

Gesetzgebungsleitfaden

Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes

Der Gesetzgebungsleitfaden ist auch unter der folgenden Internet-Adresse veröffentlicht: www.bj.admin.ch unter der Rubrik "Themen"/ "Staat und Bürger"/"Legistik"

Periodische Überarbeitungen der Internet-Version sind vorgesehen.

Gesetzgebungsleitfaden

Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes

3., nachgeführte Auflage

Bundesamt für Justiz

2007

3., nachgeführte Auflage

Herausgeber: Bundesamt für Justiz, 3003 Bern, 2007
Ó by Bundesamt für Justiz, 3003 Bern, 2007
Grafik Deckblatt: Madeleine Pollini
Redaktionsschluss: 31. Dezember 2006
Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3000 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Artikelnummer: 402.010.d

Vorwort zur 3., nachgeführten Auflage (2007)

Die dritte Auflage des Gesetzgebungsleitfadens erscheint fünf Jahre nach der Zweitaufgabe. Es handelt sich um eine Nachführung, die den zahlreichen Änderungen in wichtigen Erlassen des öffentlichen Rechts Rechnung trägt. So folgte der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung von 1999 die Totalrevision oder der Neuerlass verschiedener Gesetze; hingewiesen sei etwa auf das Parlamentsgesetz, das Publikationsgesetz, das Öffentlichkeitsgesetz, das Vernehmlassungsgesetz oder die Gesetze über die Gerichte des Bundes (Bundesgerichtsgesetz, Verwaltungsgerichtsgesetz und Strafgerichtsgesetz). Alle diese Normtexte haben unmittelbare Auswirkungen auf die Tätigkeit im Bereich der Rechtsetzung und es erscheint daher unerlässlich, dass auf die Neuerungen hingewiesen wird.

Die Neuauflage wird ferner mit Hinweisen auf Neuerungen bei der Ämterkonsultation und dem interdepartementalen Mitberichtsverfahren sowie beim Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen ergänzt.

Schliesslich gehört zu einer Nachführung auch die Aktualisierung der aufgeführten Beispiele und Hilfsmittel. Diese Aktualisierung wurde auf den 31. Dezember 2006 hin abgeschlossen. Die Entwicklung der Informatik hat es im Weiteren erlaubt, die Verweisungen auf entsprechende Hilfsmittel zu vereinfachen. Der Anhang 5 der dritten Auflage verweist auf den Themenbereich „Legistik“ der Internetseite des Bundesamtes für Justiz; diese wird periodisch aktualisiert und erlaubt mittels entsprechender "Links" den elektronischen Direktzugriff auf die spezifischen im Internet publizierten Dokumente der Bundeskanzlei, der Departemente und der Bundesämter.

Vorwort zur 2., überarbeiteten Auflage (2002)

1. Adressaten und Zweck des Gesetzgebungsleitfadens

Die Vorbereitung der Gesetzgebung ist eine Aufgabe, an der eine Vielzahl von Personen beteiligt sind und die das Zusammenspiel vielfältiger Kenntnisse und Fertigkeiten erfordert. Zumindest bei grösseren Gesetzgebungsvorhaben ist eine einzelne Person kaum in der Lage, sich eingehend mit dem Sachproblem zu befassen, die rechtliche Situation zutreffend zu beurteilen und angemessen zu gestalten sowie den normativen Inhalt verständlich zu formulieren. Der vorliegende Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes versucht, diesem Umstand gerecht zu werden.

Der Gesetzgebungsleitfaden richtet sich deshalb nicht nur an Juristinnen und Juristen, welche in erster Linie für die Rechtmässigkeit der Erlasse verantwortlich sind, sondern an alle Personen, die in der Bundesverwaltung bei der Vorbereitung von Erlassen mitwirken (Legistinnen und Legisten). Dazu zählen in erster Linie die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die sich im federführenden Amt mit einem Gesetzgebungsvorhaben

befassen, sowie Personen, die Gesetzgebungsprojekte leiten. Vor allem für sie ist der Gesetzgebungsleitfaden als Hilfsinstrument gedacht, als praktische Arbeitshilfe, die einerseits auf generelle Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Arbeit an einem Gesetzgebungsvorhaben hinweist und mögliche Lösungsansätze darstellt. Andererseits soll er auch eine Art kollektives Gedächtnis der Gesetzgebungspraxis in der Bundesverwaltung sein und gewisse nützliche Grundlagen oder zu berücksichtigende Vorgaben leichter verfügbar machen.

2. Gesetzgebung als politischer Prozess

Erlasse sind Ausdruck und rechtliche Umsetzung politischer Entscheide. Erlassentwürfe müssen nicht nur sachlich richtig, rechtmässig und verständlich, sondern letztlich auch konsensfähig sein. Die Gesetzgebung ist somit ein eminent politischer Prozess. Daran ändern die Bemühungen um eine bessere, methodischere Erlassvorbereitung nichts. Der politische Charakter des Gesetzgebungsprozesses setzt diesen Bemühungen Grenzen. Er ist jedoch kein Grund, auf sie zu verzichten, denn sie schaffen die Voraussetzungen für eine möglichst sachliche, nachvollziehbare Begründung gesetzgeberischer Entscheide, gewährleisten deren Rechtmässigkeit und ermöglichen die unverzerrte Mitteilung des gesetzgeberischen Willens. Diese Bemühungen können damit einen entscheidenden Beitrag zur Qualität der Gesetzgebung leisten.

3. Vielfalt gesetzgeberischer Aktivitäten

Der Ausdruck "Ausarbeitung von Erlassen" deckt sehr unterschiedliche Situationen ab: Er umfasst die Erarbeitung eines neuen Gesetzes oder einer neuen Verordnung ebenso wie die Vorbereitung eines Änderungserlasses mit ein paar wenigen Bestimmungen. Es kann also darum gehen, gesetzgeberisches Neuland zu betreten oder punktuelle Anpassungen an einem bereits bestehenden Normengebäude vorzunehmen. Es kann aber auch darum gehen, (auf Gesetzes- oder allenfalls sogar Verfassungsstufe) das rechtliche Fundament zu legen, oder (auf Verordnungsstufe) auf einem bestehenden Fundament weiterzubauen bzw. den Innenausbau voranzutreiben. Der Gesetzgebungsleitfaden kann nicht im Detail auf all diese unterschiedlichen Situationen eingehen und situationsspezifische Anleitungen liefern. Er ist auf die Ausarbeitung relativ umfassender Erlasse auf Gesetzesstufe ausgerichtet, enthält aber Ausführungen, Anleitungen und Grundlagen, die ohne weiteres auch für andere Situationen nützlich sein können.

4. Aufbau und Form des Gesetzgebungsleitfadens

Der Aufbau des Gesetzgebungsleitfadens beruht nicht auf einem einzigen Kriterium, sondern auf pragmatischen Überlegungen. Einerseits orientiert er sich an einer Aufteilung des Gesetzgebungsprozesses in analytische Teilschritte: Problemanalyse, Zieldefinition, Prüfung und Auswahl der Handlungsinstrumente, rechtliche und sprachliche Ausgestaltung, formelle Verabschiedung und Vollzug. Andererseits trägt er aber auch dem Um-

stand Rechnung, dass dieser Prozess geregelt, d.h. im Rahmen eines formalisierten Verfahrens abläuft. Im Weiteren hebt er die Bedeutung der organisatorischen Aspekte von Gesetzgebungsvorhaben (Projektmanagement) sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen besonders hervor.

5. Neuerungen der 2., überarbeiteten Auflage des Gesetzgebungsleitfadens

Die zweite, überarbeitete Auflage des Leitfadens ist keine grundlegende Neugestaltung. Auf einzelne Neuerungen sei jedoch kurz hingewiesen: Gewisse Anpassungen sind auf Grund der neuen Bundesverfassung notwendig geworden. Zum Teil wurde auch die Systematik etwas geändert. So sind die Ausführungen zur parlamentarischen und zur nachparlamentarischen Phase (Referendum, Publikation, Inkrafttreten) des Gesetzgebungsverfahrens sowie über das Projektmanagement in das erste Kapitel integriert worden. Das zweite Kapitel (Rechtsetzungsmethodik) ist namentlich mit Ausführungen zur Frage der Umsetzung und des Vollzugs angereichert worden. Und die rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen der legislativen Tätigkeit (Kapitel 3 – 6) werden etwas ausführlicher behandelt und anders gestaltet. Im Weiteren konnte der Umfang der Anhänge reduziert werden, weil diverse Grundlagen nun auf Internet verfügbar und damit leichter zugänglich sind. Schliesslich ist der Leitfaden mit durchgehend nummerierten Absatzziffern versehen und das Schlagwortregister erneuert und zweisprachig ausgestaltet worden.

6. Mitwirkung der Benutzerinnen und Benutzer und Überarbeitung

Der Gesetzgebungsleitfaden kann nur dann ein nützliches Arbeitsinstrument sein, wenn er den praktischen Bedürfnissen der Personen entspricht, die mit Gesetzgebungsaufgaben betraut sind. Er soll adressatengerecht sein. Rückmeldungen der Benutzerinnen und Benutzer sind deshalb ausserordentlich wichtig. Die Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik des Bundesamtes für Justiz (Sekretariat Tel. 031 322 47 44 / E-Mail info@bj.admin.ch) nimmt deshalb sehr gerne Hinweise auf Mängel, Bemerkungen und Anregungen entgegen.

Es ist vorgesehen, die Internet-Version des Gesetzgebungsleitfadens periodisch zu überarbeiten (®s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

7. Dienstleistung des Bundesamtes für Justiz

Die Abteilungen I und II für Rechtsetzung sowie die Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz stehen Angehörigen anderer Ämter bei Fragen im Zusammenhang mit konkreten Sachgeschäften oder bei allgemeinen methodischen Fragen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten gerne beratend zur Verfügung.

* * * * *

Dank

Besonderer Dank gilt all jenen Personen, die die Arbeiten am Gesetzgebungsleitfaden mit Anregungen, Textvorschlägen, Kritik oder auf andere Weise unterstützt und dadurch einen Beitrag zur nun vorliegenden überarbeiteten Fassung geleistet haben.

Bundesamt für Justiz

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Luzius Mader
Vizedirektor

INHALTSÜBERSICHT

INHALTSÜBERSICHT	VII
INHALTSVERZEICHNIS	IX
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XXI
AUFBAU DES GESETZGEBUNGSLEITFADENS	1
1	GESETZGEBUNGSVERFAHREN UND PLANUNG VON GESETZGEBUNGSPROJEKTEN 3
11	DARSTELLUNG DER STRUKTUR DES LEITFADENS 3
12	PROJEKTABLAUFPHASEN 5
13	ABLAUF DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS..... 19
14	PROJEKTMANAGEMENT BEI RECHTSETZUNGSPROJEKTEN..... 89
2	RECHTSETZUNGSMETHODIK 113
21	EINLEITUNG..... 113
22	PROBLEMANALYSE..... 117
23	ZIELBESTIMMUNG 121
24	ZIELBEZOGENE MITTEL UND EVALUATION 125
25	UMSETZUNG UND VOLLZUG 139
26	PROSPEKTIVE EVALUATION..... 163
3	GRUNDRECHTE UND INTERNATIONALES RECHT 175
31	EINLEITUNG..... 175
32	GRUNDRECHTE 177
33	INTERNATIONALES RECHT 183
4	KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN 215
41	EINLEITUNG..... 215
42	VORZUNEHMENDE ABKLÄRUNGEN 217
43	ABKLÄRUNG DER NOTWENDIGKEIT UND DES UMFANGS EINER BUNDESRECHTLICHEN REGELUNG 219
44	ARTEN DER KOMPETENZVERTEILUNG BUND - KANTONE..... 223
45	LÖSUNG VON VOLLZUGSFRAGEN 225
46	HILFSMITTEL..... 227
5	WAHL DER ERLASSFORM 229
51	EINLEITUNG..... 229
52	RECHTSSATZ 231
53	ORGANE DER RECHTSETZUNG 235
54	BUNDESVERFASSUNG 237
55	BUNDESGESETZ UND VERORDNUNG DER BUNDESVERSAMMLUNG .. 239
56	BUNDESBESCHLUSS 241

57	VERORDNUNGEN DES BUNDESRAATES UND NACHGEORDNETER STELLEN SOWIE DER GERICHTE DES BUNDES	243
58	BEFRISTUNG VON ERLASSEN UND VERSUCHSREGELUNGEN	247
59	HILFSMITTEL.....	251
6	LEGALITÄTSPRINZIP UND DELEGATION	253
61	EINLEITUNG.....	253
62	RECHTSETZUNG AUF VERFASSUNGSSTUFE.....	255
63	RECHTSETZUNG AUF GESETZESSTUFE	257
64	RECHTSETZUNG AUF VERORDNUNGSSTUFE.....	261
65	KONTROLLE ÜBER DIE DELEGIERTE RECHTSETZUNG	263
7	AUSGESTALTUNG VON ERLASSEN UND AUSWAHL DER STAATLICHEN HANDLUNGSTRUMENTE	267
71	EINLEITUNG.....	267
72	GRUNDSÄTZE	269
73	BEWILLIGUNGSPFLICHT.....	285
74	STRAFBESTIMMUNGEN	287
75	ADMINISTRATIVE ZWANGSMITTEL	297
76	FINANZIELLE BESTIMMUNGEN UND HAFTPFLICHTBESTIMMUNGEN	299
77	PLANUNG	311
78	VERFAHRENS- UND ORGANISATIONSBESTIMMUNGEN	315
79	WEITERE INSTRUMENTE	333
8	REDAKTION VON ERLASSEN	349
81	EINLEITUNG.....	349
82	ERLASSGLIEDERUNG	351
83	GESETZESSPRACHE	373
84	SPRACHLICHE GLEICHBEHANDLUNG VON FRAU UND MANN	389
85	ÜBERSETZUNG, REDAKTION UND TERMINOLOGIE.....	395
86	HILFSMITTEL.....	403
9	ANHÄNGE	405
10	INDEX	427

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSÜBERSICHT VII

INHALTSVERZEICHNIS IX

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS XXI

AUFBAU DES GESETZGEBUNGSLEITFADENS 1

1	GESETZGEBUNGSVERFAHREN UND PLANUNG VON GESETZGEBUNGSPROJEKTEN	3
11	DARSTELLUNG DER STRUKTUR DES LEITFADENS	3
12	PROJEKTABLAUFPHASEN	5
13	ABLAUF DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS.....	19
131	ÜBERSICHTSSCHEMA ÜBER DAS GESETZGEBUNGSVERFAHREN.....	19
132	VORVERFAHREN DER GESETZGEBUNG	33
1321	Einleitungsphase.....	33
1321.1	Wer kann mit gesetzgeberischen Vorarbeiten betraut werden?	33
1321.11	Verwaltung	33
1321.12	Expertin oder Experte.....	34
1321.13	Kommissionen (im weiten Sinne)	34
1321.14	Denkbares Vorgehen	35
1321.2	Organisation und Tätigkeit der Kommissionen	36
1321.21	Auswahl der Mitglieder	36
1321.22	Einsetzungsverfügung	36
1321.23	Stellung der Mitglieder.....	37
1321.24	Berichterstattung, Kontrolle und Koordination	37
1321.25	Sekretariat.....	37
1321.26	Tätigkeit	38
1321.3	Weitere Instrumente im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung	38
1321.31	Aussprachepapier	38
1321.32	Konferenzielle Vernehmlassung	39
1321.33	Anhörung von Fachpersonen (sog. Hearing)	39
1322	Erstellen eines Berichts.....	39
1323	Erstellen eines Vorentwurfs	40
1324	Vernehmlassungsverfahren	40
1325	Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft	48
1326	Hilfsmittel	49
133	ÄMTERKONSULTATIONS- UND MITBERICHTSVERFAHREN.....	50
1331	Einleitung	50
1332	Ämterkonsultationsverfahren.....	51
1333	Mitberichtsverfahren	53
134	PARLAMENTARISCHES VERFAHREN	55
1341	Einleitung	55
1342	Anmeldung parlamentarischer Vorlagen.....	55
1343	Kommissionsphase.....	56

1343.1	Allgemeines	56
1343.2	Parlamentsdienste: Aufgaben und Zusammenarbeit mit der Verwaltung	57
1343.3	Unterstützung für die Departementschefin oder den Depar- tementschef	59
1343.4	Sitzungsablauf; Gutachten und Stellungnahmen der Verwal- tung	60
1343.5	Behandlung von parlamentarischen Initiativen	62
1344	Plenarphase	64
1344.1	Sekretariat und Sitzungsvorbereitung	64
1344.2	Sitzungsablauf	64
1344.3	Verfahren im Zweitrat, Differenzbereinigung und Schlussab- stimmung	66
1344.4	Schlussredaktion	67
1345	Hilfsmittel	68
135	REFERENDUM	68
1351	Allgemeines	68
1352	Abstimmungserläuterungen	69
1353	Erwahrung der Abstimmungsergebnisse	70
136	PUBLIKATION, INKRAFTTRETEN UND AUSSEKRAFTTRETEN	70
1361	Einleitung	70
1362	Publikation	71
1362.1	Publikation im Bundesblatt	71
1362.2	Publikation in der AS	72
1362.3	Publikation in der SR	75
1363	Inkrafttreten	76
1363.1	Grundsätze	76
1363.2	Organ	77
1363.3	Zeitpunkt des Inkrafttretens	78
1363.31	Allgemeines	78
1363.32	Sofortiges Inkrafttreten	80
1363.33	Inkrafttreten zu einem späteren Zeitpunkt	82
1363.34	Rückwirkendes Inkrafttreten	82
1363.35	Gesamthaftes Inkrafttreten	83
1363.36	Gestaffeltes Inkrafttreten	83
1364	Ausserkrafttreten und Suspendierung	84
1364.1	Ausserkrafttreten	84
1364.11	Formelle Aufhebung	84
1364.12	Materielle Aufhebung	86
1364.2	Suspendierung	86
1365	Hilfsmittel	87
14	PROJEKTMANAGEMENT BEI RECHTSETZUNGSPROJEKTEN	89
141	EINLEITUNG	89
142	BEDEUTUNG UND INHALT DES PROJEKTMANAGEMENTS	89
143	PROJEKTDURCHFÜHRUNG	93
1431	Auftraggeber und Erteilung des Auftrags	93
1431.1	Auftraggeber	93
1431.2	Aufgaben des Auftraggebers	93
1431.3	Auftragserteilung	94
1432	Festlegung der Projektleitung und der Projektorganisation	95
1432.1	Projektleitung (PL)	95
1432.2	Mögliche Kriterien für das Anforderungsprofil:	95

1432.3	Aufgaben der Projektleitung	95
1432.4	Projektgruppe	96
1432.5	Leitungsausschuss	96
1432.6	Projektorganisation	97
1432.7	Reine Projektorganisation ("task force")	98
1432.8	Projektkoordination (Einfluss-Projektorganisation)	99
1432.9	Matrix-Projektorganisation	100
1432.10	Wahl der Projektorganisation.....	101
1433	Projektstrukturierung	102
1434	Projektplanung und Projektsteuerung	104
1435	Dokumentation und Information	107
1435.1	Dokumentation.....	107
1435.2	Interne Information	107
1435.3	Information der Öffentlichkeit.....	108
1435.31	Zur Bedeutung der Information	108
1435.32	Verantwortung	108
1435.33	Informationsformen	109
1435.34	Information während eines Rechtsetzungsprojekts.....	109
1436	Entscheidfindung	110
1437	Kontrolle.....	111
144	HILFSMITTEL.....	112

2 RECHTSETZUNGSMETHODIK 113

21	EINLEITUNG.....	113
22	PROBLEMANALYSE.....	117
23	ZIELBESTIMMUNG	121
24	ZIELBEZOGENE MITTEL UND EVALUATION	125
241	SUCHE NACH IDEEN	125
242	LÖSUNGSSUCHE.....	125
243	STAATLICHE HANDLUNGSINSTRUMENTE	126
244	STEUERUNGSSTRATEGIE	127
245	PROSPEKTIVE EVALUATION, AUSWAHL DER MASSNAHMEN UND DER STRATEGIE.....	129
2451	Einleitung	129
2452	Rechtliche Vorgaben über den Umfang und die Qualität der Rechtsfolgenabschätzung.....	129
2453	Auswahl der Bewertungskriterien.....	130
2454	Grobauswahl der Handlungsstrategien und -instrumente	132
2455	Detaillierte Wirkungsabschätzung (prospektive Evaluation)	132
2456	Anpassungen, Verfeinerungen	134
2457	Definitiver Entscheid	135
2458	Fertigstellung der Botschaft bzw. des Antrags an den Bundesrat zum Erlass einer Verordnung: Vorkehren für die künftige Wirkungsabschätzung	135
2459	Hilfsmittel	136
25	UMSETZUNG UND VOLLZUG	139
251	VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN.....	139
2511	Bundesstaatliche Kompetenzverteilung	139
2512	Umsetzung	139
2513	Aufsicht	140
252	BEGRIFFLICHES	141
2521	Umsetzung	141

