

## Änderungen im Botschaftsleitfaden des Bundes und im «Roten Ordner»; neue Merkblätter der Bundeskanzlei

Der **Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates** (kurz: Botschaftsleitfaden)<sup>1</sup> ist in den folgenden Punkten geändert worden:

- In demjenigen Teil einer Botschaft, in dem das *Verhältnis der Vorlage zur Legislaturplanung* darzustellen ist (Ziff. 4 des allgemeinen Botschaftsschemas), soll neu nicht nur auf die Botschaft des Bundesrates zur Legislaturplanung (BBl 2008 753), sondern auch auf den Bundesbeschluss der eidgenössischen Räte zur Legislaturplanung (BBl 2008 8543) verwiesen werden. Handelt es sich um eine Vorlage, die nur vom Parlament in die Planung aufgenommen wurde oder bei der das Parlament in seiner Planung wesentlich von der Botschaft des Bundesrates abweicht, so soll nur auf den Bundesbeschluss verwiesen werden.
- Am 30. Mai 2008 hat der Bundesrat Folgendes beschlossen: «In allen Botschaften zur Schaffung bzw. Revision von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zur Erneuerung von mehrjährigen Finanzbeschlüssen wird in einem separaten Kapitel zwingend über die *Einhaltung der Grundsätze gemäss Subventionsgesetz*, namentlich auch die Möglichkeit der Befristung und degressiven Ausrichtung von Subventionen («Sunset Legislation»), Bericht erstattet.»
- Auf den 2. März 2009 (Beginn der Frühjahrssession der eidg. Räte) ist eine Änderung des Parlamentsgesetzes (Art. 141 Abs. 2 Bst. g; SR 171.10) in Kraft getreten. Sie verlangt, dass neu in Botschaften die *Auswirkungen einer Vorlage auf künftige Generationen* dargelegt werden. Die Änderung geht auf die Motion 06.3872 Markwalder Bär zurück (BBl 2008 8233).

Die **Richtlinien für Bundesratsgeschäfte** (kurz: Roter Ordner)<sup>2</sup> sind in folgendem Punkt geändert worden:

- In *Stellungnahmen des Bundesrates zu parlamentarischen Initiativen* müssen am Ende unter einer gesonderten Ziffer die formellen Anträge des Bundesrates zusammengefasst aufgeführt werden, ohne Begründung. Dies deshalb, weil in der Stellungnahme selber, das heisst im erörternden Text, manchmal nicht hinlänglich klar wird, ob der Bundesrat nur etwas erwägt oder ob er formell Antrag stellt.

Die Bundeskanzlei hat in Ergänzung zu den Gesetzestechnischen Richtlinien die folgenden **Merkblätter** als Hilfen bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen ins Internet gestellt:

- ein Merkblatt mit redaktionellen und gesetzestechnischen Faustregeln *zur Gestaltung von Bundesbeschlüssen über völkerrechtliche Verträge*
- ein Merkblatt mit redaktionellen und gesetzestechnischen Faustregeln *zur Gestaltung von Gebührenverordnungen und von Gebührenbestimmungen in andern Erlassen*
- ein Merkblatt zur *Verweisung auf EG-Recht*
- eine überarbeitete Fassung des Merkblatts *Verweise auf Schengen/ Dublin*
- ein Merkblatt mit redaktionellen und gesetzestechnischen Faustregeln *zur Gestaltung von Teilkraftsetzungsverordnungen.*

*Markus Nussbaumer, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern*

**Anmerkungen**

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

## **Forum für Rechtsetzung vom 26. Februar 2009: Vereinfachen, verbessern, verweisen**

Wer ein Gesetz schreibt, sollte sich auf den Inhalt konzentrieren können. Das dachte sich das Bundesamt für Justiz (BJ). Es hat deshalb einen Leitfaden entworfen, der den Ablauf des Gesetzgebungsprozesses Schritt für Schritt in chronologischer Reihenfolge abbildet. Jede Etappe ist kurz und verständlich dargestellt. Fertiggestellt sind bereits die Module «Gesetz» und «Parlamentarische Initiative». Ein Modul «Verordnung» wird noch folgen. Werner Bussmann (BJ) stellte die Module kurz vor; an der Forumsveranstaltung vom 25. Juni 2009 sollen die ersten Rückmeldungen der Benutzerinnen und Benutzer diskutiert werden. Der Leitfaden dient dem gleichen Ziel, das die Bundeskanzlei beharrlich verfolgt: der Verbesserung der Gesetzgebung.

