des Systems der "job rotation" innerhalb der Bundesverwaltung, Weiterentwicklung des Ausbildungsangebots unter der Ägide der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, Schaffung eines bundesverwaltungsinternen Ausbildungskurses für Legistinnen und Legisten (nicht bloss Juristinnen und Juristen, sondern generell Personen, die bei der fachlichen Vorbereitung und Betreuung von Gesetzgebungsvorhaben mitwirken), Weiterentwicklung der Richtlinien der Gesetzestechnik und der Hilfsinstrumente für die Vorbereitung von Erlassen sowie Mitwirkung bei der Redaktion und Herausgabe der Zeitschrift "Gesetzgebung heute" (seit 1995 "LeGes – Gesetzgebung & Evaluation").

Dieses Konzept, von dem der Bundesrat am 21. Dezember 1990 zustimmend Kenntnis genommen hat, ist in den folgenden Jahren umgesetzt worden. Es hat zweifellos wichtige Impulse für Bestrebungen zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung vermittelt. Als neues Hilfsinstrument für die Gesetzgebungsarbeit¹⁴ hat das Bundesamt für Justiz im Jahre 1995 einen Gesetzgebungsleitfaden herausgegeben. Im Jahre 2002 ist eine zweite und im Jahre 2007 eine dritte, überarbeitete Auflage dieses Leitfadens erschienen¹⁵.

Bereits vor der Publikation dieser überarbeiteten Auflage hat das Bundesamt für Justiz im Jahre 2006 beschlossen, als Ergänzung des bestehenden einen völlig neu konzipierten Gesetzgebungsleitfaden zu schaffen, der drei Module umfasst (Modul "Gesetz", Modul

Lange (Hrsg.), Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung – Perspektiven und Entwicklungstendenzen (erscheint demnächst).

¹² Zu letzterem siehe Peter Gautschi, Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes, Cahier de l'IDHEAP 239/2008.

¹³ Näheres unter

www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/netzwerk_evaluation.html.

¹⁴ Zur Bedeutung solcher Hilfsinstrumente für die Gesetzgebungspraxis auf der Ebene des Bundes und der Kantone siehe Alexandre Flückiger / Christine Guy-Ecabert (Hrsg.), Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de légistique, 2008.

¹⁵ Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes), 3., nachgeführte Auflage, 2007, Bern (Vertrieb durch Bundesamt für Bauten und Logistik, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern; elektronische Fassung unter www.bj.admin.ch).

"Verordnung" und Modul "Parlamentarische Initiative"). Anders als der bisherige Leitfaden, der vor allem rechtliche und redaktionelle Aspekte der Gesetzgebungsarbeit behandelt, liegt das Schwergewicht bei diesem neuen Hilfsinstrument für die Vorbereitung von Erlassen des Bundes bei den Etappen des Gesetzgebungsverfahrens und den damit verbundenen Arbeitsschritten für die an Gesetzgebungsvorhaben mitwirkenden Personen¹⁶. Der Leitfaden bietet Hilfe beim Ermitteln der Rahmenbedingungen und bei der Planung eines Gesetzgebungsprojekts, bei der Suche nach Lösungsansätzen und bei der Auswahl von Handlungsinstrumenten, bei der Erarbeitung eines Normkonzepts und des Vorentwurfs, bei der Durchführung der verwaltungsinternen und -externen Konsultationen, bei der Redaktion der Botschaft und des Gesetzesentwurfs sowie bei der Begleitung von Gesetzgebungsvorhaben in der parlamentarischen Phase. Er trägt der Pluridimensionalität der Gesetzgebungsarbeit Rechnung und berücksichtigt den prozeduralen Rahmen (institutioneller Ablauf), wichtige Aspekte des Projektmanagements, das methodische Vorgehen (Problemlösungszyklus) und die normative Gestaltung.