2522	Vollzug	141
2523	Rechtsetzungskompetenz und Vollzugskompetenz	142
253	ZUTEILUNG DER UMSETZUNGS- BZW. VOLLZUGSKOMPETENZ	143
2531	Umsetzung durch die Kantone	143
2531.1	Allgemeines	143
2531.2	Grundsätze für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone	144
2531.21	Einleitung	144
2531.22	Grundsätze	146
2531.23	Ausgewählte Fragen	147
2532	Vollzug durch den Bund	149
2532.1	Allgemeines	149
2532.2	Organisationsrechtlicher Rahmen bei Bundeszuständigkeit	149
2532.21	Einleitung	149
2532.22	Regelungsstufe der Vollzugsbestimmungen	149
2532.23	Regelungsort der Vollzugsbestimmungen	150
2532.24	Ausnahmen	150
2532.3	Aufgabenzuweisung	150
2532.4	Zuweisung und Delegation von Entscheidkompetenzen	151
2532.41	Grundsätze	151
2532.42	Kriterien	151
2532.43	Rechtsweg	152
2532.44	Delegation der Entscheidbefugnisse	152
2532.45	Sonderfälle	152
2532.5	Unterschriftendelegation	153
2533	Gemeinsame Umsetzung durch den Bund und die Kantone	153
254	VERTRÄGE ALS VOLLZUGSMITTEL	154
2541	Einleitung	154
2542	Rechtsgrundlagen	154
2543	Vertragsparteien	155
2544	Benennung	155
2545	Vertragsinhalt	155
2546	Vertragliche Rechte und Pflichten	156
2547	Sanktionsklauseln	156
2548	Genehmigung, Unterzeichnung und Inkraftsetzung	156
2549	Vertragsdauer und Vertragsauflösung	156
25410	Rechtsweg- und Gerichtsstandsklauseln	156
255	AUFSICHT	157
2551	Oberaufsicht	157
2552	Bundesaufsicht	157
2553	Aufsichtsmittel	158
2553.1	Generelle Weisungen	158
2553.2	Konkrete Weisungen	158
2553.3	Periodische Berichterstattung	158
2553.4	Inspektion	159
2553.5	Genehmigung kantonaler Erlasse	159
2553.6	Behördenbeschwerde des Bundes	160
2553.7	Aufhebung einer kantonalen Verfügung	160
256	HILFSMITTEL	160
26	PROSPEKTIVE EVALUATION	163
261	EINFÜHRUNG	163

262	ALLGEMEINE PFLICHTEN ZUR BEOBACHTUNG VON VOLLZUG UND WIRKUNGEN VON BUNDESMASSNAHMEN	163
263	SPEZIFISCHE RECHTLICHE VORKEHREN ZUR BEOBACHTUNG UND EVALUATION	165
2631	Berichtspflichten	165
2632	Evaluationsklauseln	165
2633	Versuchsregelungen	166
264	ÜBERBLICK ÜBER DIE INFORMATIONSTRUMENTE	166
2641	Politikfeldbeobachtung	166
2642	Monitoring (Vollzugsbeobachtung), Statistik	166
2643	Controlling	167
2644	Retrospektive Evaluationen	168
2645	Quervergleich der Informationsinstrumente	169
265	PLANEN DER INFORMATIONSBESCHAFFUNG IM HINBLICK AUF GESETZGEBUNGSARBEITEN	170
2651	Rechtsvergleichende Studien	171
2652	Aufbau von Controlling- oder Monitoring Systemen	171
2653	Durchführung von Evaluationen	171
266	HILFSMITTEL	172
3	GRUNDRECHTE UND INTERNATIONALES RECHT	175
31	EINLEITUNG	175
32	GRUNDRECHTE	177
321	BEGRIFF	177
322	RECHTSQUELLEN	178
3221	Bundesverfassung	178
3222	Europäische Menschenrechtskonvention	178
3223	Pakte I und II der UNO	179
323	VORGÄNGIGE KONTROLLE	180
324	HILFSMITTEL	180
33	INTERNATIONALES RECHT	183
331	BEGRIFF UND RECHTSQUELLEN	183
332	GELTUNG, ANWENDBARKEIT UND RANG DES INTERNATIONALEN RECHTS	184
3321	Geltung des internationalen Rechts im Landesrecht	184
3322	Anwendbarkeit des internationalen Rechts im Landesrecht	185
3323	Rang des internationalen Rechts im Landesrecht	185
3324	Auslegung völkerrechtlicher Verträge	187
333	VÖLKERRECHTLICHER VERTRAG	187
3331	Begriff	187
3332	Abgeleitetes oder sekundäres Völkerrecht	188
3333	Weitere Instrumente	189
334	ABSCHLUSS VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE	190
335	BEFUGNISSE DES BUNDESRATES UND DER BUNDESVERSAMMLUNG BEIM ABSCHLUSS VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE	191
3351	Befugnisse des Bundes (Art. 54 BV)	191
3352	Verhandlungsphase	192
3353	Abschluss völkerrechtlicher Verträge	193
3353.1	Ordentliches Abschlussverfahren (parlamentarische Genehmigung)	193
3353.2	Vereinfachtes Abschlussverfahren (selbständiger Vertragsabschluss durch den Bundesrat)	193

3353.21	Verträge, die der Bundesrat auf Grund einer Ermächtigung abschliesst (Art. 7a Abs. 1 RVOG)	194
3353.22	Verträge von beschränkter Tragweite (Art. 7a Abs. 2 RVOG) ...	194
3353.3	Spezialfälle	197
3353.31	Vorläufige Anwendung von Verträgen (Art. 7b RVOG und Art. 152 Abs. 3 ^{bis} ParlG)	197
3353.32	Vorgängige Genehmigung eines Vertrags	198
3354	Kompetenz zum Abschluss von rechtlich nicht verbindlichen Instrumenten	198
336	STAATSVETRAGSREFERENDUM	198
3361	Fakultatives Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV)	199
3361.1	Unbefristete und unkündbare Verträge (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1 BV)	199
3361.2	Verträge über den Beitritt zu einer internationalen Organisation (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV)	200
3361.3	Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV)	201
3361.4	Weitere Verträge, sofern die Bundesversammlung das Referendum beschliesst?	204
3362	Obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV)	204
3362.1	Organisation für kollektive Sicherheit	204
3362.2	Supranationale Gemeinschaft	205
3362.3	Ausserordentliches obligatorisches Referendum	205
3362.4	Verfahren für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge	206
337	PRÜFUNG EINES ERLASSENTWURFS AUF ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM INTERNATIONALEN RECHT	208
3371	Internationaler Bezug	208
3372	Europäischer Bezug	209
338	HILFSMITTEL	211
4	<u>KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN</u>	215
41	EINLEITUNG	215
42	VORZUNEHMENDE ABKLÄRUNGEN	217
43	ABKLÄRUNG DER NOTWENDIGKEIT UND DES UMFANGS EINER BUNDESRECHTLICHEN REGELUNG	219
44	ARTEN DER KOMPETENZVERTEILUNG BUND - KANTONE	223
45	LÖSUNG VON VOLLZUGSFRAGEN	225
46	HILFSMITTEL	227
5	<u>WAHL DER ERLASSFORM</u>	229
51	EINLEITUNG	229
52	RECHTSSATZ	231
521	BEGRIFF	231
522	UNTERSCHIEDUNG RECHTSSATZ - VERFÜGUNG	231
523	FOLGEN DER UNTERSCHIEDUNG	232
53	ORGANE DER RECHTSETZUNG	235
531	BUNDESVERSAMMLUNG	235

532	BUNDESRAT, DEPARTEMENTE, GRUPPEN UND ÄMTER	235
533	GERICHTE DES BUNDES.....	235
54	BUNDESVERFASSUNG	237
55	BUNDESGESETZ UND VERORDNUNG DER BUNDESVERSAMMLUNG ..	239
551	BUNDESGESETZ	239
552	VERORDNUNGEN DER BUNDESVERSAMMLUNG	240
56	BUNDESBESCHLUSS	241
57	VERORDNUNGEN DES BUNDESRATES UND NACHGEORDNETER STELLEN SOWIE DER GERICHTE DES BUNDES	243
571	RECHTSVERORDNUNGEN	243
572	VERWALTUNGSVERORDNUNGEN	244
58	BEFRISTUNG VON ERLASSEN UND VERSUCHSREGELUNGEN.....	247
581	BEFRISTUNG	247
582	VERSUCHSREGELUNGEN	248
59	HILFSMITTEL.....	251
6	LEGALITÄTSPRINZIP UND DELEGATION	253
61	EINLEITUNG.....	253
62	RECHTSETZUNG AUF VERFASSUNGSSTUFE.....	255
63	RECHTSETZUNG AUF GESETZESSTUFE	257
631	GESETZ.....	257
632	DELEGATION.....	258
633	ANFORDERUNGEN AN DELEGATIONSNORMEN	259
634	FORMULIERUNG VON DELEGATIONSNORMEN	259
64	RECHTSETZUNG AUF VERORDNUNGSSTUFE.....	261
641	VERORDNUNGEN DES BUNDESRATES	261
6411	Vollzugskompetenz gestützt auf die Verfassung	261
6412	Delegation durch den Gesetzgeber	261
6413	Delegation durch die Verfassung.....	261
6414	Rechtsetzungs-Subdelegation des Bundesrates an nachge- ordnete Instanzen.....	261
6415	Formulierung von Sub-Delegationsnormen.....	262
642	VERORDNUNGEN DER DEPARTEMENTE, GRUPPEN UND ÄMTER.....	262
643	VERORDNUNGEN VON ORGANISATIONEN ODER PERSONEN AUSSERHALB DER BUNDESVERWALTUNG	262
65	KONTROLLE ÜBER DIE DELEGIERTE RECHTSETZUNG	263
651	KONTROLLE DURCH DAS PARLAMENT	263
6511	Allgemeines	263
6512	Parlamentarische Genehmigung von Rechtsverordnungen des Bundesrates	263
6513	Bericht an die Bundesversammlung mit Zuerkennung eines parlamentarischen Interventionsrechts	264
6514	Bericht an das Parlament ohne Zuerkennung eines parla- mentarischen Interventionsrechts	264
652	KONTROLLE DURCH GERICHTE UND VERWALTUNGSBEHÖRDEN (AKZESSORISCHES PRÜFUNGSRECHT)	265

7	AUSGESTALTUNG VON ERLASSEN UND AUSWAHL DER STAATLICHEN HANDLUNGSMITTEL	267
71	EINLEITUNG	267
72	GRUNDSÄTZE	269
721	DIE FESTLEGUNG DES NORMATIVEN GEHALTES	269
722	HARMONIE DER RECHTSORDNUNG	269
7221	Allgemeines	269
7222	Vorgehen	271
723	REGELUNGSDICHTE	272
7231	Begriff	272
7232	Angemessene Regelungsdichte	273
724	NORMKONZEPT UND VORENTWURF	273
7241	Normkonzept	274
7242	Vorentwurf	275
725	EINHEIT DER MATERIE	276
726	INTERTEMPORALES RECHT	279
7261	Grundsätze	279
7262	Spezielle Kollisionsregeln	281
7263	Materielle Übergangsordnung	283
73	BEWILLIGUNGSPFLICHT	285
74	STRAFBESTIMMUNGEN	287
741	GELTUNG DER ALLGEMEINEN BESTIMMUNGEN DES STGB UND DES VSTR	287
742	NOTWENDIGKEIT VON BESONDEREN STRAFBESTIMMUNGEN	289
743	GESETZLICHE GRUNDLAGE	289
744	FORMULIERUNG VON STRAFBESTIMMUNGEN	290
7441	Aufbau	290
7442	Objektiver Tatbestand	290
7443	Vorsatz, Fahrlässigkeit	291
7444	Strafdrohung	292
7445	Verhältnis zu anderen Strafbestimmungen	292
7446	Gerichtbarkeit	294
7447	Mitteilung von Strafurteilen	294
75	ADMINISTRATIVE ZWANGSMITTEL	297
76	FINANZIELLE BESTIMMUNGEN UND HAFTPFLICHTBESTIMMUNGEN	299
761	FINANZIELLE BESTIMMUNGEN	299
7611	Öffentlich-rechtliche Abgaben	299
7611.1	Steuern	300
7611.2	Lenkungsabgaben	301
7611.3	Vorzugslasten	301
7611.4	Ersatzabgaben	302
7611.5	Gebühren	303
7611.6	Sozialversicherungsbeiträge	304
7612	Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionen)	304
7612.1	Problemstellung	304
7612.2	Finanzpolitisch flexible Ausgestaltung von Subventionsnormen	305
7612.3	Sicherstellung der finanzpolitischen Flexibilität	306
7612.31	Die gesetzliche Grundlage	306
7612.32	Subventionen im Rahmen des Voranschlagsjahres	307

7612.33	Subventionen mit längerfristigen Verpflichtungen	307
762	HAFTPFLICHTBESTIMMUNGEN	307
77	PLANUNG	311
771	GESAMTPLANUNG	311
7711	Begriff	311
7712	Rechtswirkungen	312
772	RAUMPLAN	313
7721	Pläne, welche den räumlichen Geltungsbereich einer Regelung begrenzen.....	313
7722	Pläne, welche eine bestimmte, an territoriale Gegebenheiten gebundene Situation umschreiben	314
78	VERFAHRENS- UND ORGANISATIONSBESTIMMUNGEN	315
781	VERWALTUNGSVERFAHREN	315
7811	Einleitung	315
7812	Koordination zwischen dem VwVG und den Spezialgesetzen	315
7813	Koordination zwischen dem VGG, dem BGG und den Spezialgesetzen.....	316
7814	Teilweise Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit des VwVG..	317
7814.1	Teilweise Anwendbarkeit (Art. 2 VwVG)	317
7814.2	Nichtanwendbarkeit (Art. 3 VwVG)	318
7815	Unzulässigkeit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht	318
7816	Einsprache	318
7816.1	Einsprache im echten Sinn	318
7816.2	Einsprache im unechten Sinn	320
7817	Beschwerdelegitimation	320
7817.1	Begriffe	320
7817.2	Behördenbeschwerden (Art. 89 Abs. 2 Bst. b BGG)	321
7817.3	Weitere besondere Beschwerderechte	321
7818	Koordination von Bewilligungsverfahren.....	321
7818.1	Problemstellung.....	321
7818.2	Lösungsansätze	322
7818.21	Verfahrenstrennung (Separationsmodell)	322
7818.22	Zuständigkeitszusammenfassung (Konzentrationsmodell)	322
7818.23	Verfahrenskonzentration mit Einvernehmensverpflichtung (Konsensmodell).....	323
7818.3	Bestimmungen über Verfahrenskoordination	324
7818.4	Übersicht über die Rechtsprechung des Bundesgerichts und Anforderungen für den Gesetzgeber	324
7819	Hilfsmittel	325
782	AUSSERPARLAMENTARISCHE KOMMISSIONEN	326
7821	Allgemeines	326
7822	Behördenkommissionen.....	326
7822.1	Prüfungskommissionen.....	326
7822.2	Aufsichtskommissionen.....	327
783	AMTSHILFE.....	327
7831	Gegenstand	327
7832	Grundsätze der Amtshilfe.....	327
7833	Regelung der Amtshilfe.....	328
784	MEDIATION UND SCHLICHTUNG	329

79	WEITERE INSTRUMENTE	333
791	ÜBERZEUGUNG UND INFORMATION	333
7911	Informationskampagnen	333
7912	Empfehlungen und Warnungen	333
7913	Beratung	334
7914	Ausbildung und Forschung	334
7915	Beispielhaftes Verhalten der Gemeinwesen	335
7916	Verleihen von Auszeichnungen und Belohnungen	335
7917	Das Label.....	336
7918	Das „Damoklesgesetz“	336
792	PARTNERSCHAFTLICHE INSTRUMENTE	337
7921	Selbstregulierung.....	337
7922	Hoheitliches Handeln und kooperatives Handeln	337
7923	Verwaltungsrechtliche Verträge	339
7924	Leistungsaufträge	340
7924.1	Leistungsaufträge nach Artikel 44 RVOG	340
7924.2	Andere "Leistungsaufträge"	341
7925	Freiwillige Vereinbarungen	342
7926	Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte	343
7926.1	Grundsätze für die Rechtsetzung	344
7926.2	Abgrenzungen	346
7926.3	Folgen der Übertragung	347
793	REALAKTE	347
7931	Allgemeines	347
7932	Gewerbliche Nebentätigkeiten von Verwaltungseinheiten und öffentlichrechtlichen Unternehmungen	348
8	REDAKTION VON ERLASSEN	349
81	EINLEITUNG.....	349
82	ERLASSGLIEDERUNG	351
821	ALLGEMEINES	351
822	SYSTEMATIK	351
823	GLIEDERUNGSKRITERIEN	352
8231	Gesetzestechnische Gliederungskriterien	353
8232	Sachliche Gliederungskriterien.....	353
8233	Allgemeine Grundsätze bei der Entwicklung einer Gliederung ..	354
8234	Der Entscheid über den Aufbau:	356
8235	Übersichtlichkeit in der Bildung von Gliederungseinheiten	357
824	MERKMALE DER VERSCHIEDENEN STRUKTURELEMENTE	357
8241	Hauptteil.....	358
8242	Ingress.....	360
825	ERLASSANHÄNGE UND VERWEISUNGEN	361
8251	Technik der Verweisungen	361
8251.1	Allgemeines	361
8251.2	Verweisung auf private Normen.....	363
8251.3	Verweisungen auf internationales Recht, insbesondere der EU	366
8251.4	Grundsätze für die Rechtsetzung	367
8252	Erlassanhänge.....	368
8252.1	Allgemeines	368
8252.2	Änderungen	370
8252.3	Publikation.....	370

83	GESETZESSPRACHE	373
831	VERSTÄNDLICHKEIT	373
8311	Textqualitäten und Adressatenorientierung	373
8312	Produktionsbedingungen.....	374
832	BESCHRÄNKUNG AUF DAS NORMATIVE – IDEAL DER KNAPPHEIT	375
833	KLARHEIT UND PRÄZISION	376
8331	Zwischen Einfachheit und Komplexität, Explizitheit und Komprimierung	376
8332	Umgang mit Vagheit und Mehrdeutigkeit	377
8333	Abstraktion	378
834	KOHÄRENZ	378
835	SPRACHLICHE UND ANDERE MITTEL.....	379
8351	Textstrukturierende Mittel – Leserführung.....	379
8352	Satzbau	381
8353	Perspektive	382
8354	Modalität	383
8355	Wortwahl	384
8356	Nonverbale Mittel und Layout	387
8357	Eleganz	388
84	SPRACHLICHE GLEICHBEHANDLUNG VON FRAU UND MANN	389
841	EINLEITUNG.....	389
842	GRUNDSÄTZE FÜR DIE SPRACHLICHE GLEICHBEHANDLUNG VON FRAU UND MANN	389
843	SPRACHLICHE MÖGLICHKEITEN.....	390
844	KREATIVE LÖSUNG	391
8441	Definition.....	391
8442	Umsetzung	392
845	EINZELPROBLEME	392
8451	Sparschreibungen	392
8452	Kongruenz	392
8453	Personenferne	392
8454	Einführung von Personenbezeichnungen	393
8455	Feststehende Rechtsbegriffe.....	393
8456	Häufiges Auftreten von Paarformen.....	393
85	ÜBERSETZUNG, REDAKTION UND TERMINOLOGIE.....	395
851	ÜBERSETZUNGSWESEN.....	395
852	DIE REDAKTIONELLE ÜBERARBEITUNG VON ERLASSENTWÜRFEN	398
8521	Verwaltungsinterne Redaktionskommission: Zusammensetzung und Aufgabe	398
8522	Koredaktion und einsprachige Redaktion.....	399
8523	Wann muss die Verwaltungsinterne Redaktionskommission konsultiert werden?.....	399
8524	Arbeitsablauf.....	399
8525	Meinungsverschiedenheiten.....	400
8526	Definitive Rechts- und Sprachbereinigung – Revision.....	400
8527	Unterlagen der Bundeskanzlei	401
853	TERMINOLOGIE	401