Vizekanzler Thomas Helbling würdigte in diesem Zusammenhang die Arbeit des Forums für Rechtsetzung, das der Bundesrat vor zwei Jahren ins Leben gerufen hat. Das Forum ermöglicht eine permanente Weiterbildung und Vernetzung der Legistinnen und Legisten, was die Einführung von Neuerungen wie z.B. des Normkonzepts erleichtert. Helbling erläuterte die Aufgabe der Schweizerischen Bundeskanzlei (BK) im Gesetzgebungsprozess: In Teilbereichen ist sie federführend (Verwaltungsorganisations-, Vernehmlassungs-, Publikations- und Parlamentsrecht). Hauptsächlich aber wirkt sie begleitend, als neutraler «Coach». Sie achtet auf die formale und inhaltliche Korrektheit und die Verständlichkeit der Erlasse. Verbesserungspotenzial ortete Helbling bei der Vorbereitung der Bundesratssitzungen. Die vielen Nachmeldungen und Mitberichte erschwerten oft eine seriöse Vorbereitung. Er appellierte deshalb an die Teilnehmenden, Differenzen bilateral per Telefon zu erledigen, statt Mitberichte zu verfassen, die dann Reaktionen von weiteren Departementen auslösen können. Weitere Schwächen sieht Helbling bei der EDV. Er kündigte an, dass bis 2010 ein neues KAV-System stehen solle. Sein Wunsch an die Legistinnen und Legisten ist es, dass sie die Geschäfte so früh wie möglich beim KAV anmelden und genügend Zeit für Redaktion und Überarbeitung einplanen; die BK möchte Coach und nicht Wachhund sein.

Ein aktuelles Problem in der Gesetzgebung griff Martin Wyss (BJ) auf: den des Verweises. Wer z.B. die Botschaft über die Bilateralen II angeschaut hat, weiss, wovon die Rede ist: Neben Klartext findet man Verweise auf lange Listen von Übereinkommen, Protokollen und Erklärungen von Ministern und Staatssekretären. Ein Verweis ist vor allem dann eine saubere Lösung, wenn Wiederholungen vermieden werden können oder auf eine lange Liste mit technischen Vorschriften,

die in den Erlass integriert werden müsste, verzichtet werden kann. Andererseits ist man, wenn man mit Verweisen arbeitet, meilenweit vom Ideal eines Eugen Huber entfernt, der sich um einfache, verständliche Gesetze bemühte und dieses Ideal mit dem ZGB auch eindrücklich verwirklichte. Wyss machte deutlich, dass mit einem Verweis letztlich die Rechtsetzungskompetenz wegdelegiert wird. Die Kernfrage sei somit, wer das Verweisungsobjekt beherrsche. Besonders brisant ist ein Verweis auf einen Erlass, der von der sie beherrschenden Instanz geändert werden kann. Ob und unter welchen Bedingungen ein solcher sogenannter dynamischer Verweis zulässig ist, wird gegenwärtig von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe abgeklärt.

Abschliessend berichtete Claude Schenker (EDA) über die Kompetenz von Bundesrat, Departement oder Amt, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen oder nicht verbindliche Vereinbarungen einzugehen. Diese Zuständigkeit wird von der Bundesverfassung und dem RVOG geregelt, es gibt aber immer wieder Grenzfälle. Für diese hat der Bundesrat eine eigene Praxis entwickelt. Zur Beurteilung der Frage, ob ein Text einen verbindlichen Vertrag oder nur eine unverbindliche Absichtserklärung darstellt, hat das EDA einen Raster entwickelt, denn die Abgrenzung ist längst nicht immer klar. Wer in einer internationalen Arbeitsgruppe mitarbeitet und dabei einen Text unterzeichnen möchte, muss sich deshalb genau überlegen, worauf er sich damit einlässt – 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 – eine Situation, die es zu vermeiden gilt.

- Weiterführende Unterlagen zu diesen Themen: <http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.
- Für Fragen und Anregungen zum Forum für Rechtsetzung:  
Robert Baumann (BJ), E-Mail: [robert.baumann@bj.admin.ch](mailto:robert.baumann@bj.admin.ch), Tel. 031 322 41 61

*Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern*

# Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz:

## Module «Gesetz» und «Parlamentarische Initiative» erschienen

Die beiden Leitfäden geben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung sowie weiteren Interessierten (Parlamentsdienste, Gerichte, Lehre, politisch interessierte Personen usw.) Schritt für Schritt Einblick in die Verfahren zur Vorbereitung und Umsetzung eines Gesetzes bzw. einer parlamentarischen Initiative.