6. Einsatz von Normkonzepten bei der Vorbereitung von Erlassen

Eine der fachlich anspruchsvollsten Phasen der Gesetzgebungsarbeit ist der Übergang von den normativen Inhalten zum Erlassentwurf. Um bei der Vorbereitung von Erlassen methodisch richtig vorzugehen, sind zunächst die wesentlichen Inhalte der zu erlassenden Regelung festzulegen und erst dann die eigentlichen Normtexte zu formulieren. Diese Übergangsphase wird in der Praxis häufig vernachlässigt, obwohl sie nicht nur aus der Sicht der Gesetzgebungsmethodik, sondern auch aus jener des Projektmanagements von zentraler Bedeutung ist. Die Gefahr einer Vernachlässigung dieses Zwischenschrittes ist dabei in der Schweiz besonders gross, da hier die materiell zuständige Amtsstelle auch für die Ausarbeitung der Normtexte verantwortlich ist, ähnlich wie in zahlreichen andern europäischen Ländern auch, aber anders als in Staaten mit einer angelsächsischen Gesetzgebungskultur, wo die Konzeption und Redaktion von Erlassentwürfen in einem spezialisierten "drafting service" erfolgt.

Um sicherzustellen, dass dieser Übergangsphase die notwendige Beachtung geschenkt wird, hat das Bundesamt für Justiz im Jahr 2006 für seinen Verantwortungsbereich eine Weisung erlassen, welche die Ausarbeitung eines Normkonzepts vor der Ausformulierung von Erlassentwürfen zwingend vorschreibt¹⁷. Gestützt auf die vorausgehenden methodischen Schritte (Problemanalyse, Bestimmung der Ziele, Klärung der zu erfüllenden Anforderungen, Auswahl der einzusetzenden Handlungsinstrumente) muss dieses Konzept namentlich die wesentlichen normativen Inhalte der zu erlassenden Regelung in der Form von Thesen oder Leitsätzen zusammenfassen und bei Bedarf kurz kommentieren; es muss die Grobstruktur des vorgesehenen Erlasses skizzieren; es muss das normative Umfeld des auszuarbeitenden Erlasses klären und die Erlassform sowie die Normstufe bestimmen; es muss den Detaillierungsgrad der zu erlassenden Regelung thematisieren; und schliesslich muss es allenfalls diskussionswürdige materielle oder gesetzestechnische Regelungsalternativen thematisieren. Damit wird einerseits ein sinnvolles methodisches Vorgehen gewährleistet, und andererseits bietet das Normkonzept die Grundlage für wichtige Führungsentscheide. Diese Weisung ist zwar im Moment nur für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz verbindlich, verschiedene andere Bundesämter arbeiten jedoch auch damit und nutzen sie gewissermassen als Hilfsinstrument.

7. Forum für Rechtsetzung

¹⁶ Für das Modul Gesetz, das die Grundversion des neuen Gesetzgebungsleitfadens bildet, siehe Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden Modul Gesetz 2008, Bern (elektronische Fassung unter www.gl.admin.ch); im Unterschied zu den beiden andern Modulen ist dieses Modul auch in gedruckter Form erhältlich; Vertrieb durch Bundesamt für Bauten und Logistik, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern).

¹⁷ Weisung des Bundesamtes für Justiz vom 2. Oktober 2006 betreffend Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben.

Die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung erfordert gemeinsame Anstrengungen aller mit Gesetzgebungsaufgaben betrauten Stellen und Personen. Notwendig ist insbesondere eine enge Zusammenarbeit zwischen den materiell zuständigen Ämtern und den Ämtern, die im Bereich der Gesetzgebung begleitend bei der Erarbeitung von Erlässentwürfen mitwirken. Dies sind namentlich das Bundesamt für Justiz und die Bundeskanzlei (Rechtsdienst und Sprachdienste). Um diese Zusammenarbeit zu verstärken, hat der Bundesrat am 15. Februar 2007 das Bundesamt für Justiz beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei ein Forum für Rechtsetzung zu schaffen. Gleichzeitig hat er die andern mit Gesetzgebungsaufgaben betrauten Ämter beauftragt, Ansprechpartner für das Forum für Rechtsetzung zu bezeichnen und Mitarbeitende an dessen Ausbildungsveranstaltungen zu delegieren.