XX	INHALTSVERZEICHNIS	
86	HILFSMITTEL.....	403
9	ANHÄNGE	405
10	INDEX	427

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, aufgehoben, AS 1999 2555
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (juristische Zeitschrift)
AMV	Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung vom 19. November 1980, SR 811.112.1
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.20
APK	Aussenpolitische Kommission
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz), SR 822.11
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
Ausserparl.	Ausserparlamentarische [Kommissionen]
AVIV	Verordnung vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung), SR 837.02
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz), SR 952.0
BB	Bundesbeschluss
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBM	Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen. Aufgehoben AS 1990 802
Bd.	Band

BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz), SR 954.1
BewG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, SR 211.412.41
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Deutschland)
BGE	Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz), SR 173.110
BGMK	Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, SR 138.1
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Bereinigte Sammlung
Bst.	Buchstabe
BstatG	Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, SR 431.01
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CE	Conformité Européenne [Europäisches Warensiegel]
CERN	European Organization for Nuclear Research [Europäisches Laboratorium für Teilchenphysik]

COST	European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research [Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung]
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, SR 642.11
d.h.	das heisst
dgl.	dergleichen
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
E.	Erwägung
EAM	Eidgenössische Amt für Messwesen
ECE	Economic Commission for Europe [UN-Kommission Wirtschaftskommission für Europa]
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association [Europäische Freihandelszone]
EG	Europäische Gemeinschaft
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement, heute Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (® s. VBS)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101 (Europäische Menschenrechtskonvention)
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998, SR 730.0
EntG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung, SR 711
etc.	et cetera (<i>lat.</i> : und so weiter)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREKA	European Research Coordination Agency [Agentur für die europäische Forschungs-Koordination]
EURODICAUTOM	® s. TERMDAT

EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
evtl.	eventuell
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f. oder ff.	folgende [Seite/Seiten]
FAV1	Verordnung vom 22. Oktober 1986 über die Abgasemissionen leichter Motorwagen, SR 741.435.1
FG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung (Forschungsgesetz), SR 420.1
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz), SR 611.0
FK	Finanzkommission
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, SR 171.13
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003, SR 171.14
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz), SR 814.20
GTR	Gesetzestechische Richtlinien
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz), SR 171.11
HregV	Handelsregisterverordnung vom 7. Juni 1937, SR 221.411
Hrsg.	Herausgeber
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
i. e. S.	im engeren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IHG	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete, SR 901.1
inkl.	inklusive

insb.	insbesondere
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz), SR 351.1
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht, SR 291
IV	Invalidenversicherung
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JStG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz), SR 311.1)
KAV	Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen der Bundeskanzlei
KG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz), SR 251
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
LeGes	Gesetzgebung heute [ab 2000: Gesetzgebung & Evaluation]
LeV	Verordnung vom 30. März 1994 über elektrische Leitungen (Leitungsverordnung), SR 734.31
LFG	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz), SR 748.0
LMG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz), SR 817.0
LRV	Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985, SR 814.318.142.1
LSV	Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986, SR 814.41
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz), SR 910.1
m.a.W.	mit anderen Worten
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz), SR 510.10

MSchG	Bundesgesetz vom 28. August 1992 über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz), SR 232.11
m.w.H	mit weiteren Hinweisen
N	Nationalrat
NEV	Verordnung vom 9. April 1997 über elektrische Niederspannungserzeugnisse, SR 734.26
NF	Nachfolgend
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen, SR 725.11
o. dgl.	oder dergleichen
OHG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz), SR 312.5
OHV	Verordnung vom 18. November 1992 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfeverordnung), SR 312.51
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
OV-EDI	Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern, SR 172.212.1
ParIG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.10
ParIVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung), SR 171.115
PC	Personal Computer
PD	Parlamentdienste
PL	Projektleitung
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz), SR 170.512

PublV	Verordnung vom 17. November 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung), SR 170.512.1
PüG	Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985, SR 942.20
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RK	Kommission für Rechtsfragen
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz), SR 700
RTVG	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen, SR 784.40
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung vom 6. Oktober 1997, SR 784.401
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.1
Rz.	Randziffer
S	Ständerat
S.	Seite
s.	siehe
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen, SR 742.31
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs, SR 281.1
SchIT	Schlusstitel
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGG	Bundesgesetz vom 14. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz), SR 173.71
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
s.o.	siehe oben
sog.	so genannt
SPK	Staatspolitische Kommission

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
STEG	Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten, SR 819.1
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SuG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz), SR 616.1
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01
TAFV 1	Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger, SR 741.12
TERMDAT	Terminologie Datenbank
TG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportgesetz), SR 742.40
TSchG	Tierschutzgesetz vom 9. März 1978, SR 455
TVA	Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990, SR 814.600
u.a.	unter anderem
u.a.m.	und anderes mehr
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
URG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz), SR 231.1
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz), SR 814.01
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung, SR 832.20
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung, SR 814.011

UVV	Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung, SR 832.202
UWG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb, SR 241
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VDSG	Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.11
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz), SR 173.32
VGV	Verordnung vom 5. Juli 2000 über Getränkeverpackungen, SR 814.621
VKZ	Verordnung vom 6. September 1984 über die Kennzeichen der Luftfahrzeuge, SR 748.216.1
VIG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz), SR 172.061
VIV	Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung), SR 172.061.1
VO	Verordnung
Vol.	Volume [<i>frz.</i> : Band]
VO PD	Verordnung der Bundesversammlung vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste, SR 171.115
VPB	Verwaltungspraxis des Bundes
VPeA	Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen, SR 734.25
vs.	versus
VStG	Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer, SR 641.21
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht, SR 313.0
VTS	Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge SR 741.41
VUV	Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, SR 832.30

VwOG	Verwaltungsorganisationsgesetz. Aufgehoben, AS 1997 2035
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz), SR 172.021
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WPK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.B.	zum Beispiel
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZertDV	Verordnung vom 12. April 2000 über Dienste der elektronischen Zertifizierung (Zertifizierungsdiensteverordnung), SR 784.03
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
Ziff.	Ziffer
ZSD	Zentraler Sprachdienst
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
z.T.	zum Teil
ZTG	Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986, SR 632.10

AUFBAU DES GESETZGEBUNGSLEITFADENS

Der Gesetzgebungsleitfaden wird in **acht thematische Teile** gegliedert. Es empfiehlt sich, diese Teile dem Grundsatz nach fortlaufend vom Beginn eines Rechtsetzungsprojektes an zu konsultieren.

- Für den Beginn geht es darum, sich über die verschiedenen Verfahrensschritte eines **Rechtsetzungsprojektes** zu orientieren und die für ein solches Projekt wesentlichen Grundbegriffe kennen zu lernen (® s. Ziff. 1 [Gesetzgebungsverfahren und Planung von Gesetzgebungsprojekten]).
- Der zweite Teil befasst sich mit der **rationalen und methodischen Analyse der Probleme**, welche Anlass zur Erarbeitung des Erlasses geben (® s. Ziff. 2 [Rechtsetzungsmethodik]). Dabei stehen insbesondere folgende Fragen im Vordergrund: Welches ist die Ausgangslage? Welches sind die angestrebten Ziele?
- Der dritte Teil stellt zwei Bereiche des normativen Umfeldes dar, welche besondere Beachtung verlangen: **die Grundrechte** und **das internationale Recht** (® s. Ziff. 3 [Grundrechte und internationales Recht]). Themen sind insbesondere die Quellen der Grundrechte, die Auslegung und Umsetzung des internationalen Rechts, das Verfahren zum Abschluss internationaler Verträge und das Staatsvertragsreferendum sowie das Verhältnis zwischen nationalem und internationalem Recht.
- Der vierte Teil behandelt im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen die **Wahl der Rechtsetzungsebene** (® s. Ziff. 4 [Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen]). Gegenstand sind insbesondere die Notwendigkeit einer Bundesregelung sowie die Modalitäten, welche für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen massgebend sein sollen.
- Der fünfte Teil ist den **formellen Fragen** gewidmet, die sich bei der Ausgestaltung eines Erlasses stellen (® s. Ziff. 5 [Wahl der Erlassform]), so etwa den Fragen nach der Organzuständigkeit für die Rechtsetzung und der Form des geplanten Erlasses.
- Der sechste Teil erstreckt sich auf die Aspekte des **Legalitätsprinzips** und der **Grundsätze der Rechtsetzungsdelegation** (® s. Ziff. 6 [Legalitätsprinzip und Delegation]), welche für die Rechtsetzungsprojekte von massgebender Bedeutung sind: Auf welcher Ebene (Verfassung, Gesetz, Verordnung) sind die Rechtssätze zu verankern? Unter welchen Voraussetzungen können Rechtsetzungsbefugnisse delegiert werden? Wann und in welcher Weise ist eine Kontrolle der Ausführungsrechtsetzung geboten?
- Der siebte Teil erläutert die **Ausgestaltung der Erlasse** (® s. Ziff. 7 [Ausgestaltung von Erlassen und Auswahl der staatlichen Handlungsinstrumente]). Bei diesem Schritt müssen folgende Grundfragen geprüft werden: Wie ist der Geltungsbereich des Erlasses abzugrenzen? Wie

kann die Harmonie der Rechtsordnung gewahrt werden? Welche Regelungsdichte ist erstrebenswert? Wie kann der Ablauf der Ausarbeitung des Vorprojektes strukturiert werden? Wird der Grundsatz der Einheit der Materie respektiert? In diesem Teil werden ferner die staatlichen Handlungsinstrumente vorgestellt: Welche Instrumentarien stehen dem Gesetzgeber zur Verfügung? Wie sind sie zu bewerten, auszuwählen und anzuwenden?

- Im letzten Teil werden Fragen der **Redaktion** im eigentlichen Sinne erörtert, welche sich bei der Ausarbeitung von Erlassen stellen (§ s. Ziff. 8 [Redaktion von Erlassen]). Welches sind die wesentlichen Merkmale der verschiedenen Strukturelemente eines Erlasses? An welchen Regeln sind Syntax und Stil eines Erlasses zu orientieren? Wie kann eine geschlechtsneutrale Redaktion realisiert werden? Wie kann ein Erlass in verschiedenen Sprachen ausgearbeitet werden? Wie ist die Kontrolle der sprachlichen Qualität eines Erlasses sicherzustellen?

Der Ablauf eines Rechtsetzungsprojektes erfolgt allerdings in der Regel nicht einfach linear, sondern hängt stark vom jeweiligen Projekt selbst ab. Aus diesem Grund wurde die vorliegende, überarbeitete Auflage des Gesetzgebungsleitfadens mit einem **strukturierten und detaillierten Schlagwortregister** ergänzt, das es den Benutzern ermöglichen soll, eine weite und vielschichtige Materie nach den jeweiligen situationsbedingten Bedürfnissen zu erschliessen.

1 GESETZGEBUNGSVERFAHREN UND PLANUNG VON GESETZGEBUNGSPROJEKTEN

11 *Darstellung der Struktur des Leitfadens*

¹ Der erste Teil dieses Leitfadens stellt einen einzigen Verfahrensablauf, nämlich das Gesetzgebungsverfahren, unter **drei verschiedenen Gesichtspunkten** dar:

- Der erste Gesichtspunkt ist **analytisch** geprägt und unterteilt das Gesetzgebungsverfahren in acht Schritte. Jeder dieser Schritte wird im Wesentlichen nach dem gleichen Schema behandelt: Ausgangslage, Vorgehensweise, anzustrebende Ziele (® vgl. Ziff. 12 [Projektablaufphasen]).
- Der zweite Gesichtspunkt ist **beschreibender** Art; es wird der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens im Einzelnen erfasst (® s. Ziff. 13). Dieser Ablauf wird in einer synoptischen Tabelle grafisch dargestellt (® s. Ziff. 131), und anschliessend werden die einzelnen Phasen beschrieben (® s. Ziff. 132 [Vorverfahren der Gesetzgebung]; Ziff. 133 [Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren]; Ziff. 134 [Parlamentarisches Verfahren]; Ziff. 135 [Referendum]; Ziff. 136 [Publikation, Inkrafttreten und Ausserkrafttreten]).
- Der dritte Gesichtspunkt ist **durchführungsorientiert** und behandelt das Gesetzgebungsverfahren als Projektmanagement; die wesentlichen Punkte sind der Auftrag und die Auftragserteilung (® s. Ziff. 1431), die Projektleitung und -organisation (® s. Ziff. 1432), die Projektstruktur (® s. Ziff. 1433), die Projektplanung und -steuerung (® s. Ziff. 1434), die Dokumentation und Information (® s. Ziff. 1435), die Entscheidungsfindung (® s. Ziff. 1436) und die Kontrolle (® s. Ziff. 1437).

² Diese drei Gesichtspunkte ergänzen einander. Die beiden ersten sind auf den zeitlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ausgerichtet, indem der erste Gesichtspunkt das Schema der Projektphasen aufzeigt und der zweite - einer vergleichbaren Logik folgend - den Verfahrensablauf mit sämtlichen Verfahrenseinzelheiten darstellt. Der dritte Gesichtspunkt erfasst die eigentliche Durchführung als Projekt. Damit ein Gesetzgebungsverfahren in seiner Gesamtheit als Projektmanagement begriffen werden kann (® s. das Schema unter Ziff. 142), ist die Darstellung noch durch die Methoden der Problemlösung zu ergänzen, die weiter hinten umschrieben sind (® s. Ziff. 2 [Rechtsetzungsmethodik]).

12 *Projektablaufphasen*

³ Um die komplexe Projektmaterie überschaubarer zu machen, wird dem Projekt eine Struktur gegeben und es wird in Phasen (Etappen, Teilschritte) unterteilt. Dadurch kann der Projektablauf besser gesteuert werden. Das Problem wird seiner Lösung in einem stufenweisen Planungs-, Entscheidungs- und Realisierungsprozess zugeführt.

⁴ Es gibt nur ein sehr abstraktes allgemein gültiges Phasenmodell. Dieses muss jeweils den Eigenheiten des spezifischen Problems angepasst werden; Phasen werden üblicherweise von ihrem Ergebnis her definiert. Bei Rechtsetzungsvorhaben drängt es sich deshalb auf, für die Etappierung die vom formellen Gesetzgebungsverfahren vorgegebenen Teilschritte zu beachten (s. Ziff. 131 [Übersichtsschema über das Gesetzgebungsverfahren]).

⁵ Die Bedeutung der Etappierung liegt darin, dass jede Phase erst angegangen werden kann, wenn der Auftraggeber sie freigegeben hat (sog. Meilenstein-Entscheidung). Das verbindende Element zwischen den Phasen ist somit die Entscheidung des Auftraggebers; er gibt den Auftrag, die Folgephase durchzuführen, die durchlaufene Phase zu wiederholen oder das Projekt gar abzubrechen. Ein Abbruch dürfte dann zur Diskussion stehen, wenn sich die Rahmenbedingungen schwer wiegend verändert haben oder zusätzliche Sachprobleme zu Tage getreten sind, welche eine massive Steigerung des Aufwands zur Problemlösung bewirken. Damit verfügt der Auftraggeber innerhalb des Problemlösungsprozesses über regelmässige Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten. Der Projektleitung hingegen verschafft die ausdrückliche Freigabe der nächsten Phase die Gewissheit, dass der Auftraggeber die kommenden Schritte und deren mögliche Konsequenzen gutheisst bzw. bereit ist, sie zu akzeptieren. Damit sind die Bedingungen gegeben, um das Projekt selbständig weiter bearbeiten zu können.

1. Auslösung des Projekts/Auftrag

2. Auftragsanalyse/Projektskizze
3. Bericht
4. Vorentwurf
5. Vernehmlassung
6. Botschaft
7. Parlamentarische Behandlung und Referendum
8. Inkraftsetzung und Vollzug

Ausgangslage

⁶ Eine als mangelhaft empfundene Rechtslage löst in der Regel den Impuls aus, einen bestehenden Erlass zu ändern oder einen neuen Erlass zu schaffen. Der Impuls kann in verschiedenen Formen Ausdruck finden. Zum Beispiel:

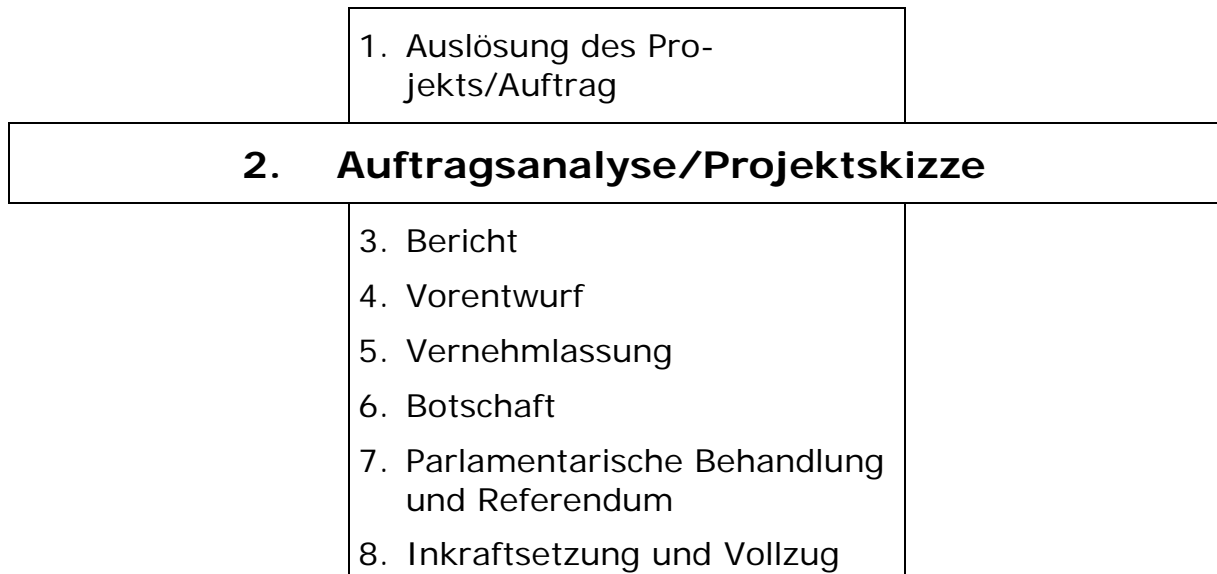
- parlamentarischer Vorstoss;
- Volks- oder Standesinitiative;
- Eingabe von Interessenorganisationen;
- Staatsvertrag oder Beschluss von internationalen Organisationen;
- Gesetzesvorhaben des Bundesrates oder eines Departements;
- Vorschlag oder Empfehlung einer Koordinationsinstanz der Kantonsregierungen (Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz der jeweiligen kantonalen Direktionen, Dreierkonferenz mit den Agglomerationen usw.);
- Gerichtsentscheid;
- Anregung der Wissenschaft.

⁷ Angesichts einer sehr oft komplexen Ausgangslage bedarf der Auslöser bzw. Auftrag einer sorgfältigen Prüfung (z.B. der Wirkung neuer Massnahmen auf ein bestehendes Umfeld) und sollte nicht direkt umgesetzt werden. Der Auslöser ist somit in der Regel als verbindlicher Auftrag zur Untersuchung einer als unbefriedigend erachteten Situation und zur Unterbreitung von Lösungsmöglichkeiten zu betrachten.

Tätigkeit des Auftraggebers und Phasenziel

⁸ Der Auftraggeber erteilt den Auftrag, eine Auftragsanalyse mit Projektskizze vorzunehmen (Freigabe von Phase 2). Der Auftrag geht normalerweise an das Bundesamt.

⁹ Fehlt ein solcher Auftrag, hat das Bundesamt von sich aus eine Auftragsanalyse vorzunehmen.



Ausgangslage

¹⁰ Der Auftrag zur Auftragsanalyse mit Projektskizze ist erteilt worden oder es ist davon auszugehen, dass dies der Fall ist.