Das Modul «Gesetz» will die Legistinnen und Legisten, d.h. die mit Rechtsetzungsaufgaben beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung (Juristen/Juristinnen u. Nicht-Juristen/Nicht-Juristinnen), kurz und prägnant orientieren und ihnen Hilfe bieten beim:

- Ermitteln der Rahmenbedingungen und Etappen für ein Rechtsetzungsprojekt;
- Finden von Lösungsvarianten und bei der Wahl der passenden Lösung;
- Erarbeiten eines Normkonzepts und eines Vorentwurfs;
- Durchführen einer Vernehmlassung;
- Redigieren von Botschaft und Erlassentwurf;
- Begleiten der parlamentarischen Beratungen und bei der nachfolgenden Umsetzung.

Das Modul «Gesetz» möchte dadurch die Legisten und Legistinnen methodisch unterstützen und ihnen ermöglichen:

- die knappe Zeit richtig einzusetzen, um die wichtigsten Etappenziele zeitgerecht zu erreichen;
- sachlich und politisch möglichst tragfähige Entscheide zu treffen.

Inhaltlich berücksichtigt das Modul «Gesetz» vier zentrale Aspekte des Gesetzgebungsprozesses, nämlich

- den institutionellen Ablauf (Gesetzgebungsverfahren: Auslösung, Vorentwurf, Vernehmlassungsverfahren, Botschaft usw.);
- das Projektmanagement (Projektauftrag, Projektplanung usw.);
- das Problemlösungsverfahren (als Hilfe für komplexe Probleme: Problemdefinition, Zielbestimmung, Lösungssuche usw.); und
- das normative Gestalten.

In einem Überblick und in fünf Diagrammen werden die Abläufe und die wichtigsten Weichenstellungen, die bei der Gesetzgebungsarbeit vorzunehmen sind, dargestellt.

Die einzelnen Kapitel der Module sind jeweils ähnlich strukturiert. In einem Unterkapitel «Übersicht» werden die Funktion, die massgebenden Rechtsquellen und allfälligen Hilfsmittel sowie die unterstützenden Behörden für den jeweiligen Verfahrensschritt aufgeführt. Anschliessend werden im Unterkapitel «Arbeitsschritte und Optionen» die Arbeiten dargestellt, die nötig sind, um den entsprechenden Verfahrensschritt erfolgreich durchzuführen. Links weisen auf die von den Behörden bereitgestellten wichtigen Arbeitsinstrumente hin.

Die beiden Module «Gesetz» und «Parlamentarische Initiative» und die darin beschriebenen Vorgehensschritte ersetzen die bisherigen beiden ersten Kapitel des Gesetzgebungsleitfadens (3., nachgeführte Auflage, Bern 2007). Weiterhin aktuell bleiben die wichtigen anderen (juristischen) Themen des Gesetzgebungsleitfadens 2007 wie:

- Grundrechte und internationales Recht;
- Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen;
- Wahl der Erlassform;
- Legalitätsprinzip und Delegation;
- Ausgestaltung von Erlassen und Auswahl der staatlichen Handlungsinstrumente;
- Redaktion.

Einen guten Einstieg in das Gesamtangebot des Gesetzgebungsleitfadens bietet die Webseite [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Gesetzgebungsleitfaden. Sie enthält Links auf die beiden Module «Gesetz» und «Parlamentarische Initiative» sowie auf die soeben erwähnten weiterhin gültigen Kapitel des Gesetzgebungsleitfadens 2007.

Die Module «Gesetz» und «Parlamentarische Initiative» können auch direkt unter [www.gl.admin.ch](http://www.gl.admin.ch) abgerufen werden. Hilfreich ist ferner die Webseite [www.gl.admin.ch](http://www.gl.admin.ch) > Gesetz > Vorinformationen zum Rechtsetzungsverfahren > Elektronisch zugängliche Dokumente zur Rechtsetzung. Sie erschliesst elektronisch die wichtigsten Weisungen und Hilfsmittel, die bei der Gesetzgebung zu beachten sind.

Ein drittes Online-Modul über Verordnungen wird in der zweiten Jahreshälfte 2009 erscheinen.