Dieses Forum für Rechtsetzung hat am 31. Oktober 2007 seine Tätigkeit aufgenommen und führt seither drei halbtägige Veranstaltungen pro Jahr durch. Zweck dieser Veranstaltungen ist es, die Legistinnen und Legisten der Bundesämter über aktuelle, bereichübergreifende Grundsatzfragen der Gesetzgebung zu informieren, methodische Vorgaben für die Gesetzgebungsarbeit zu vermitteln, die Abläufe bei der Vorbereitung von Erlassen zu optimieren und Qualitätsstandards zu definieren. Es geht somit insbesondere darum, durch eine bessere Vernetzung und durch Erfahrungsaustausch zur Entwicklung von "best practices" sowie einer "unité de doctrine" im Bereich der Gesetzgebungsarbeit beizutragen. Zur Intensivierung der Vernetzung werden die Forumsveranstaltungen ergänzt durch einen Newsletter, in dem bereichübergreifende Fragen und Probleme thematisiert, gute und schlechte Beispiele aufgezeigt und Hinweise auf einschlägige Publikationen und Hilfsmittel gegeben werden. Auf diese Weise können die in den materiell zuständigen Ämtern tätigen Legistinnen und Legisten wirksam unterstützt und kann die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern mit Querschnittsfunktionen gestärkt werden. In diesem Sinne ergänzt das Forum für Rechtsetzung den bundesverwaltungsinternen Ausbildungskurs, der vom Bundesamt für Justiz seit rund 15 Jahren organisiert wird.

8. Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen für Gesetzgebungsvorhaben

In verschiedenen Bundesämtern wurden in den letzten Jahren Qualitätssicherungssysteme für Gesetzgebungsvorhaben eingerichtet. Dies gilt insbesondere für das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Besonders erwähnt sei hier das nach den Grundsätzen des Total Quality Management geschaffene und über das Intranet des BAG elektronisch zugängliche "Qualitätsmanagement Rechtsetzung"¹⁸. Das BAG hat die Arbeiten für die Schaffung dieses Qualitätssicherungssystems im Jahre 2004 begonnen und nimmt deshalb in diesem Bereich eine Pionierrolle wahr. Seit April 2006 wird das System praktisch angewendet. Es hat die Prozesse bei der Bearbeitung von Gesetzgebungsvorhaben im Amt besser sichtbar, steuerbar und bewertbar gemacht, bietet den Legistinnen und Legisten des Amtes Unterstützung sowohl für das Projektmanagement als auch für fachliche, einschliesslich rechtliche Aspekte der Gesetzgebungsarbeit – etwa indem es Hilfsmittel leichter verfügbar macht – und trägt damit massgeblich zur Verbesserung der Produkte (Erlässentwürfe) bei.

9. Stärkung der präventiven Rechtskontrolle

Für die präventive Rechtskontrolle der Erlasse des Bundes – und damit für die rechtliche Qualitätssicherung – ist primär das Bundesamt für Justiz zuständig; es überprüft sämtliche Entwürfe rechtsetzender Erlasse des Bundes auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

¹⁸ Siehe dazu Markus Schlatter, "Qualitätsmanagement Rechtsetzung" im Bundesamt für Gesundheit (BAG), in LeGes 2008/2, S. 315 ff.

sowie auf ihre Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht¹⁹. Daneben erfüllen aber auch weitere Amtstellen des Bundes, namentlich der Rechtsdienst der Bundeskanzlei und die Direktion für Völkerrecht diesbezüglich gewisse Aufgaben. Zudem ist klarzustellen, dass die besondere Verantwortung der genannten Querschnittämter in diesem Bereich die materiell zuständigen Bundesämter nicht davon entbindet, für die rechtliche Qualität der Erlasse in ihrem Zuständigkeitsbereich ebenfalls Verantwortung zu tragen. Insgesamt dürfte die Qualität der Erlasse des Bundes aus rechtlicher Sicht auch im internationalen Vergleich durchaus befriedigend sein, was selbstverständlich nicht heisst, dass es keine Optimierungsmöglichkeiten und auch keinen Optimierungsbedarf gibt. Einzelne Beispiele für Erlasse, die aus rechtlicher Sicht unzulänglich sind, können sehr wohl gefunden werden²⁰.