Tätigkeit des Bundesamtes oder der Projektleitung

¹¹ Das Bundesamt oder die bereits eingesetzte Projektleitung:

- erstellt eine Auftragsanalyse zuhanden der möglichen Verantwortlichen für die Umsetzung sowie eine Projektskizze (® s. Anhang 3); diese sollen:
 - die Ziele des auszuarbeitenden Erlasses konkretisieren;
 - die Haupt- und Nebenziele präzisieren;
 - die Risiken und Konsequenzen aufdecken;
 - einen Vorschlag für die Organisation (Projektstruktur, Projektleitung) und für den Zeit- und Mittelbedarf enthalten;
 - die gegenseitige Information zwischen Auftraggeber und Projektleitung festlegen;
 - die Planung für die Auftragserledigung entwerfen;
- stellt die Konsequenzen dar, die aus der Erfüllung des Auftrags erwachsen können;
- stellt dem Auftraggeber Antrag für das weitere Vorgehen.

¹² Für die Erarbeitung der Auftragsanalyse empfiehlt es sich, das Verfahren des Problemlösungszyklus anzuwenden (® s. Ziff. 21 unten).

Phasenziele

¹³ Der Auftraggeber:

- nimmt Kenntnis von der Projektskizze;
- genehmigt die damit verbundenen Anträge und erteilt den Auftrag für das Verfassen eines Berichts (Freigabe von Phase 3);
- setzt die Projektleitung sowie allenfalls eine Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission ein oder beauftragt externe Expertinnen oder Experten (zu diesen Begriffen, @s. Ziff. 1321.13 unten).

¹⁴ Denkbar ist auch, dass der Entscheid über das weitere Vorgehen nicht die Freigabe der Phase 3 bedeutet, sondern allenfalls Wiederholung der Projektlaufphase oder sogar Abbruch des Projekts.

1. Auslösung des Projekts/Auftrag 2. Auftragsanalyse/Projektskizze
3. Bericht
4. Vorentwurf 5. Vernehmlassung 6. Botschaft 7. Parlamentarische Behandlung und Referendum 8. Inkraftsetzung und Vollzug

Ausgangslage

¹⁵ Der Auftrag an die Projektleitung oder an eine Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission zur Ausarbeitung eines Berichts ist erteilt worden.

Tätigkeit der Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission

¹⁶ Die Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission verfasst als Grundlage für die Ausarbeitung eines Vorentwurfs einen Bericht. Dabei empfiehlt es sich, das Verfahren der Phasen der Rechtsetzungsmethodik anzuwenden (® s. Ziff. 21 unten).

Tätigkeit der Projektleitung

¹⁷ Ohne Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission: Die Projektleitung selbst erarbeitet den Bericht.

¹⁸ Mit Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission: Die Projektleitung organisiert die administrative Betreuung der Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission.

¹⁹ Zu den diesbezüglichen Pflichten gehören:

- Vorbereiten von Sitzungsunterlagen (Grundlagenpapiere/Problemaufriss/Resultate aus der Phase "Auftragsanalyse/Projektskizze", in denen die Ausgangslage, der Handlungsbedarf, die möglichen Auswirkungen, die möglichen Entscheidungsvarianten usw. aufgeführt werden);
- Planen der Kommissionstätigkeit (Sitzungsplan);
- Protokoll führen;

- Ausführen von Beschlüssen des Gremiums (Verfassen weiterer Diskussionspapiere, Erteilen von Aufträgen zur näheren Abklärung von Einzelfragen);
- Sicherstellen des Berichtswesens zwischen Gremium und Auftraggeber;
- Ausarbeiten des Schlussberichts der Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission.

²⁰ **In jedem Fall:** Im Anschluss an das Verfassen des Berichts hat die Projektleitung

- das weitere Vorgehen grob und die Erarbeitung des Vorentwurfs detailliert zu planen;
- der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber Antrag zum weiteren Vorgehen zu stellen (z.B. Ausarbeitung des Vorentwurfs durch die Projektleitung oder die bereits bestehende Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission oder Einsetzen eines neuen Gremiums).

Phasenziele

²¹ Der Auftraggeber:

- nimmt Kenntnis vom Bericht der Projektleitung oder der Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission;
- entscheidet über das weitere Vorgehen auf der Grundlage eines von der Projektleitung aufgestellten Plans, der den Bericht begleitet;
- genehmigt die damit verbundenen Anträge (insbesondere Freigabe von Phase 4).

<ol style="list-style-type: none"> 1. Auslösung des Projekts/Auftrag 2. Auftragsanalyse/Projektskizze 3. Bericht
4. Vorentwurf
<ol style="list-style-type: none"> 5. Vernehmlassung 6. Botschaft 7. Parlamentarische Behandlung und Referendum 8. Inkraftsetzung und Vollzug

²² Phase 3 und 4 können auch zusammenfallen; im Interesse der mit dem Projektmanagement verfolgten Ziele scheint die Unterteilung aber zumindest bei komplexen Rechtsetzungsvorhaben sinnvoll.

Ausgangslage

²³ Der Auftrag an die Projektleitung oder an die bisherige oder an eine neue Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission für die Erarbeitung eines Vorentwurfs sowie für die Vorarbeiten zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens ist erteilt worden.

Tätigkeit der Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission

²⁴ Die Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission erarbeitet auf Grund des Berichts den Vorentwurf. Sie wird sich zur Erledigung ihres Auftrags mit Vorteil der Phasen der Rechtsetzungsmethodik (§ s. Ziff. 21 unten) bedienen. Aufbauend auf dem Kenntnisstand der Phasen 2 und 3 durchläuft sie den Zyklus mit dem projektbezogen höchsten Grad an Detaillierung. Vermehrt wird in ihre Lösungssuche auch das Kriterium der politischen Machbarkeit einbezogen.

Tätigkeit der Projektleitung

²⁵ Der Projektleitung obliegen:

- Ausformulierung des Vorentwurfs;
- Ausarbeitung des erläuternden Berichts;
- Antrag zum weiteren Vorgehen, insbesondere Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens;

-
- Vorbereitung der Vernehmlassungsunterlagen (Adressatenliste, Schreiben an Vernehmlassungsadressaten [® s. Ziff. 1324 unten]);
 - Verantwortung für die Übersetzungen des Vorentwurfs und des erläuternden Berichts;
 - Planung der nächsten Phasen.

²⁶ Sofern mit der Erarbeitung des Vorentwurfs eine Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission beauftragt wurde, versieht die Projektleitung die administrative Betreuung dieses Gremiums. Zu den diesbezüglichen Pflichten gehören:

- Vorbereiten der Sitzungsunterlagen (Resultate aus der Phase 3);
- Protokoll führen;
- Ausführen von Beschlüssen des Gremiums (Formulieren erster Entwürfe, Verfassen neuer Versionen usw.);
- Sicherstellen des Berichtswesens zwischen Gremium und Auftraggeber.

Phasenziele

²⁷ Der Auftraggeber:

- nimmt Kenntnis vom Vorentwurf;
- entscheidet über das weitere Vorgehen;
- stellt dem Bundesrat Antrag auf Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (Freigabe von Phase 5).

1. Auslösung des Projekts/Auftrag 2. Auftragsanalyse/Projektskizze 3. Bericht 4. Vorentwurf
5. Vernehmlassung
6. Botschaft 7. Parlamentarische Behandlung und Referendum 8. Inkraftsetzung und Vollzug

Ausgangslage

²⁸ Der Bundesrat hat vom Vorentwurf Kenntnis genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Tätigkeit der Projektleitung

²⁹ Die Projektleitung oder die Bundeskanzlei:

- ist verantwortlich für den Versand der Vernehmlassungsunterlagen (® s. zum Ganzen: Ziff. 1324 unten);
- stellt wertungsfrei die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in einem Bericht zusammen;
- überweist die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zusammen mit dem Entwurf der Botschaft. Sofern allerdings über das weitere Vorgehen in wichtigen Punkten Zweifel bestehen, stellt sie dem Bundesrat dazu vorgängig einen entsprechenden Antrag, gegebenenfalls in der Form eines Aussprachepapiers.

Phasenziele

³⁰ Der Bundesrat, auf Antrag des Departements:

- nimmt Kenntnis vom Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens;
- entscheidet über das weitere Vorgehen auf der Grundlage eines von der Projektleitung aufgestellten Planes;
- genehmigt die damit verbundenen Anträge (Freigabe von Phase 6; Auftrag ans Departement, einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft auszuarbeiten).

<ol style="list-style-type: none"> 1. Auslösung des Projekts/Auftrag 2. Auftragsanalyse/Projektskizze 3. Bericht 4. Vorentwurf 5. Vernehmlassung
6. Botschaft
<ol style="list-style-type: none"> 7. Parlamentarische Behandlung und Referendum 8. Inkraftsetzung und Vollzug

Ausgangslage

³¹ Der Bundesrat hat gestützt auf den Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und den Bericht über die Auswertung das Departement beauftragt, einen Gesetzesentwurf und die entsprechende Botschaft auszuarbeiten.

Tätigkeit der Projektleitung

³² Die Projektleitung:

- überarbeitet den Vorentwurf entsprechend den Vorgaben des Bundesrates;
- verfasst die Botschaft und sorgt für die erforderlichen Übersetzungen;
- unterbreitet Gesetzesentwurf und Botschaft zusammen mit dem Vorschlag für das weitere Vorgehen dem Bundesrat;
- trifft Massnahmen zur Orientierung der Öffentlichkeit.

Phasenziele

³³ Der Bundesrat, auf Antrag des Departements:

- heisst Gesetzesentwurf und Botschaft gut und übermittelt diese der Bundesversammlung;
- entscheidet über das weitere Vorgehen und genehmigt die damit verbundenen Anträge;
- orientiert die Öffentlichkeit über seine Entscheide (Pressecommuniqué oder Pressekonferenz mit Departementschefin oder Departementschef).

1. Auslösung des Projekts/Auftrag
2. Auftragsanalyse/Projektskizze
3. Bericht
4. Vorentwurf
5. Vernehmlassung
6. Botschaft

7. Parlamentarische Behandlung und Referendum

8. Inkraftsetzung und Vollzug

Ausgangslage

³⁴ Gesetzesentwurf und Botschaft sind vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet worden. Die Vorlage ist nun beim Parlament hängig.

Tätigkeit der Projektleitung

³⁵ Die Hauptaufgabe der Projektleitung in dieser Phase besteht in einer wirksamen Unterstützung des Departementschefs oder der Departementschefin bei der parlamentarischen Behandlung (Kommission, Plenum) und bei einem allfälligen Referendum (® s. dazu auch Ziff. 134 und 135 [Parlamentarisches Verfahren und Referendum]). Dazu gehören:

- Beratung des Departementschefs oder der Departementschefin;
- Zusammenstellen einer Dokumentation (Führungsordner) für den Departementschef oder die Departementschefin;
- Verfassen von Referaten und Stellungnahmen für den Departementschef oder die Departementschefin;
- Beurteilen der durch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier eingereichten Anträge;
- Teilnahme an den parlamentarischen Debatten (Kommission und Plenum);
- Informationsvermittlung;
- Unterstützung des Departementschefs oder der Departementschefin im Abstimmungskampf.

Phasenziele

³⁶ Die Vorlage wird von beiden Kammern des Parlaments behandelt und verabschiedet. Je nach Erlassform unterliegt die Vorlage dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

1. Auslösung des Projekts/Auftrag
2. Auftragsanalyse/Projektskizze
3. Bericht
4. Vorentwurf
5. Vernehmlassung
6. Botschaft
7. Parlamentarische Behandlung und Referendum

8. Inkraftsetzung und Vollzug

Ausgangslage

³⁷ Die Vorlage ist vom Parlament verabschiedet worden. Das Referendum wurde nicht ergriffen oder kam nicht zu Stande, oder die Vorlage wurde in der Abstimmung angenommen.

Tätigkeit der Projektleitung

³⁸ Die Projektleitung hat diejenigen Arbeiten zu erledigen, welche im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung und dem Vollzug anfallen (® s. dazu auch Ziff. 136 unten). Dazu gehören:

- Ausarbeitung der notwendigen Ausführungserlasse und Antragstellung an den Bundesrat (inkl. Inkrafttreten);
- Information der Kantone und der Öffentlichkeit über den neuen Erlass;
- Vorschläge zur Einsetzung von Behörden.

³⁹ Die Projektorganisation ist anschliessend formell aufzulösen; sofern dies noch nicht getan wurde, gilt dies auch für die eingesetzte Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission.

Phasenziele

⁴⁰ Der Bundesrat verabschiedet die notwendigen Ausführungserlasse, bezeichnet die Vollzugsorgane und setzt die Vorlage in Kraft.

⁴¹ Die Erfolgskontrolle bezüglich des Inhalts (Gesetzesevaluation) kann erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen (® s. auch Ziff. 26 unten).

13 *Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens*

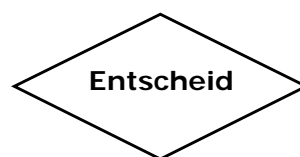
131 **Übersichtsschema über das Gesetzgebungsverfahren**

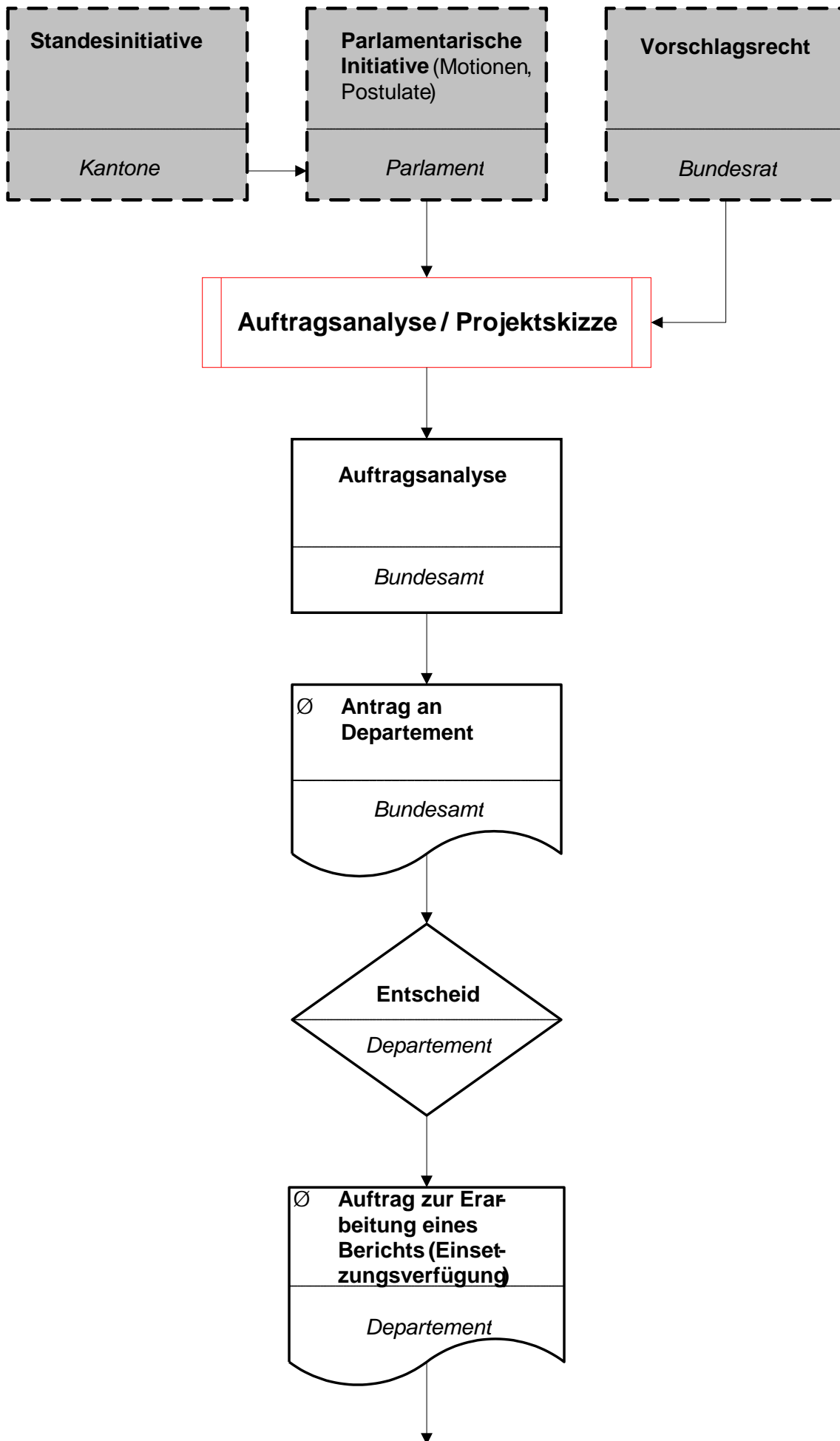
⁴² Das nachfolgende Übersichtsschema stellt die verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens dar. Das Schema kann auf Erlasse der Verfassungs-, Gesetzes- und in leicht vereinfachter Form auch der Verordnungsstufe angewendet werden. Die Unterteilung in verschiedene Phasen entspricht den Grundsätzen des Projektmanagements (® s. Ziff. 14 unten [Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten]).

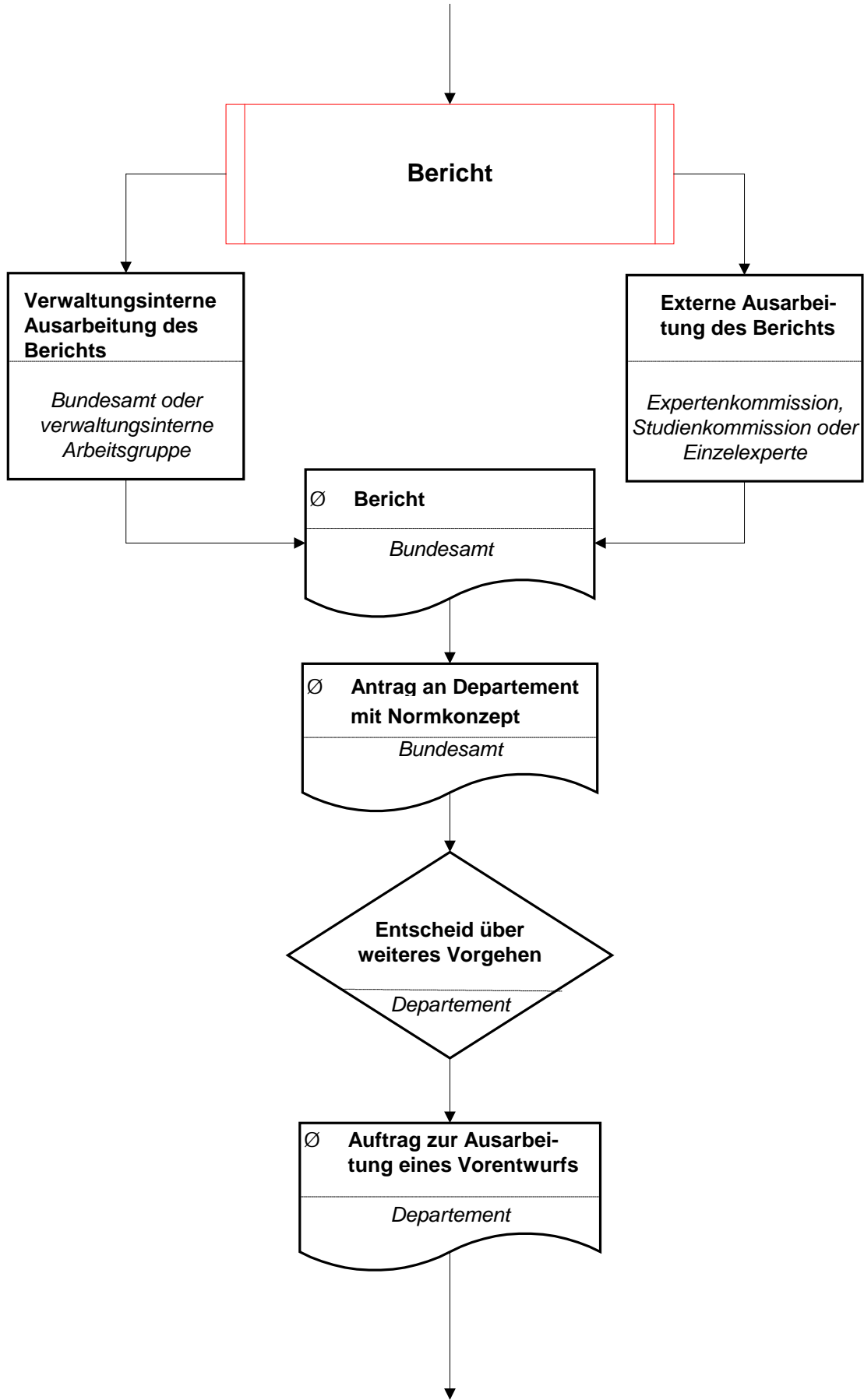
⁴³ **Wichtig:** Hinsichtlich der Phasen Auftragsanalyse/Projektskizze, Bericht und Vorentwurf bestehen keine starren Verfahrensvorschriften, wie z.B. beim Vernehmlassungsverfahren und vor allem beim parlamentarischen Verfahren. Wie ein Gesetzgebungsverfahren konkret an die Hand genommen werden soll, ist vom Einzelfall abhängig.