Das Modul Gesetz ist in gedruckter Form erhältlich für Franken 8.50 beim Bundesamt für Bauten und Logistik ([www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch); Artikelnummer 402.020.D, deutsche Version, bzw. 402.020.F, französische Version).

*Werner Bussmann, Bundesamt für Justiz, Bern*

# Veranstaltungskalender – Calendrier – Calendario – Chalender

## Ausbildungsangebot der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG)

Unter der Ägide der SGG werden Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen angeboten:

- Murtener Gesetzgebungsseminar I: Rechtsetzungsmethodik
- Murtener Gesetzgebungsseminar II: Gesetzesredaktion
- Séminaire de légistique de Montreux «Mieux légiférer»

Ein vertiefender Lehrgang in Rechtsetzungslehre und weiterführende Seminare sind in Vorbereitung.

### **Murtener Gesetzgebungsseminar I: Rechtsetzungsmethodik**

#### *Ort und Zeit*

Frühjahr 2010

#### *Organisation*

Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich und Institut für Föderalismus der Universität Freiburg in Zusammenarbeit mit Martin Wyss (Universität Bern).

#### *Informationen*

- <http://www.federalism.ch> > Index a-z > Murtener Gesetzgebungsseminar

#### *Zielsetzung und Thematik*

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer lernen, mit welcher Methodik sie ein Rechtsetzungsprojekt angehen können, welche Fragen sich dabei stellen und wie ein Rechtsetzungsprojekt methodisch durchgeführt wird. Schwerpunkte sind die Erarbeitung eines Regelungskonzepts und die Instrumente zur Überprüfung von Erlassentwürfen, Fragen des Projektmanagements sowie die Wirkungsprüfung.

## **Murtener Gesetzgebungsseminar II: Gesetzesredaktion**

### *Ort und Zeit*

Murten, 4. – 6. November 2009 (evtl. Wiederholungsdatum, falls genügend Anmeldungen: 11. – 13. November 2009)

### *Organisation*

Institut für Föderalismus der Universität Freiburg in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz

### *Informationen*

- <http://www.bk.admin.ch> > Dienstleistungen > Seminare und Kurse > Murtener Gesetzgebungsseminar
- <http://www.federalism.ch> > Index a-z > Murtener Gesetzgebungsseminar

## *CETEL*

### **Séminaire de légistique de Montreux «Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives»**

#### *Objectifs*

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

#### *Public*

Juriste et non-juriste, acteur et professionnel étatique, fédéral, cantonal et communal chargé de préparer et d'examiner des projets législatifs ou réglementaires, professionnel du secteur privé qui doit concevoir ou critiquer de tels projets, concepteur d'initiatives populaires, universitaire désirant acquérir une formation et une expérience à faire valoir dans le monde du travail.

#### *Programme*

Module 1: Séminaire de base: concevoir la loi; rédiger la loi;  
évaluer la loi

Module 2: Séminaire d'approfondissement: créer la loi; négocier  
la loi; rédiger la loi

#### *Période*

5 – 6 novembre 2009 et 4 – 5 mars 2010 (2 x 2 journées)

*Direction*

Alexandre Flückiger, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève, en collaboration avec Christine Guy-Ecabert, professeure à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel et collaboratrice scientifique à l'Office fédéral de la justice, Berne.

*Finance*

Fr. 1800 (Fr. 900.– par module)

*Renseignements*

- Faculté de droit, tél: 022 379 85 23; daphrose.ntarataze@droit.unige.ch
- [www.sgg-ssl.ch](http://www.sgg-ssl.ch)

*Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG)*

**Wissenschaftliche Tagung 2009: Management von  
Rechtsetzungsprojekten**

*Datum*

Freitag, 19. Juni 2009

*Ort*

Universität Bern

*Weitere Informationen*

[www.sgg-ssl.ch](http://www.sgg-ssl.ch)

\* \* \*

*Société suisse de législation (SSL)*

**Journée scientifique 2009: Gestion de projets législatifs**

*Date*

Vendredi 19 juin 2009

*Lieu*

Université de Berne

*Renseignements*

[www.sgg-ssl.ch](http://www.sgg-ssl.ch)

**Tagung zum Thema «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. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können sich für zwei von vier Gruppenarbeiten anmelden.

*Datum*

Mittwoch, 9. September 2009

*Auskunft*

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtssetzungslehre  
Rämistrasse 74 / 33, CH 8001 Zürich, Tel. 044/ 634 42 24,  
lst.uhlmann@rwi.unizh.ch, www.rwi.unizh.ch/uhlmann