Die Stärkung der präventiven Rechtskontrolle ist ein Anliegen, das in jüngerer Zeit insbesondere auch im Parlament zum Ausdruck gebracht worden ist. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang ein Postulat Pfisterer, das der Ständerat am 26. September 2007 überwiesen hat²¹. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, zu prüfen, wie die präventive Verfassungskontrolle bei der Vorbereitung der Gesetz- und Verordnungsgebung institutionell gestärkt werden kann. Es verlangt einen Bericht, der die Probleme bei der präventiven Rechtskontrolle und mögliche Abhilfen aufzeigen soll. Insbesondere soll dargelegt werden, wie die Rolle des Bundesamtes für Justiz verstärkt werden kann. Der entsprechende Bericht des Bundesrates ist zurzeit in Ausarbeitung und sollte dem Parlament noch in diesem Jahr zugeleitet werden können. Er wird gestützt auf eine Analyse bestehender Schwachstellen und unter Berücksichtigung diverser ausländischer Modelle Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der präventiven Rechtskontrolle aufzeigen.

10. Aktuelle Bestrebungen der Bundeskanzlei

Neben – oder besser: zusammen mit – dem Bundesamt für Justiz trägt vor allem auch die Bundeskanzlei eine besondere Verantwortung für die Qualität der Gesetzgebung²². Sie befasst sich namentlich mit Fragen der Gesetzestechnik und des Gesetzgebungsverfahrens, d.h. auch mit den verwaltungsinternen Konsultationsmechanismen und mit der Vernehmlassung bzw. Anhörung (Rechtsdienst der Bundeskanzlei), mit der sprachlichen Qualität der Gesetzgebung, d.h. mit der Verständlichkeit der Erlasse und der Übereinstimmung der Normtexte in den verschiedenen Amtssprachen (Zentrale Sprachdienste der Bundeskanzlei) sowie mit der Publikation der Erlasse (Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen). Es ist deshalb unerlässlich, hier auch kurz auf neuere Entwicklungen und Bestrebungen im Bereich der Bundeskanzlei einzugehen.

¹⁹ Siehe insb. Art. 7 Abs. 3 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1).

²⁰ Ein solches Beispiel ist etwa die Änderung vom 24. März 2006 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit; sogenannte Hooliganismus-Vorlage; siehe Amtliche Sammlung (AS) 2006, S. 3703 ff. Für gewisse in dieser Vorlage vorgesehene Massnahmen zur Vermeidung von Gewalt bei Sportanlässen fehlte dem Bund eigentlich die erforderliche Kompetenzgrundlage. Diese Massnahmen sind deshalb befristet worden und werden durch kantonale Massnahmen abgelöst.

²¹ Postulat 07.3360 Stärkung der präventiven Verfassungskontrolle.

²² Die Frage der Abgrenzung der Aufgaben des Bundesamtes für Justiz und der Bundeskanzlei bei der sogenannten begleitenden Rechtsetzung ist im Rahmen des Projekts Bundesverwaltungsreform REF 05/07 thematisiert worden. Die Prüfung hat ergeben, dass keine Doppelspurigkeiten, sondern eine enge Zusammenarbeit aus je unterschiedlicher Warte und mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten bestehen. Diese enge Zusammenarbeit betrifft neben der Mitwirkung bei der Erlassvorbereitung (namentlich im Rahmen der verwaltungsinternen Redaktionskommission VIRK) insbesondere auch das Forum für Rechtsetzung, die Ausbildungskurse unter der Ägide der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und die Redaktion der Zeitschrift LeGes.

Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die geplante Überarbeitung der Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes²³, die Präzisierung der Aufgaben der Bundeskanzlei im Bereich der legislativen Qualitätssicherung in der neuen Organisationsverordnung der Bundeskanzlei²⁴, die Erneuerung des Reglements der verwaltungsinternen Redaktionskommission²⁵, die Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission des Parlaments, die Erneuerung des Systems der Amtlichen Veröffentlichungen, die Erneuerung der vorhandenen Hilfsinstrumente für die sprachliche Bearbeitung von Erlässentwürfen und für die Vorbereitung von Botschaften des Bundesrates zu Gesetzesvorlagen²⁶ und die Optimierung der verwaltungsinternen Abläufe bei der Vorbereitung von Entscheiden des Bundesrates namentlich mit dem Ziel, einen besseren Einbezug der Amtsstellen mit Querschnittaufgaben im Bereich der Vorbereitung der Gesetzgebung sicherzustellen.