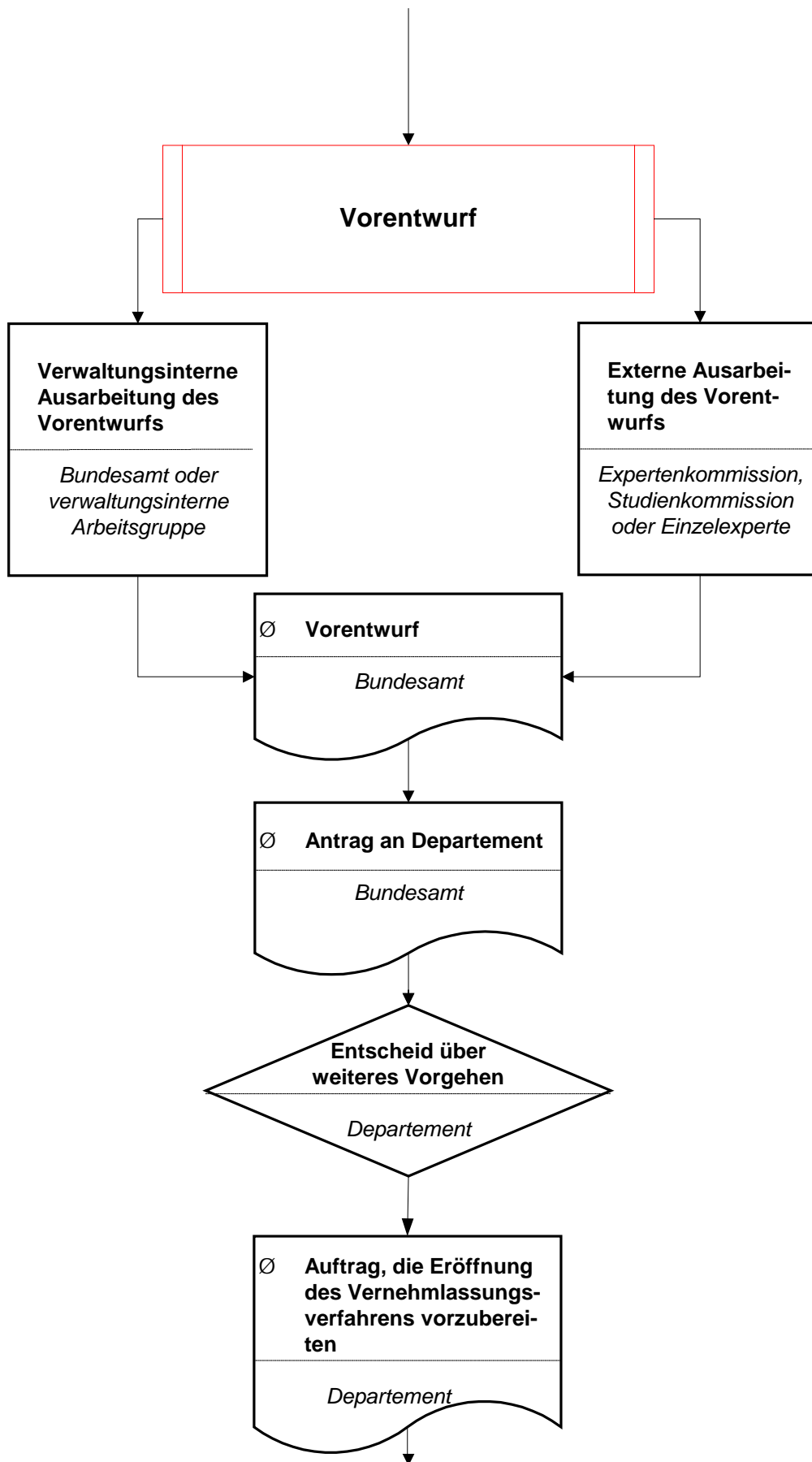
⁴⁴ Der Verfahrensablauf hat sich deshalb in den genannten Phasen nicht zwingend an das Schema zu halten.

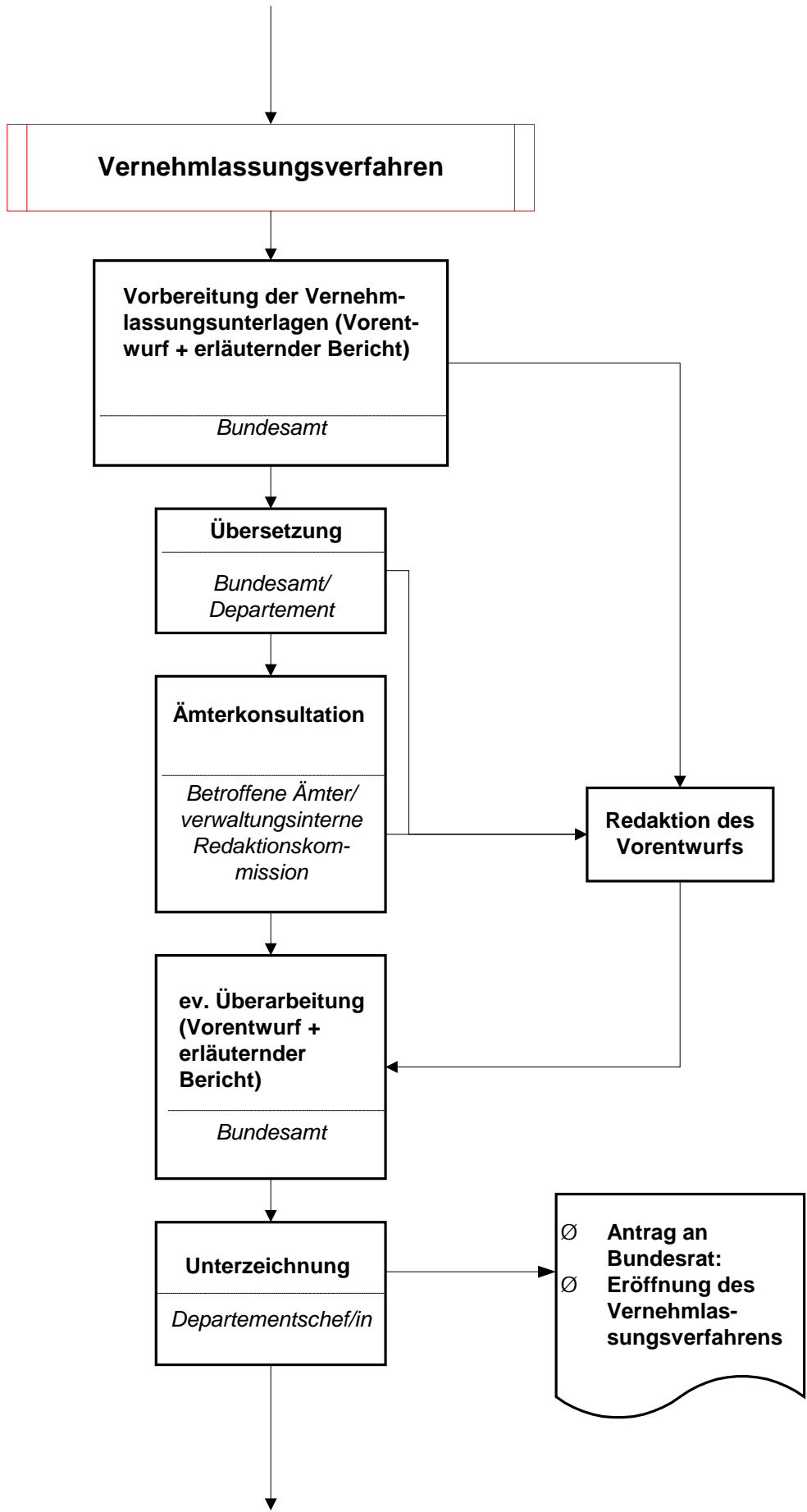
Legende:

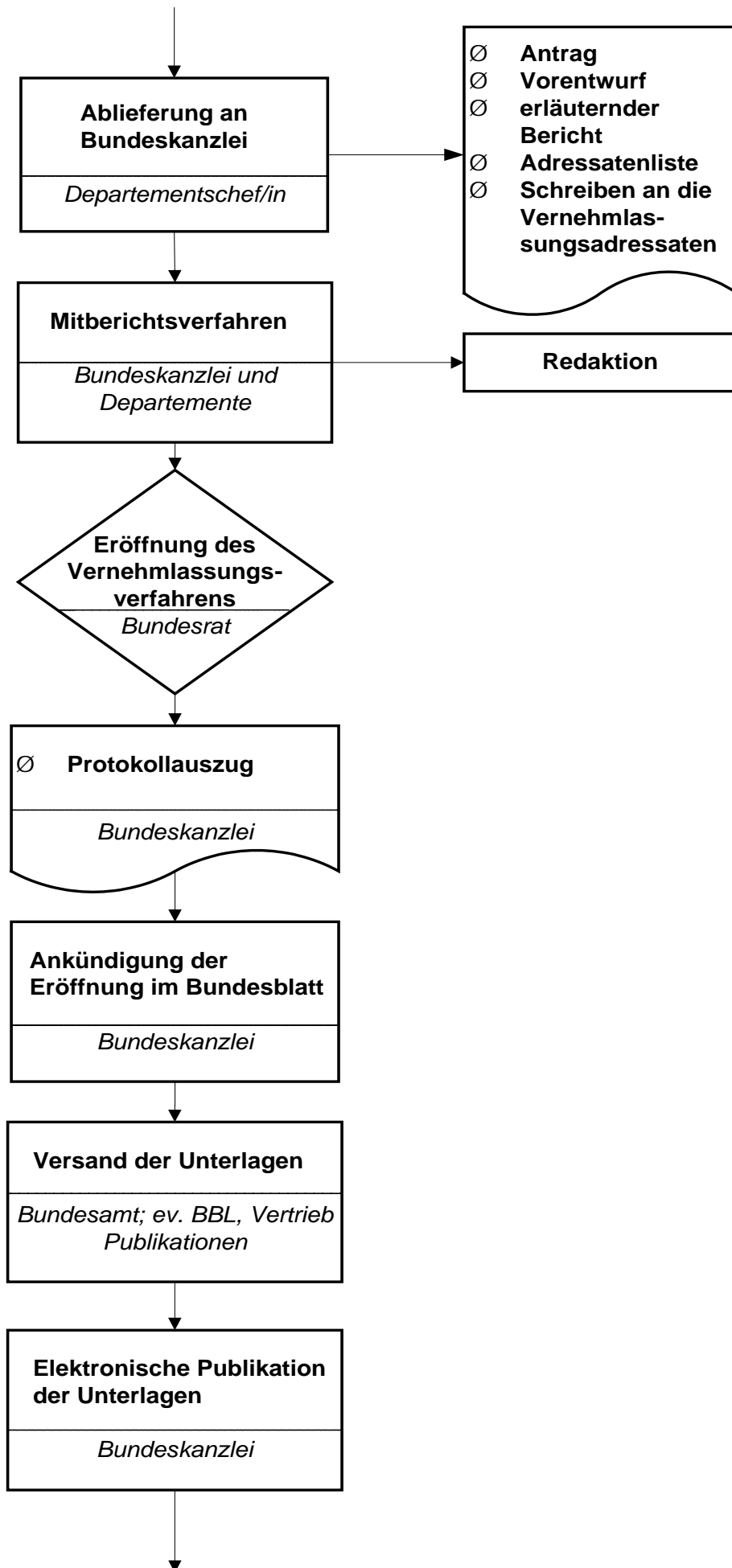


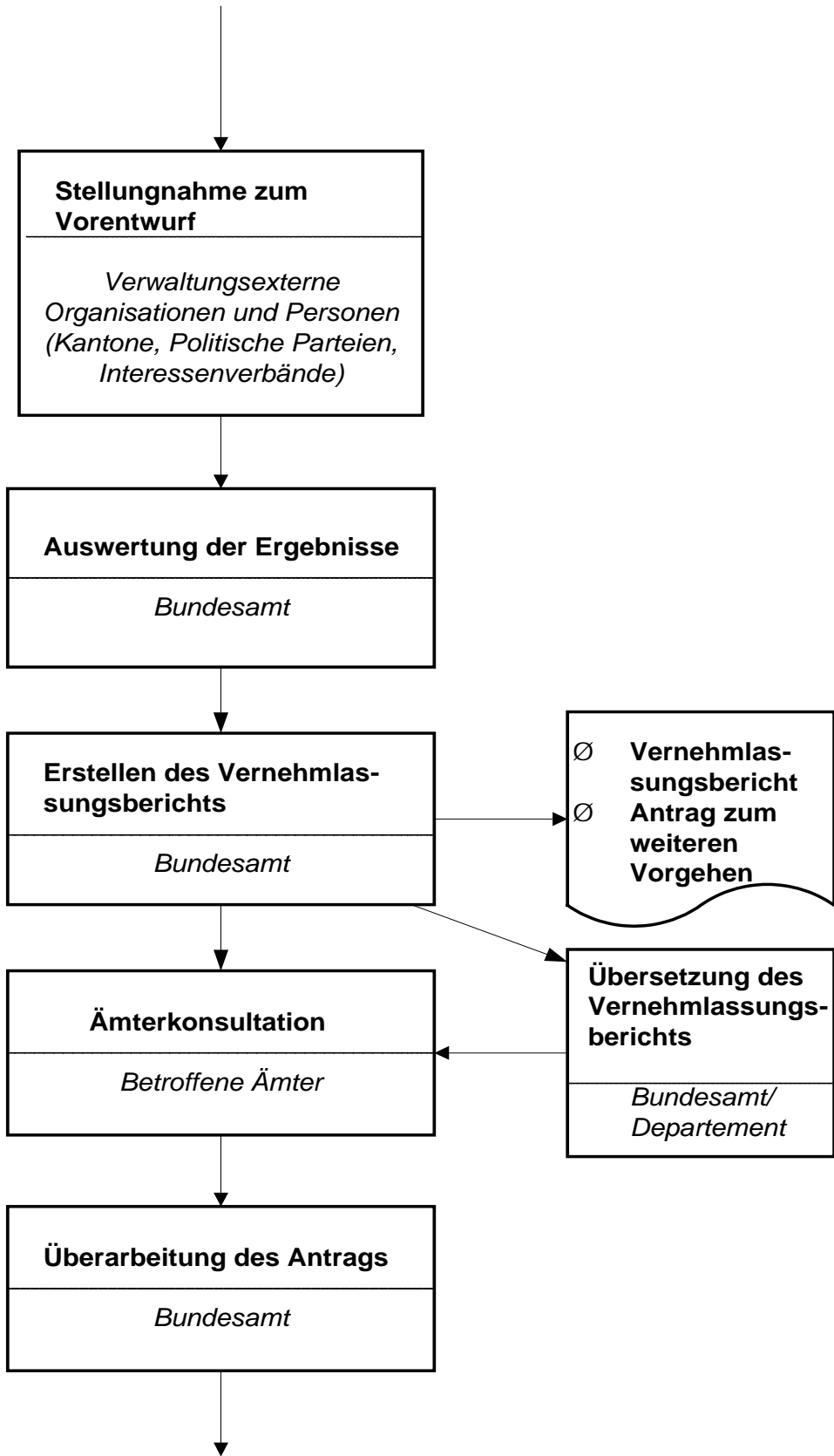


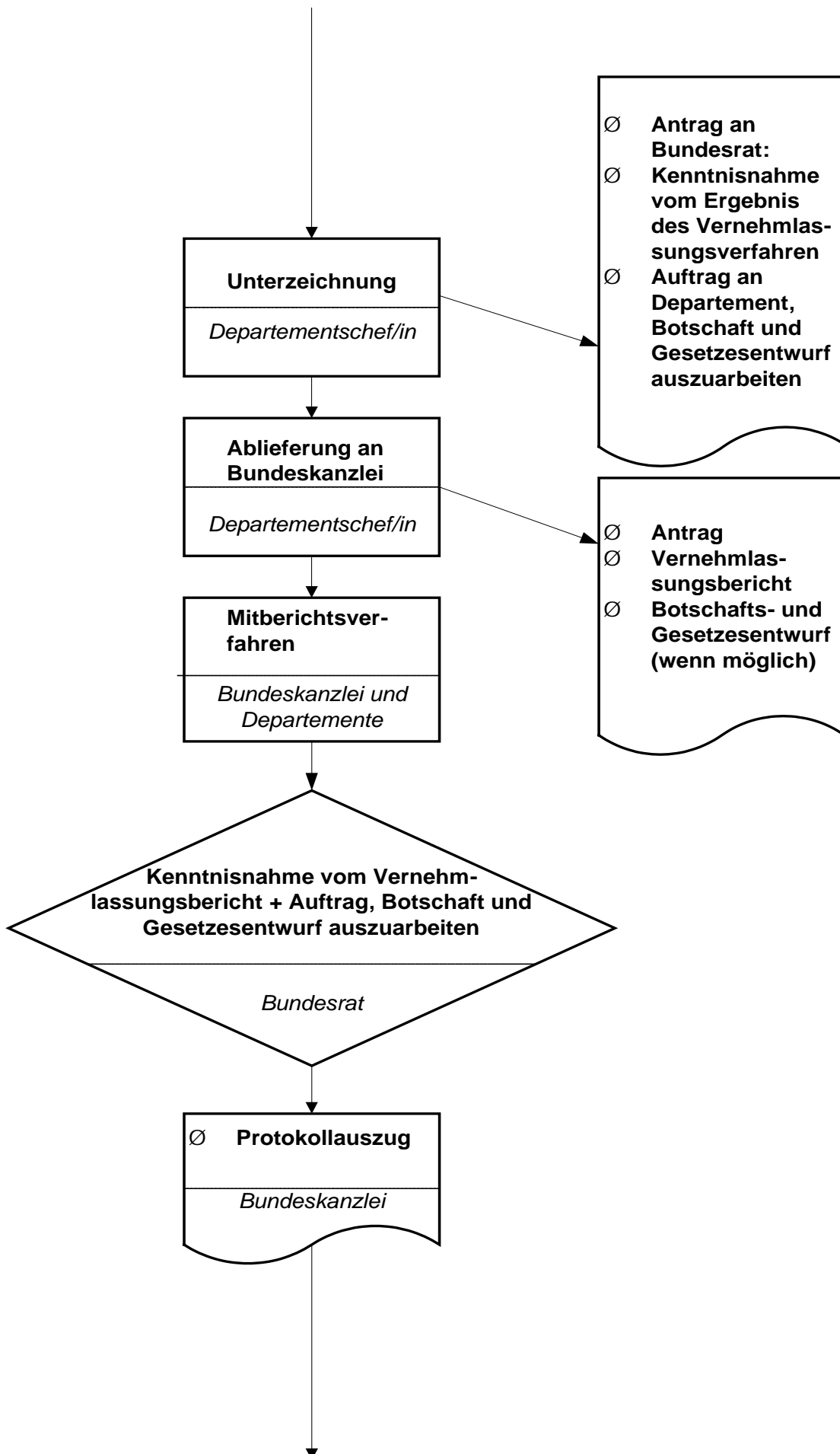


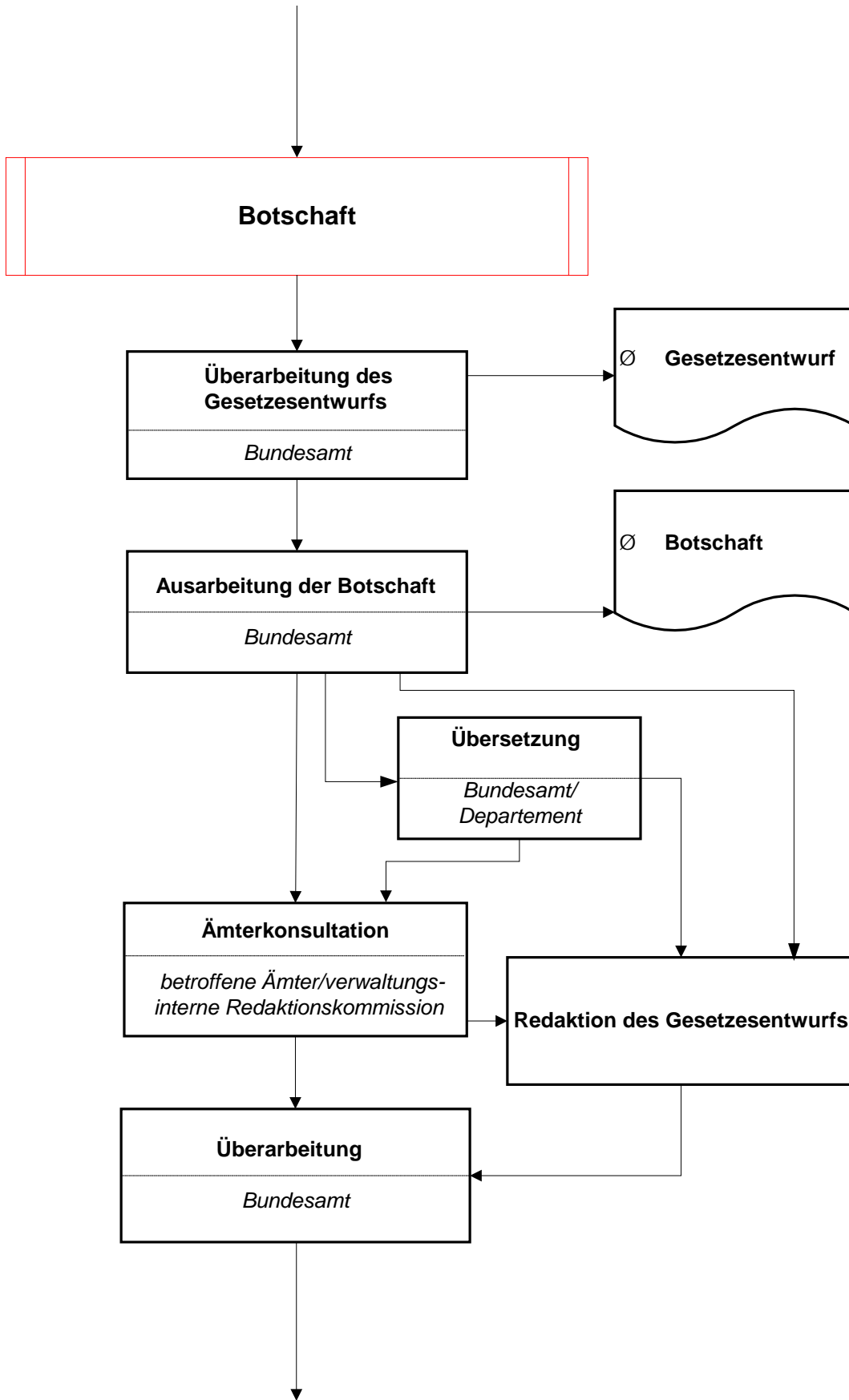


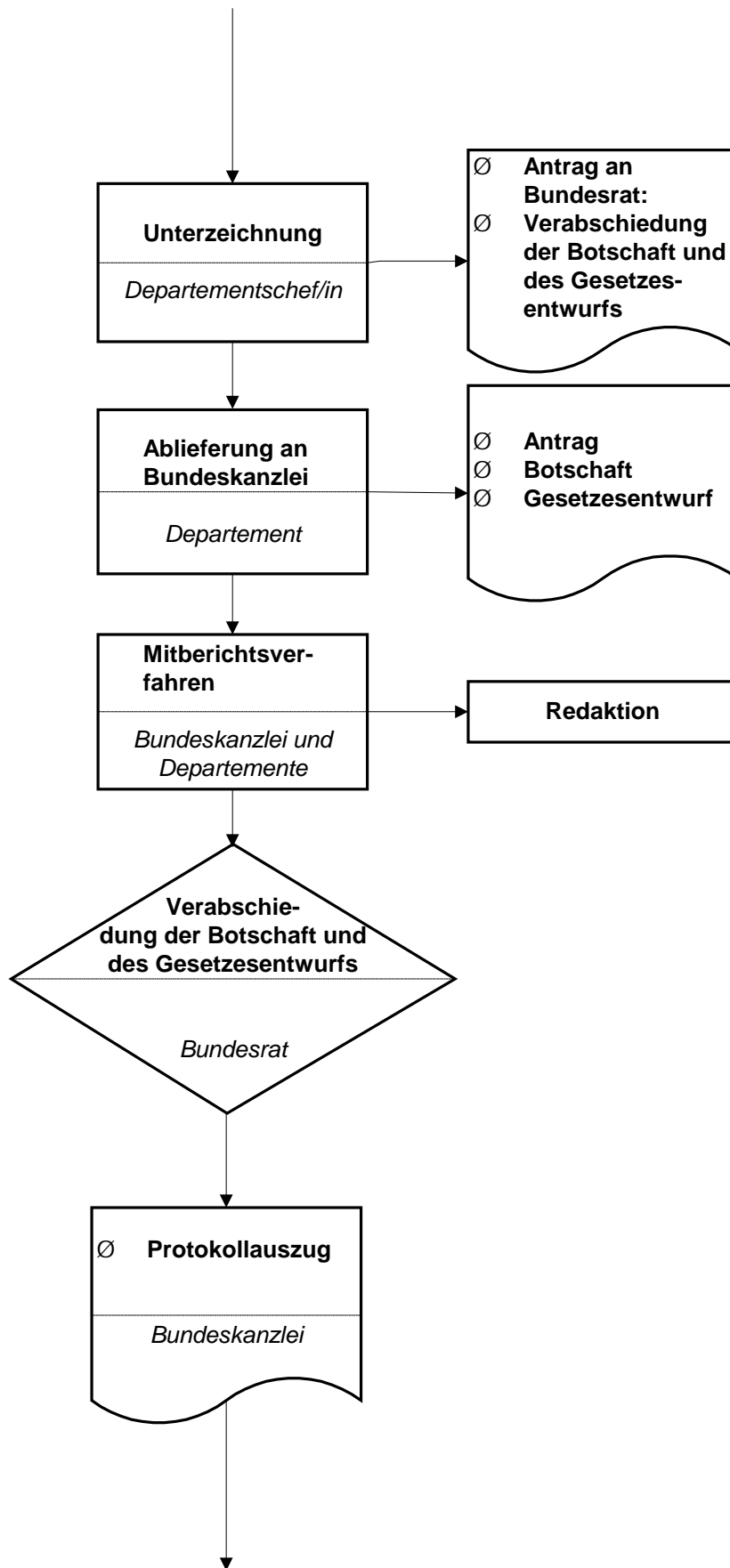


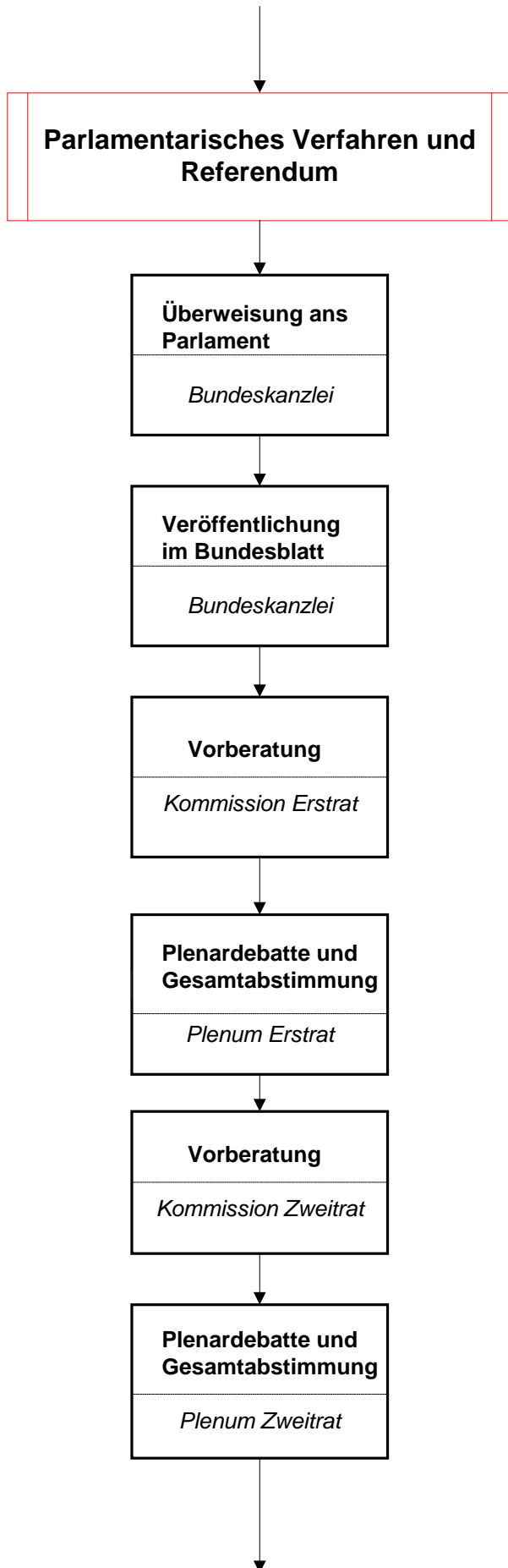


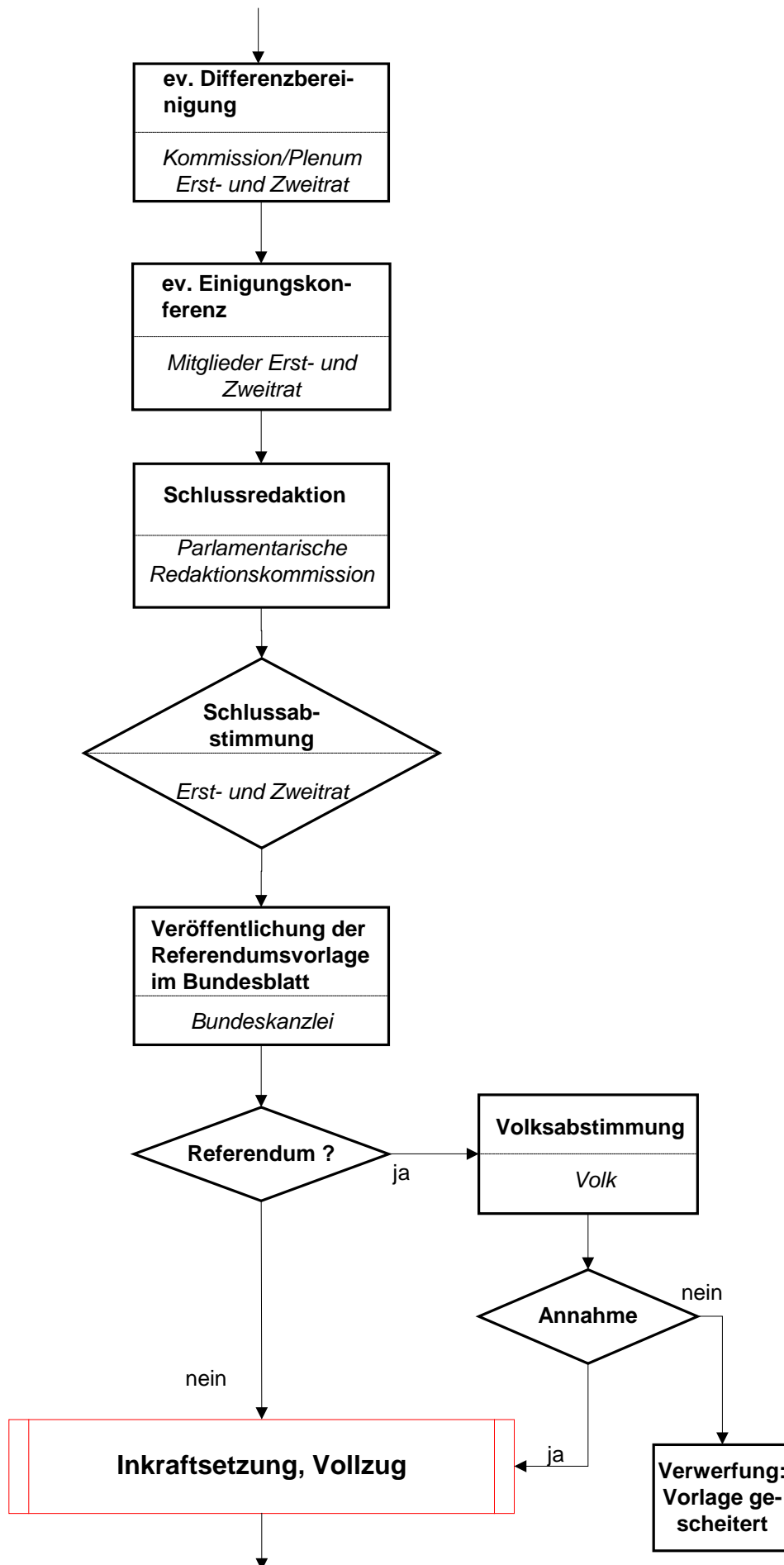


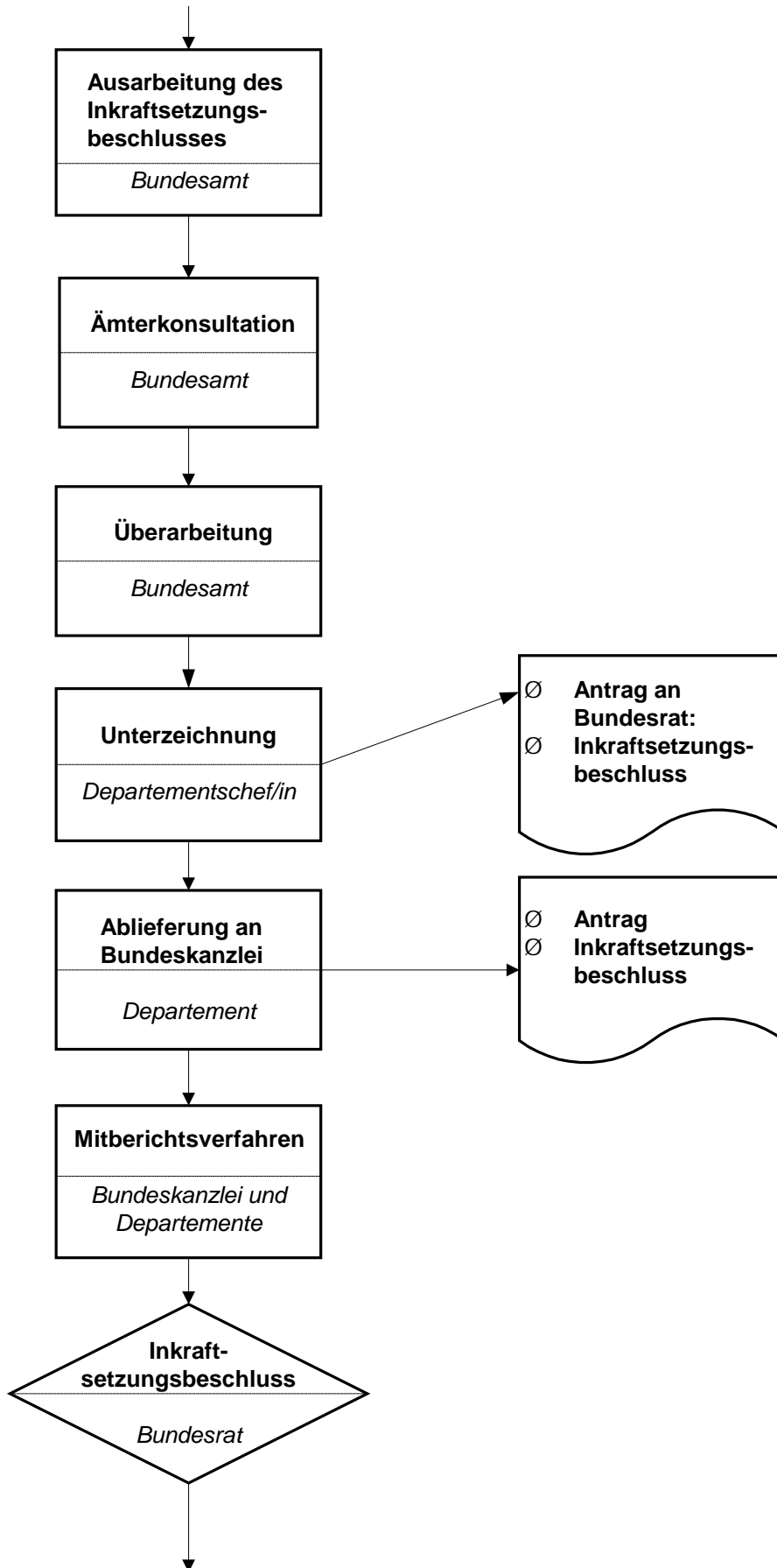


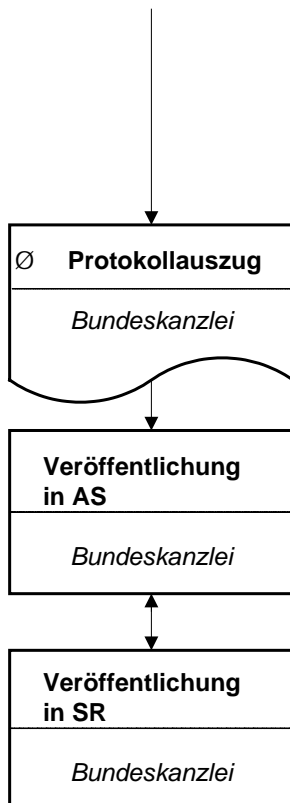












132 Vorverfahren der Gesetzgebung

1321 Einleitungsphase

⁴⁵ Nach Artikel 7 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) leitet der Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung.

⁴⁶ Das Vorverfahren der Gesetzgebung findet bei Erlassen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe seinen Abschluss mit der Verabschiedung der Botschaft und des Gesetzesentwurfs durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung.

⁴⁷ Folgende Regelungen betreffen das Vorverfahren der Gesetzgebung:

- Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061);
- Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV, SR 172.061.1);
- Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung; SR 172.31) und Verordnung des EFD vom 12. Dezember 1996 über die Taggelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen (SR 172.311).

1321.1 Wer kann mit gesetzgeberischen Vorarbeiten betraut werden?

⁴⁸ Mit gesetzgeberischen Vorarbeiten können entweder die Verwaltung selbst, eine einzelne Fachperson, eine ad hoc bestimmte (nicht ständige) Arbeitsgruppe oder eine ständige Kommission betraut werden. In der Regel entscheidet das Departement, von welcher Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll.

1321.11 Verwaltung

⁴⁹ Die Verwaltung, d.h. eine bestehende Organisationseinheit ohne Beizug von aussenstehenden Personen, wird dann in der Lage sein, gesetzgeberische Vorarbeiten selbst durchzuführen, wenn sie über die notwendigen personellen Ressourcen verfügt, wenn die gesetzlich zu regelnde Materie keine besonderen Anforderungen stellt, die den Beizug von externem Fachwissen erfordern und wenn auch nicht bereits im Rahmen der Vorarbeiten ein politischer Konsens und Repräsentativität angestrebt werden.

1321.12 *Expertin oder Experte*

⁵⁰ Gesetzgeberische Vorarbeiten können im Auftrag der Verwaltung auch durch eine einzelne verwaltungsunabhängige Person mit besonderem Fachwissen vorgenommen werden. Dies ist indessen selten der Fall.