11. Zusammenarbeit mit der Wissenschaft

Die Pflege der Gesetzgebung ist nicht nur eine Aufgabe der Verwaltung. Auch die Wissenschaft – und zwar nicht nur die Rechtswissenschaft, denn die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gesetzgebung und der Gesetzgebungsarbeit verlangt interdisziplinäre Ansätze – ist aufgerufen, ja berufen, zur Qualität der Gesetzgebung beizutragen. Dem regelmässigen Austausch zwischen Praxis und Theorie kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Für die Gesetzgebungsarbeit erfüllt hier die im Jahre 1982 gegründete Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung eine wichtige Funktion. Sie organisiert Tagungen, an denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie Wissenschaftler teilnehmen, und befasst sich insbesondere auch mit Ausbildungsfragen. Im Jahre 2005 hat sie einen Ausbildungsrat geschaffen, dem die Qualitätssicherung und die Koordination der unter der Ägide der Gesellschaft angebotenen Aus- und Weiterbildung obliegt und in dem die Ausbildungsanbieter und die interessierten Verwaltungen vertreten sind. Dieser Ausbildungsrat klärt den Bedarf im Bereich der Gesetzgebung ab, wirkt bei der Entwicklung von Ausbildungskonzepten mit, macht Vorgaben für Ausbildungsaktivitäten und schliesst mit interessierten Ausbildungsanbietern Leistungsvereinbarungen ab. Seit der Schaffung dieses Rates ist das Ausbildungsangebot erneuert und erweitert worden. Es deckt einen wesentlichen Teil der aktuellen Bedürfnisse ab und wird regelmässig überprüft, um neuen Bedürfnissen rechtzeitig Rechnung tragen zu können²⁷.

12. Pflege der Gesetzgebung als institutionelle Politik

Die Darstellung der verschiedenen Massnahmen, die in den letzten Jahren auf Bundesebene getroffen worden sind, zeigt die Vielfalt und die unterschiedliche Ausrichtung dieser Massnahmen auf: Es geht um die Rechtmässigkeit der Gesetzgebung, um quantitative und

²³ Siehe Bundeskanzlei (Hrsg.), Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes, aktualisierte Ausgabe 2003, Bern (Vertrieb durch das Bundesamt für Bauten und Logistik, Verkauf Publikationen, 3003 Bern).

²⁴ Organisationsverordnung vom 29. Oktober 2008 für die Bundeskanzlei (AS 2008, S. 5153 ff; SR 172.210.10); siehe namentlich Art. 4 Abs. 1, wonach die Bundeskanzlei auf die Qualität der Rechtsetzung achtet und dabei insbesondere Grundsätze der formalen Gestaltung der Erlasse aufstellt und in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz dafür sorg, dass die Erlasse des Bundes in allen Amtssprachen inhaltlich und formal übereinstimmen, sach- und adressatengerecht, kohärent und für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind.

²⁵ Neue Fassung vom 1. November 2007.

²⁶ Diese Hilfsinstrumente (z.B. Botschaftsleitfaden, Schreibweisungen, diverse Merkblätter zu rechtsetzungstechnischen Fragen) sind elektronisch verfügbar auf der Webseite der Bundeskanzlei. Die Themenfelder Gesetzgebung und Legistik dieser Webseite sollen im laufenden Jahr übersichtlicher und einheitlicher strukturiert werden.

²⁷ Homepage der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (unter anderem mit dem Ausbildungsangebot): www.sgg-ssl.ch.

qualitative Aspekte, um prozedurale und methodische Fragen, etc. Es werden somit alle wesentlichen Qualitätskriterien angesprochen. Einzelne Massnahmen basieren auf Entscheiden des Parlaments, andere auf solchen der Regierung oder der Verwaltung. Zwischen den meisten – wenn auch nicht zwischen allen – Massnahmen bestehen enge Querbezüge; verschiedene von ihnen sind sogar Teil eines konzertierten Massnahmenkonzepts oder -plans. Alle streben das gleiche generelle Ziel an, nämlich die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung oder eben die Pflege der Gesetzgebung. Sie sind in diesem Sinne Elemente einer institutionellen Politik²⁸, welche die optimale Nutzung einer der zentralen Ressourcen des Staates gewährleisten will. Ohne Qualitätssicherung kann die Gesetzgebung ihre Funktionen nicht oder nur unzureichend erfüllen. Das Recht verwildert, es wird unverständlich, widersprüchlich und lückenhaft, es schafft Rechtsungleichheiten und führt zu Rechtsunsicherheit statt zu Erwartungssicherheit und Voraussehbarkeit. Darunter leiden die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft sowie der Staat selbst. Gute Gesetzgebung ist deshalb ein Anliegen sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch der wirtschaftlichen Unternehmen und der Verwaltung.

Die Verantwortung für die Qualität der Gesetzgebung liegt beim Gesetzgeber selbst, d.h. beim Parlament²⁹, beim Bundesrat und bei den Departementen, sowie bei den eigentlichen Produzenten der Erlasse, d.h. bei den materiell zuständigen Bundesämtern und den parlamentarischen Kommissionen³⁰. Die Hauptträger der institutionellen Politik zur Pflege der Gesetzgebung sind jedoch vor allem die Bundesämter, die bei der Vorbereitung der Gesetzgebung Querschnittsaufgaben wahrnehmen, insbesondere das Bundesamt für Justiz³¹ sowie der Rechtsdienst und der Sprachdienst der Bundeskanzlei. Diesen obliegt es, die materiell zuständigen Fachämter bei ihren Arbeiten zu unterstützen, die Koordination der Gesetzgebungsarbeiten sicherzustellen sowie die Einhaltung qualitativer Standards zu überprüfen und durchzusetzen. Sie erfüllen dabei in erster Linie eine Dienstleistungs- und weniger eine Kontrollfunktion. Ihre Mitwirkung baut mehr auf Beratung und Dialog, auf konstruktive Vorschläge und überzeugende Argumente, und weniger auf die autoritative Durchsetzung im Rahmen der verwaltungsinternen Entscheidungsmechanismen³². Es kommt deshalb nur relativ selten vor, dass Divergenzen im sogenannten Mitberichtsverfahren thematisiert und vom Bundesrat entschieden werden müssen. Dies mag ebenfalls als Indiz dafür gelten, dass die von den Querschnittämtern erbrachten Dienstleistungen von den eigentlichen Produzenten der Erlasse in der Regel geschätzt werden.

²⁸ Zum Begriff der öffentlichen Politik sowie zur Unterscheidung zwischen institutionellen und substantiellen Politiken siehe Peter Knoepfel / Corinne Larrue / Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2001, S. 31 ff und S. 118 ff.

²⁹ Zur Sichtweise des Parlaments siehe etwa Alain Berset, "Ciel, le parlement a démantelé mon projet de loi!": les aléas de la phase parlementaire, in Alexandre Flückiger / Christine Guy-Ecabert (Hrsg.), *op. cit.*, note 14, p. 137 ss.

³⁰ Rund 20% der Gesetzesvorlagen entstehen heute auf dem Weg der parlamentarischen Initiative; siehe Martin Graf, *Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen*, in *Parlament* (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen), 3/07, 2007, S. 12; siehe auch Boris Burri, *Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung*, in *LeGes* 2007/2, S. 322.

³¹ Zur Aufgabe des Bundesamtes für Justiz bei der sogenannten Begleitung der Gesetzgebungsarbeiten siehe auch Luzius Mader, *Das Bundesamt für Justiz: eine Dienerin vieler Herren?*, in Benjamin Schindler (Schriftleiter), *Aus der Werkstatt des Rechts* (Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller), 2006, S. 3 ff.