1321.13 *Kommissionen (im weiten Sinne)*

⁵¹ Es werden folgende Arten von Kommissionen unterschieden:

- **Arbeitsgruppe:** Kleiner Personenkreis unter verwaltungsinterner Leitung, der sich vor allem aus Angehörigen der Bundesverwaltung zusammensetzt. Eine Arbeitsgruppe sollte nicht mehr als sieben Mitglieder aufweisen. Sie wird durch das Departement eingesetzt.
- **Studienkommission** (im engeren Sinn): Kommission, die für wissenschaftlich-methodische Aufgaben, z.B. für Vorstudien, eingesetzt wird. Es kann sich um eine durch mehrere Fachpersonen ergänzte Arbeitsgruppe handeln. Eine Studienkommission sollte höchstens fünfzehn Mitglieder aufweisen. Sie wird durch das Departement eingesetzt, welches auch die den Vorsitz führende Person (meistens aus der Verwaltung) bezeichnet.
- **Expertenkommission:** Kommission, die oft erst im fortgeschrittenen Verfahrensstadium eingesetzt wird und der die Erarbeitung eines Erlasses oder von Detailstudien obliegt. Sie besteht in der Regel überwiegend aus verwaltungsexternen Fachleuten, welche unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und geographischen Ausgewogenheit ausgewählt werden. Eine Expertenkommission sollte höchstens 20 Mitglieder haben (Art. 6 Kommissionenverordnung) und kann sich in Subkommissionen organisieren. Sie steht unter verwaltungsinterner oder -externer Leitung. Die Expertenkommission wird nach Orientierung des Bundesrates durch das Departement eingesetzt. Der Bundesrat kann mittels Weisungen die Zusammensetzung der Kommissionen steuern. In genereller Weise hat er beispielsweise in Artikel 10 Kommissionenverordnung festgelegt, dass der Anteil der Frauen in Kommissionen mindestens 30 % betragen sollte (@ s. auch Ziff. 1321.2 unten).
- **Ständige Kommission:** Sie steht dem Bundesrat oder einem Departement zur Verfügung. Sie hat einerseits beratende Funktion und andererseits vorbereitende Aufgaben. Sie wird in der Regel nach den gleichen Grundsätzen gebildet wie eine Expertenkommission.

⁵² Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Bezeichnung der verschiedenen Kommissionen den oben erwähnten Umschreibungen nicht immer entspricht. In neuerer Zeit werden vermehrt Gremien eingesetzt, in denen die Bundesverwaltung und die Kantone paritätisch vertreten sind.

1321.14 *Denkbares Vorgehen*

⁵³ Wie jeweils vorgegangen werden soll, hängt von den Rahmenbedingungen und Zielsetzungen ab:

⁵⁴ Zur Vorbereitung eines Rechtsetzungsvorhabens kann eine **Arbeitsgruppe** eingesetzt werden - allenfalls unter Beizug von aussenstehenden Fachpersonen, wobei dann von einer „Expertengruppe“ gesprochen wird -, die den Auftragsrahmen abzustecken hat (z.B. die Expertengruppe „Aufsicht über die Bundesanwaltschaft“). Von einem solchen Vorgehen sind oft neue und innovative Lösungen zu erwarten, weil die Beteiligten in ihrer Arbeit von den politischen Rahmenbedingungen (weitgehend) abstrahieren können; dafür bleibt mehr Raum für die eigentliche Problemlösung und die dazu notwendige Informationsbeschaffung (z.B. durch Rechtsvergleich).

⁵⁵ Sind der Verwaltung die wesentlichen Stossrichtungen einer Regelung und die dazu von den politischen Meinungsträgern vertretenen Ansichten bekannt, kann eine **Studienkommission** diese Ideen vertiefen und einen Bericht darüber oder allenfalls sogar einen Vorentwurf für eine entsprechende gesetzliche Regelung verfassen. Sofern notwendig, können politische Anliegen durch Anhörungen (sog. Hearings), eventuell ergänzt durch ein Frageschema, in Erfahrung gebracht werden. Dieses Vorgehen ist effizient und bringt in relativ kurzer Zeit ein greifbares Resultat.

⁵⁶ Für die Erarbeitung eines Berichts oder für die Erarbeitung oder Überarbeitung eines Vorentwurfs kann eine **Expertenkommission** eingesetzt werden. Diese hat auch eine konsensbildende Funktion, indem sie in Grundsatzfragen Einigungen zu erzielen versucht. Die Mitglieder sollen in der Regel wichtige Weichenstellungen beeinflussen können; während die Vorbereitung der Grundsatzentscheide meist anderenorts erfolgt. Die Tätigkeit einer Expertenkommission basiert oft auf bereits vorhandenen Unterlagen (z.B. erarbeitet durch eine Studienkommission).

⁵⁷ **Ständige Kommissionen** amten üblicherweise als beratende Organe für den Bundesrat. Erhalten sie einen Gesetzgebungsauftrag, so stellt das angesammelte und breite Wissen, über welches diese Kommissionen verfügen, Vor- und Nachteil in einem dar: Infolge der grossen Sachkenntnisse können sie zwar relativ rasch erste Ergebnisse liefern; es besteht aber eine gewisse Gefahr, dass sie traditionellen Lösungsmustern verhaftet sind.

⁵⁸ Welche Art von Kommission eingesetzt werden soll, hängt vom geplanten Rechtsetzungsvorhaben ab und kann nicht generell gesagt werden. Denkbar ist, dass in dessen Verlauf nacheinander mehrere Kommissionen mit unterschiedlichem Auftrag eingesetzt werden. Es lässt sich feststellen, dass sich der skizzierte Ablauf in sehr vielen Fällen bewährt hat. Immerhin ist auch möglich, dass bereits zu Beginn der gesetzgeberischen Vorarbeiten eine Expertenkommission eingesetzt wird, während die anschliessende Ausarbeitung eines Vorentwurfs einer Arbeitsgruppe übertragen wird.

1321.2 Organisation und Tätigkeit der Kommissionen

1321.21 Auswahl der Mitglieder

⁵⁹ Die Mitglieder von Kommissionen sind nach folgenden Kriterien auszuwählen (® s. Art. 8 ff. der Kommissionenverordnung):

- fachliche Kompetenz;
- Fähigkeit zur Zusammenarbeit in Gruppen;
- zeitliche Verfügbarkeit;
- angemessene Vertretung der Geschlechter (Frauen- oder Männeranteil: nach Möglichkeit paritätisch, mindestens aber 30 %), der Regionen, der Sprachen, des Alters sowie der Wissenschaft und der Praxis;
- Mitglieder des Parlaments dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen Einsitz nehmen (® s. Art. 8 Abs. 2 Kommissionenverordnung);
- Mitglieder von Kommissionen, die im Rahmen dieses Mandats Fragen der Ethik beurteilen sollen, sind im Hinblick auf diesen besonderen Aspekt auszuwählen (® s. Art. 8 Abs. 1^{bis} der Kommissionenverordnung).

⁶⁰ Eine Kommission sollte sich im Übrigen aus Mitgliedern zusammensetzen, welche die hauptsächlichen Fachgebiete des zu behandelnden Gegenstandes vertreten; damit wären interdisziplinäre Lösungsansätze zu fördern (® s. Richli, Paul, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Basel/Genf/München 2000).

⁶¹ Soll die Umsetzung den Kantonen oder anderen Organen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden, müssen diese angemessen in einer entsprechenden Kommission vertreten sein.

1321.22 Einsetzungsverfügung

⁶² Der Auftrag an eine Kommission ist in der Regel durch eine Einsetzungsverfügung mit folgendem Inhalt zu erteilen (® s. Art. 11 der Kommissionenverordnung; ® s. auch das Muster einer Einsetzungsverfügung im Anhang 1):

- Auftrag und dessen Befristung;
- Bezeichnung der Mitglieder (Geburtsjahr, Beruf und Funktion innerhalb der Kommission);
- Regelung der Organisation;
- Berichterstattung und Information der Öffentlichkeit;
- Regelung allenfalls entstehender Urheberrechte;
- Amtsverschwiegenheit und Vertraulichkeit der Kommissionstätigkeit;
- Regelung der Beziehungen zu Kantonen, Parteien und anderen Organisationen;

- Zuweisung der Sekretariatsarbeiten;
- Regelung der finanziellen Rahmenbedingungen (insbesondere die verfügbaren Kredite für besondere Aufträge sowie die anderen wesentlichen Ausgabenposten);
- Auskunftspflicht der Verwaltung gegenüber der Kommission;
- allenfalls Bezeichnung des Präsidiums.

⁶³ Die Kommission konstituiert sich selbst. Sie kann in einem Reglement ihre Organisation näher regeln (s. Art. 13 Kommissionenverordnung).

1321.23 *Stellung der Mitglieder*

⁶⁴ Die Mitglieder von ad hoc eingesetzten Kommissionen bleiben im Amt, bis die Kommission ihren Auftrag erfüllt hat. Angehörige der Bundesverwaltung haben in der Regel lediglich beratende Funktion; sie verfügen über das Stimmrecht, wenn sie gemäss Einsetzungsverfügung als Kommissionsmitglieder vorgesehen sind. Kommissionsmitglieder sind durch die Einsetzungsverfügung persönlich ernannt und dürfen sich in der Regel nicht vertreten lassen.

1321.24 *Berichterstattung, Kontrolle und Koordination*

⁶⁵ Die Kommissionen erstatten der einsetzenden Behörde, in der Regel dem Departement, Bericht, entweder in Form von Zwischenberichten oder eines Schlussberichts. Auf Grund der Berichterstattung hat die einsetzende Behörde über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Die einsetzende Behörde entscheidet (z.B. in der Einsetzungsverfügung), ob die Kommissionsberichte veröffentlicht werden.

⁶⁶ Die Bundeskanzlei veröffentlicht regelmässig ein Verzeichnis der ständigen Kommissionen und ihrer Mitglieder. Mutationen sind ihr auf einem besonderen Formular zu melden. Die Generalsekretariate führen Listen der nicht ständigen Kommissionen (s. Art. 20 Abs. 3 Kommissionenverordnung). Die Bundeskanzlei hat ihr Verzeichnis veröffentlicht (s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

1321.25 *Sekretariat*

⁶⁷ Das Sekretariat der Kommissionen wird jeweils von demjenigen Amt geführt, welches für das betreffende Rechtsetzungsvorhaben die Federführung ausübt, dort in der Regel von der projektverantwortlichen Person.

⁶⁸ Das Sekretariat

- führt das Verzeichnis der Kommissionsmitglieder (Name, Titel, Beruf, Jahrgang, Adresse, Erreichbarkeit in Notfällen, Sprache, Angabe der

Organisation, die das Mitglied vertritt, Postcheck- oder Bankkonto, AHV-Nr.);

- führt das Protokoll; allenfalls ist auf Wunsch der Kommission zusätzlich ein kurzes Beschlussprotokoll unmittelbar nach der Sitzung zu erstellen;
- erstellt klare, übersichtliche Sitzungsunterlagen mit Darstellung der Ausgangslage, des Beurteilungsspielraums, der Vor- und Nachteile der in Frage kommenden Möglichkeiten usw.; solche Unterlagen erleichtern die Tätigkeit der Kommission;
- erledigt weitere Aufträge der Kommission.

1321.26 *Tätigkeit*

⁶⁹ Für die eigentliche Kommissionstätigkeit wird vor allem auf Ziff. 14 verwiesen.

1321.3 *Weitere Instrumente im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung*

⁷⁰ Es existieren einige Instrumente, welche auch im Vorverfahren der Gesetzgebung Anwendung finden können, um ein situationsgerechtes Verhalten zu ermöglichen. Sie gestalten einerseits den Kontakt zwischen dem Bundesrat als Auftraggeber und der Verwaltung flexibler und eröffnen andererseits zusätzliche Möglichkeiten, das wissenschaftliche und politische Umfeld einzubeziehen.

1321.31 *Aussprachepapier*

⁷¹ Innerhalb eines komplexen Gesetzgebungsverfahrens (z.B. Genehmigungsbeschluss zu den bilateralen Verträgen mit der EU) oder eines umfangreichen Projekts (z.B. Erarbeitung des Öffentlichkeitsgesetzes) kann es sachlich angebracht sein, dem Bundesrat ein „Aussprachepapier“ (note de discussion) zu unterbreiten. Dies erlaubt es ihm, einen Entscheid über das weitere Vorgehen zu treffen, der ihn in der Sache nicht abschliessend bindet. Entsprechend organisiert die Bundeskanzlei über Aussprachepapiere in der Regel kein Mitberichtsverfahren; hingegen steht es im Ermessen der einzelnen Departemente, ob sie ihre Ämter zu Aussprachepapieren anderer Departemente konsultieren wollen. Die Einzelheiten finden sich in der Wegleitung für die Erarbeitung von Bundesratsgeschäften der Bundeskanzlei (@s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

⁷² Werden Aussprachepapiere (wie dies öfters geschieht) dennoch dazu verwendet, um vom Bundesrat nicht nur die Kenntnisnahme, sondern einen verbindlichen wegleitenden Entscheid zu erwirken, müssen eine Ämterkonsultation und ein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden.

1321.32 *Konferenzielle Vernehmlassung*

⁷³ Neben dem formellen Vernehmlassungsverfahren besteht die Möglichkeit, über Erlassentwürfe mit politisch interessierten und betroffenen Kreisen eine konferenzielle Vernehmlassung durchzuführen. Auch dieses Verfahren dient dazu, die Konsensfähigkeit einer Vorlage in Erfahrung zu bringen. Die Resultate sind dem Bundesrat mitzuteilen. Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang die kantonalen Direktorenkonferenzen sowie die Konferenz der Kantonsregierungen.

1321.33 *Anhörung von Fachpersonen (sog. Hearing)*

⁷⁴ Im Rahmen einer Anhörung (sog. Hearing) werden die Ansichten von Fachpersonen eingeholt. Es geht darum, in der Verwaltung nicht oder ungenügend vorhandenes Fachwissen oder die Ansicht der Interessenvertreter beizubringen sowie Anregungen und Impulse zu erhalten. Die Anhörung wird somit primär als Mittel zur Informationsbeschaffung eingesetzt.

1322 *Erstellen eines Berichts*

⁷⁵ Die Kommission hat der einsetzenden Behörde einen Schlussbericht über ihre Tätigkeit, allenfalls zusätzlich einen oder mehrere Zwischenberichte, zu erstatten. Der Inhalt solcher Berichte ist abhängig vom Auftrag, der der Kommission erteilt worden ist.

⁷⁶ In der Regel enthalten die Berichte folgende Kapitel:

- Übersicht/Zusammenfassung;
- Ausgangslage;
- Einsetzung und Auftrag der Kommission;
- Darstellung des zu lösenden Problems;
- mögliche Massnahmen;
- Voraussetzungen für die Umsetzung;
- Beurteilung;
- Schlussfolgerung;
- allenfalls: Kommentierung der ausgearbeiteten Vorentwürfe für eine gesetzliche Regelung;
- weiteres Vorgehen.

1323 Erstellen eines Vorentwurfs

⁷⁷ Für das Erstellen eines Vorentwurfs wird auf Ziff. 2 unten verwiesen.

⁷⁸ Es empfiehlt sich bereits in diesem Verfahrensstadium, die für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs massgebenden Weisungen zu berücksichtigen (@s. die entsprechenden Hinweise in Ziff. 1325 unten [Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft]).

1324 Vernehmlassungsverfahren

⁷⁹ Das Vernehmlassungsverfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061) und der Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV, SR 172.061.1); beide Erlasse stehen seit dem 1. September 2005 in Kraft.

⁸⁰ Die Grundzüge des Verfahrens sind folgende:

Anwendungsbereich

- Ein Vernehmlassungsverfahren kann vom Bundesrat oder von einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden (@s. Art. 5 VIG).
- Die VIV ist auf die vom Bundesrat eröffneten Vernehmlassungen anwendbar (Art. 1 VIV); der Nationalrat und der Ständerat haben aber diese Verordnung auch auf die von den parlamentarischen Kommissionen eröffneten Vernehmlassungen anwendbar erklärt.

Gegenstand

- Eine Vernehmlassung wird nur für wichtige rechtsetzende Bestimmungen (Änderungen der Bundesverfassung und Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a-g BV), wichtige völkerrechtliche Verträge sowie für andere Vorhaben mit einer grossen politischen, finanziellen, wirtschaftlichen, ökologischen, gesellschaftlichen oder kulturellen Tragweite durchgeführt (@s. Art. 3 Abs. 1 und 2 VIG).
- Demgegenüber ist es nicht mehr zulässig, zu einem reinen Expertenentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen.
- Zu Verordnungen wird eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchgeführt, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind (@s. Art. 3 Abs. 3 VIG)

Adressaten

- In eine Vernehmlassung zwingend einzubeziehen sind: die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die ge-

samtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft, sowie die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise (® s. Art. 4 Abs. 2 VIG). Die Bundeskanzlei führt eine Liste dieser Organisationen. Das Bundesgericht figuriert nicht mehr auf der Liste der Organisationen, die von Amtes wegen konsultiert werden müssen; die Ausnahmen sind in Art. 11 VIV festgehalten.

- Darüber hinaus kann sich jede Person und jede Organisation an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen (® s. Art. 4 Abs. 1 VIG).

Koordination und Planung

- Die Bundeskanzlei sorgt für die Koordination der Vernehmlassungsverfahren, um eine Überlastung der einbezogenen Organisationen zu vermeiden und die qualitative Harmonisierung der Vernehmlassungsunterlagen sicher zu stellen (® s. Art. 5 Abs. 3 VIG und Art. 4 VIV). Die Departemente orientieren die Bundeskanzlei über die Planung ihrer Vernehmlassungen (zu den Einzelheiten s. Art. 4 und 5 VIV).

Eröffnung

- Der Bundesrat bzw. die zuständige parlamentarische Kommission beschliessen über die Eröffnung des Verfahrens zu einem von ihnen verabschiedeten Entwurf (® s. Art. 5 Abs. 1 und 2 VIG).
- Die Vernehmlassungsverordnung regelt die Anforderungen an die Anträge der Departemente und der Bundeskanzlei zur Eröffnung der Vernehmlassung (® s. Art. 6 VIV), listet die dem Antrag beizulegenden Dokumente auf (® s. Art. 7 Abs. 1 und 2 VIV) und hält fest, dass die Unterlagen im Grundsatz in den drei Landessprachen redigiert sein müssen (® s. Art. 7 Abs. 3 VIV). Sie enthält Vorgaben zum Erläuternden Bericht, zum Begleitbrief für die begrüßten Organisationen und zur Liste der Adressaten (® s. Art. 10 VIV). Sie regelt Fragen der Information und Veröffentlichung (® s. Art. 12 VIV) sowie der Ankündigung der Verfahrenseröffnung (® s. Art. 13 VIV).

Ablauf

- Die Bundeskanzlei stellt sicher, dass die Vernehmlassungsunterlagen in elektronischer Form öffentlich zugänglich gemacht werden (® s. Art. 14 Abs. 1 VIV). Wird die Vernehmlassung durch eine parlamentarische Kommission eröffnet, sorgt diese auch für die Durchführung des Verfahrens; für die Vorbereitung der Vernehmlassung und die Zusammenstellung der Ergebnisse kann sie aber die Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen (® s. Art. 6 Abs. 2 VIG).
- Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate. Ihre Berechnung sowie die Möglichkeit der Verkürzung sind in Art. 7 Abs. 2 und 3 VIG geregelt.

- Die Stellungnahmen sind in Papierform oder in elektronischer Form einzureichen (® s. Art. 15 VIV).

Zwei Ausnahmefälle: Die konferenzielle Vernehmlassung und die Anhörung zu einem Vorhaben von untergeordneter Tragweite

- Bei zeitlich dringlichen Vorhaben kann die Vernehmlassung ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden (® s. Art. 7 Abs. 3 Bst. b VIG). Die konferenzielle Vernehmlassung kann gruppenweise durchgeführt werden (® s. Art. 17 Abs. 1 VIV) und es ist auch Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu gewähren (® s. Art. 17 Abs. 2 VIV). Es ist ein Protokoll zu führen (® s. Art. 7 Abs. 4 VIG). Dieses ist nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist öffentlich zugänglich zu machen (® s. Art. 9 Abs. 1 Bst. b VIG), indem es in den Ergebnisbericht integriert wird (® s. Art. 20 Abs. 2 VIV).
- Zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite können das Departement, die Bundeskanzlei, ein Bundesamt oder eine Behördenkommission die Meinung der betroffenen Kreise mittels einer Anhörung einholen (® s. Art. 10 VIG und Art. 2 VIV). Die Bestimmungen der VIV kommen sinngemäss, teilweise durch direkte Verweisung von Art. 2 Abs. 2 VIV, im Übrigen je nach dem Entscheid der zuständigen Behörde (® s. Art. 2 Abs. 3 VIV) zur Anwendung.