³² Zu den Aufgaben und zur Arbeitsweise des Direktionsbereichs Öffentliches Recht (früher: Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht), der innerhalb des Bundesamtes für Justiz für die Mitwirkung bei Gesetzgebungsvorhaben der anderen Bundesämter zuständig ist, wurde kürzlich ein Bericht durch einen verwaltungsexternen Experten erstellt, der die Beurteilung der Dienstleistungen dieses Direktionsbereichs aus der Sicht der anderen Bundesämter wiedergibt: siehe Markus Spinatsch, *Kompetent, hartnäckig, konstruktiv* (Bericht vom 29. September 2006 an den Leiter der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht).

Die Umsetzung öffentlicher Politiken bedarf ausreichender Mittel. Es ist relativ schwer, die Mittel, die für die sogenannte Rechtsetzungsbegleitung durch die Querschnittämter eingesetzt werden (namentlich Personal- und Arbeitsplatzkosten), einigermaßen zuverlässig zu schätzen oder gar zu quantifizieren, weil die meisten Personen, die in der Rechtsetzungsbegleitung tätig sind, noch andere Aufgaben erfüllen. Insgesamt dürften jedoch im Bundesamt für Justiz und in der Bundeskanzlei (Rechtsdienst und Sprachdienste) etwa 25 Stellen im Wesentlichen für Aufgaben eingesetzt werden, die – in unterschiedlicher Art und Weise – der Pflege der Gesetzgebung und damit der Umsetzung der entsprechenden institutionellen Politik dienen.

13. Wachsende Fremdbestimmtheit als zukünftige Herausforderung?

Die meisten bisherigen Bestrebungen zur Qualitätssicherung in der Gesetzgebung sind ausgerichtet auf das Landesrecht und geprägt von der spezifisch schweizerischen Gesetzgebungskultur. Das Ergebnis dieser Bestrebungen ist insgesamt sehr positiv: Die schweizerische Gesetzgebung ist im internationalen Vergleich mit Blick auf die verschiedenen eingangs erwähnten Kriterien von hoher Qualität. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Bundesgesetzgebung, sondern auch für diejenige der Kantone. In Zukunft wird die schweizerische Gesetzgebung aber noch stärker von internationaler, insbesondere europäischer Gesetzgebung³³ geprägt sein oder in der Form internationaler Verträge erfolgen und in diesem Sinne stärker fremdbestimmt sein. Vor allem die Gesetzgebung der Europäischen Union, die für die Schweiz – sei es auf dem Weg des autonomen Nachvollzugs oder sei es gestützt auf völkerrechtliche Verträge – immer mehr zur Anwendung gelangt und die in mancher Hinsicht andere Gesetzgebungskulturen widerspiegelt und andern Standards entspricht, wird deshalb zu einer wichtigen Herausforderung für die Pflege der Gesetzgebungsqualität in der Schweiz; eine Herausforderung, auf die Praxis und Wissenschaft bislang noch zu wenig reagiert haben. Um den Wert der Ressource Recht und der Gesetzgebung als Instrument staatlichen Handelns auch in Zukunft zu erhalten, werden sie sich dieser Herausforderung stellen müssen. Dabei wird es unerlässlich sein, rein nationale Perspektiven zu überwinden und dem internationalen Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen Praktikern und Wissenschaftlern erhöhte Bedeutung beizumessen³⁴.

³³ Siehe in diesem Zusammenhang auch das als institutionelle Politik zu verstehende Programm "Better Regulation", das die Europäische Union in Verlauf dieses Jahrzehnts in der Folge der Lissaboner Strategie und des Mandelkern Berichts entwickelt und umgesetzt hat: siehe insb. Mitteilung der Kommission COM (2005) 535; Näheres auch bei William Robinson, Drafting of EU Acts: A View from the European Commission, in Constantin Stefanou und Helen Xanthaki (Hrsg.), Drafting Legislation – A Modern Approach, 2008, S. 177 ff.; siehe im weiteren auch das Programm Sigma (ein gemeinsames Programm der OECD und der EU).

³⁴ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Aktivitäten der 1991 gegründeten Europäischen Gesellschaft für Gesetzgebung (seit 2008 Internationale Gesellschaft für Gesetzgebung); Informationen unter www.ial-online.org.