Dokumente, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind:

- **Die eingereichten Stellungnahmen und das Protokoll einer konferenziell** durchgeführten Vernehmlassung sind nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist einsehbar (® s. Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b VIG).
- Der Ergebnisbericht über die Vernehmlassung wird der Öffentlichkeit erst nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat zugänglich gemacht (® s. Art. 9 Abs. 1 Bst. c VIG sowie Art. 21 Abs. 2 VIV). Die Einschränkungen nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ; SR 152.3) sind auf die Einsichtnahme in die nach der Liste von Artikel 9 Absatz 1 VIG öffentlich gemachten Dokumente nicht anwendbar (® s. Art. 9 Abs. 3 VIG). Daneben kann aber jede Person im Rahmen des BGÖ Einsicht in weitere Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens verlangen; so etwa in die Stellungnahmen der Bundesämter aus der Ämterkonsultation, soweit nicht der Bundesrat etwas Anderes entschieden hat (® s. Art. 8 Abs. 3 BGÖ).
- Dem Zugang der Öffentlichkeit ausdrücklich entzogen sind dagegen die Mitberichte und die entsprechenden Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung des Bundesrats (® s. Art. 8 Abs. 1 BGÖ).
- Die Bundesbehörden stellen den Zugang zu den jeweiligen Stellungnahmen sicher, indem sie diese entweder zur Einsichtnahme an Ort und Stelle zur Verfügung halten, Kopien davon zustellen oder indem sie

die Dokumente in elektronischer Form publizieren; die Stellungnahmen können entsprechend aufbereitet werden (@ s. Art. 9 Abs. 2 VIV und 14 VIV).

- Führen Departemente oder die Bundeskanzlei zu Projekten untergeordneter Art eine Anhörung durch (@ s. Art. 10 Abs. 1 VIG), werden die Unterlagen nur in elektronischer Form publiziert (@ s. Art. 2 Abs. 2 Bst. b VIV). In allgemeiner Form öffentlich zugänglich gemacht werden allein die Resultate der Anhörung, nicht aber die anderen in Artikel 9 VIG aufgelisteten Dokumente (@ s. BBl 2004 557).

Resultat der Vernehmlassung und weiteres Vorgehen

- In der Regel sollen die Ergebnisse der Vernehmlassung dem Bundesrat gleichzeitig mit dem Botschaftsentwurf unterbreitet werden (@ s. Art. 18 Abs. 1 VIV). Besteht aber in wesentlichen Punkten der Vorlage Unklarheit über das weitere Vorgehen, ist dem Bundesrat vorgängig Antrag dazu zu stellen (@ s. Art. 18 Abs. 2 VIV).
- Die in der Vernehmlassung eingereichten Stellungnahmen sind der Öffentlichkeit nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist zugänglich zu machen (@ s. Art. 9 Abs. 1 Bst. b VIG).
- Der Ergebnisbericht informiert über die Stellungnahmen und fasst deren Inhalt wertungsfrei zusammen (@ s. Art. 20 Abs. 1 VIV). Der Ergebnisbericht über die Vernehmlassung wird der Öffentlichkeit erst nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat zugänglich gemacht (@ s. Art. 9 Abs. 1 Bst. c VIG). Er wird dazu von der Bundeskanzlei in elektronischer Form publiziert. Die zuständige Verwaltungseinheit informiert die Vernehmlassungsteilnehmer über die Veröffentlichung unter Hinweis auf die elektronische Bezugsquelle (@ s. Art. 21 Abs. 3 VIV).

Im Besonderen: Auswertungskriterien für die Stellungnahmen:

- **bezüglich Verfasser der Stellungnahme**
 - Betroffenheitsgrad;
 - repräsentativer Charakter;
 - gesamtschweizerischer Stellenwert;
 - Seriosität;
 - politisches Gewicht.
- **bezüglich Stellungnahme**
 - Sachbezogenheit;
 - Seriosität;
 - Stichhaltigkeit;
 - faktische Realisierbarkeit;
 - politische Realisierbarkeit;

- Aufwand (ev. Indiz für den Stellenwert, den der Absender seiner Vernehmlassung beimisst);
- organisationsinterner Meinungsbildungsprozess;
- Querbezüge zwischen den Vernehmlassungen (gemeinsame Stellungnahmen);
- besonderer Innovationscharakter (namentlich bezüglich der Handlungsinstrumente);
- Begründung der Vorschläge;
- Überzeugungskraft der Vorschläge.

⁸¹ Als Hilfsmittel für die Auswertung können auch tabellarische Übersichten dienen (® s. als Beispiele die beiden Varianten auf den folgenden Seiten).

Mögliche tabellarische Übersichten für die Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

⁸² ® s. Artikel 18 Absatz 1 (VIV, SR 172.061.1)

⁸³ **Hinweis:** Es wird empfohlen, die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wertungsfrei zusammenzustellen, wobei eine Kategorienbildung in Tabellenform (als Überblick) hilfreich sein kann.

⁸⁴ Die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse bildet die Grundlage für den Bundesrat für seinen Entscheid zum weiteren Vorgehen. Im Bericht wird eine Auswertung und eine Gewichtung der Stellungnahmen vorgenommen¹ (® s. Art. 18 Abs. 1 VIV). Bei dieser Gewichtung wird die Stellungnahme der Kantone in besonderem Masse berücksichtigt, wenn es um Fragen geht, welche sich mit der Umsetzung von Bundesrecht befassen (® s. Art. 18 Abs. 1, 2. Satz VIV)

⁸⁵ **Gesamtübersicht** (gleiche oder ähnliche Tabelle für jeden einzelnen Artikel).

Variante 1

	positiv	indifferent	skeptisch	negativ	Vorschlag/Antrag	Bemerkung
Bundesgericht²						
Kanton A						
Kanton B						
...						
Partei 1						
Partei 2						
...						
Organisation X						
Organisation Y						
...						

¹ Wenn z.B. die vier Regierungsparteien ein Projekt unterstützen und vier andere Parteien es ablehnen, kann man sich nicht mit der Feststellung begnügen, dass die Hälfte der Parteien das Projekt unterstützt. Die Resultate müssen gewichtet werden.

² Das Bundesgericht ist als dritte Gewalt stets vor den übrigen Vernehmlassungsadressaten zu erwähnen.

Status quo beibehalten	Zustimmung zum Vorschlag	Vorschlag geht zu weit	Vorschlag geht zu wenig weit	Bemerkungen
				Bundesgericht
Kanton A				
		Kanton B		
	...			
			Partei 1	
	Partei 2			
...				
		Organisation X		
			Organisation Y	
	...			

1325 *Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft*

⁸⁶ Der Bundesrat nimmt vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis und entscheidet über das weitere Vorgehen. Sollen ein Gesetzesentwurf und eine Botschaft ausgearbeitet werden, beauftragt der Bundesrat damit das antragstellende Departement. Der Auftrag wird durch das Departement dem zuständigen Bundesamt übertragen.

⁸⁷ Der Vorentwurf wird auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse und des Entscheids des Bundesrates über das weitere Vorgehen überarbeitet.

⁸⁸ Für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs sind folgende Weisungen massgebend (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet):

- Gesetzestechnische Richtlinien (GTR);
- Weisungen zu Schreibweise und Formulierungen in den deutschsprachigen amtlichen Texten;
- Instructions sur la présentation des textes officiels en français;
- Istruzioni per la redazione di testi ufficiali in italiano;
- Satztechnische Richtlinien, Weisungen des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV), Formatvorlagen KAV;
- Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen;
- Leitfaden zur Neuregelung der deutschen Rechtschreibung.

⁸⁹ Entwürfe zu Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen werden der Bundesversammlung durch den Bundesrat samt einer erläuternden Botschaft zugeleitet. Die Botschaften des Bundesrates müssen über bestimmte Punkte Auskunft geben (@ s. Art. 141 Abs. 2 ParlG).

⁹⁰ Die Bundeskanzlei hat diese Gesetzesbestimmung durch folgende Vorschrift konkretisiert:

⁹¹ Leitfaden für Botschaften des Bundesrats (mit diversen Grundsätzen und Schemas (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet). Als Grundlage für die Botschaft dient in den meisten Fällen der erläuternde Bericht zum Vorentwurf. Allerdings entspricht der Bericht bezüglich seines Inhalts in der Regel nicht den Anforderungen, die an eine Botschaft gestellt werden.

⁹² Es empfiehlt sich, in den Botschaften die im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung gemachten **Rechtsvergleiche** an geeigneter Stelle aufzuführen, sei es in der Ausgangslage, in den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen oder in den Erläuterungen zum europäischen

Recht. Denkbar ist auch, die rechtsvergleichenden Ausführungen in einen Anhang zur Botschaft aufzunehmen.

⁹³ Bei der Ausarbeitung der Botschaft ist der Darlegung des **Vollzugs** in den Kantonen gebührend Beachtung zu schenken und zwar nicht nur im Abschnitt "Auswirkungen", sondern auch im Abschnitt "Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens", in welchem gegebenenfalls auch darüber zu orientieren ist, wie den Stellungnahmen der Kantone Rechnung getragen wurde, sowie im Abschnitt "Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen" (@ s. Art. 141 Abs. 2 Bst. f ParlG sowie die Antwort des Bundesrates vom 24. November 1993 auf die Interpellation Iten Andreas Nr. 93.3274 betreffend Botschaften des Bundesrates; Darlegung des Vollzugs in den Kantonen).

Beispiele von Botschaften, welche die oben erwähnten Grundsätze beachten:

- Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz (@ s. BBI 1988 II 413);
- Botschaft zum Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (@ s. BBI 1991 I 1);
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (@ s. BBI 1992 III 533);
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (@ s. BBI 1999 6013 ff.).

⁹⁴ Mit der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft durch den Bundesrat findet das Vorverfahren der Gesetzgebung seinen Abschluss.

1326 *Hilfsmittel*

Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit Bundesamt für Justiz, *Gesetzestechnische Richtlinien (GTR)*, Ausgabe 2001 (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei, *Ausserparlamentarische Kommissionen, Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes* (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei, *Richtlinien vom 21. Juni 1996 für Bundesratsgeschäfte* (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei, *Leitfaden für Botschaften des Bundesrats (mit diversen Grundsätzen und Schemas; @ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).*

Bundeskanzlei, *Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung*, Bern 1996 (derzeit vergriffen; ® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Muster einer Verfügung über die Einsetzung einer Expertenkommission (® s. Anhang 1).

Buser, Walter, *Das Vorverfahren der Gesetzgebung*, ZBI 1984, S. 145 ff.

Eichenberger, Kurt u.a. (Hrsg.), *Grundfragen der Rechtssetzung*, Basel 1978.

Hotz, Reinhold, *Methodische Rechtsetzung*, Zürich 1983.

Kettiger, Daniel, *Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern/Stuttgart/Wien 2000.

Morand, Charles-Albert (Hrsg.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence 1999.

Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006.

Müller, Georg, *Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*, Basel/Stuttgart 1979.

Noll, Peter, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg 1973.

Rhinow, René A., *Rechtsetzung und Methodik. Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung*, Basel/Stuttgart 1979.

Richli, Paul, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Basel/Genf/München 2000.

Rödig, Jürgen (Hrsg.), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, mit Beiträgen u.a. von Werner Hauck, Rainer J. Schweizer, René A. Rhinow, Georg Müller und Peter Noll, Berlin/Heidelberg/New York 1976.

Sägesser, Thomas, *Vernehmlassungsgesetz*, Bern 2006.

Schneider, Hans, *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, 2. Aufl., Heidelberg 1991.

133 Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren

1331 Einleitung

⁹⁵ Während eines Gesetzgebungsverfahrens (® s. synoptische Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens [Ziff. 131 oben] hat der Bundesrat

selbst eine Anzahl von Entscheidungen zu treffen, so z.B. bei folgenden Schritten:

- Kenntnisnahme der Einsetzung einer Expertenkommission;
- Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens;
- Kenntnisnahme der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und Entscheid über das weitere Vorgehen;
- Verabschiedung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft;
- Erlass von Vollzugsvorschriften und Bestimmung des Inkrafttretens.

⁹⁶ Der Ablauf der verwaltungsinternen Konsultationen findet auf zwei Ebenen statt; angesprochen werden:

- die Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten (@s. Ziff. 1332 unten [Ämterkonsultationsverfahren]);
- die Departemente (@s. Ziff. 1333 unten [Mitberichtsverfahren]).

⁹⁷ Diese Verfahren ermöglichen es, den verschiedenen Verwaltungseinheiten, sich über den Ablauf der Gesetzgebungsverfahren bis zur Inkraftsetzung zu informieren und gegebenenfalls ihre Stellungnahmen abzugeben.

⁹⁸ Diese Verfahren, welche dem Entscheid des Bundesrates vorangehen, erlauben es den betroffenen Dienststellen und Verwaltungseinheiten, ihre Auffassungen einzubringen und allfällige Differenzen zu bereinigen.

⁹⁹ Für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte sind die von der Bundeskanzlei veröffentlichten Richtlinien massgebend (@s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet). Die Richtlinien enthalten wertvolle Hinweise und vor allem verbindliche Muster für die zu verfassenden Dokumente.

1332 *Ämterkonsultationsverfahren*

¹⁰⁰ Im Ämterkonsultationsverfahren stellt das federführende Amt einen Erlassentwurf mitinteressierten Amtsstellen zu. Ziel dieses Verfahrensabschnittes ist es, Fehler zu erkennen und zu korrigieren. Dieser Verfahrensabschnitt ermöglicht es auch, alle Einwände zu erfassen, die andere Amtsstellen des Bundes gegen den Erlassentwurf haben könnten und diese Einwände mit den betroffenen Amtsstellen wenn immer möglich auf dem Verhandlungswege zu bereinigen. Welche Amtsstellen zur Stellungnahme eingeladen werden, ist abhängig vom einzelnen Erlassentwurf, von der jeweiligen Sach- und Interessenlage sowie von der Beurteilung der Frage, welche Ämter zweckdienliche Beiträge leisten können. Im Zweifelsfalle ist eher eine Amtsstelle zu viel als eine zu wenig zu begrüssen, wobei aber eine kriterienlose Ausweitung des Adressatenkreises zu vermeiden ist.

Folgende Stellen müssen bei der Vorbereitung von Erlassen immer konsultiert werden:

- Bundeskanzlei (Rechtsdienst sowie Sprachdienst zuhanden der Verwaltungsinternen Redaktionskommission);
- Bundesamt für Justiz;
- Eidg. Finanzverwaltung (bei finanziellen Auswirkungen).

Im Weiteren müssen insbesondere folgende Stellen konsultiert werden:

- **Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte/r**, sofern die Erlassentwürfe die Bearbeitung von Personendaten und den Datenschutz sowie den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffen (s. Art. 32 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz, VDSG, SR 235.11);
- **Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, sofern die Erlassentwürfe die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen (s. Art. 5 Abs. 3 Bst. a der Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidg. Departement des Innern, OV-EDI, SR 172.212.1);
- **Bundesamt für Statistik**, sofern die Erlassentwürfe die Statistik betreffen (s. Art. 12 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992, BStatG, SR 431.01).

¹⁰¹ Eine sorgfältige Prüfung durch die mitinteressierten Ämter setzt voraus, dass eine angemessene Frist für die Stellungnahme gesetzt wird. In der Regel sind 3 Wochen dafür vorzusehen. Die redaktionelle Überprüfung von Gesetzesentwürfen erfolgt im Rahmen einer Koredaktion (gleichzeitige redaktionelle Überprüfung des Entwurfes in Deutsch und Französisch). Damit dies möglich ist, muss der Gesetzesentwurf im Zeitpunkt der Ämterkonsultation sowohl in Deutsch als auch in Französisch vorliegen (s. Ziffer 8522 unten).

¹⁰² Erlassentwürfe, die sich im Stadium des Ämterkonsultationsverfahrens befinden, sind nach dem Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Sie sind später öffentlich zugänglich, wenn der Bundesrat die Botschaft zu Gesetzesvorlagen verabschiedet hat, respektive im Falle von Verordnungsrecht, dieses verabschiedet hat. Der Bundesrat kann jedoch beschliessen, dass diese Dokumente ausnahmsweise auch nachher unzugänglich bleiben (s. Art. 8 Abs. 1–3 BGÖ)

¹⁰³ Auf Grund der Ergebnisse des Ämterkonsultationsverfahrens wird der Erlassentwurf vom zuständigen Amt überarbeitet. Je nach Art und Gewicht der Einwände genügt eine kurze Orientierung der anderen Ämter über das weitere Vorgehen oder es drängt sich auf, eine konferenzielle Bereinigung der Einwände vorzuschlagen. Nach Abschluss der Überarbeitung wird der Entwurf dem Departement für das Mitberichtsverfahren zugestellt.

1333 *Mitberichtsverfahren*

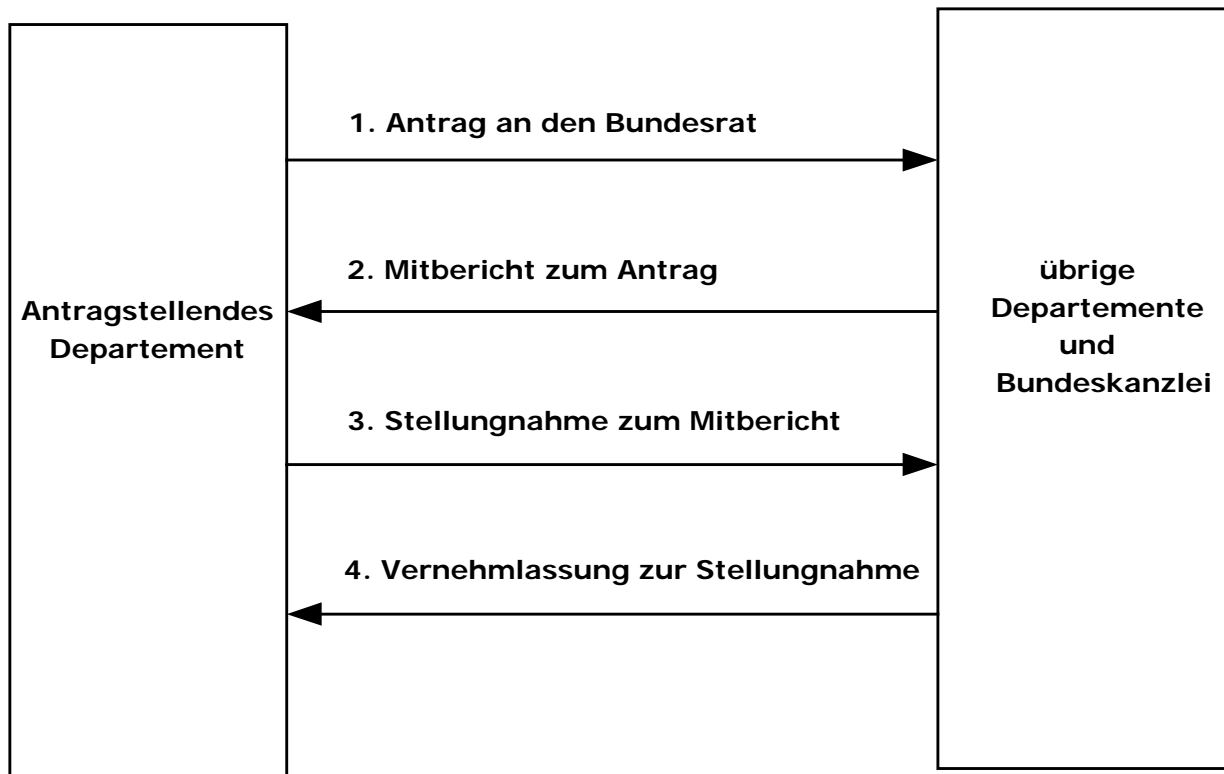
¹⁰⁴ Im Mitberichtsverfahren stellt das Departement dem Bundesrat Antrag (® s. Art. 15 RVOG und 5 RVOV); es wird mit der Unterzeichnung des Antrags durch die Departementschefin oder den Departementschef eröffnet (® s. Art. 5 Abs. 1^{bis} RVOV). Diese Phase des Verfahrens dient der Entscheidvorbereitung auf Stufe Bundesrat. Der definitive Antrag geht mit den dazugehörigen Beilagen innert nützlicher Frist an die Bundeskanzlei (® s. Art. 5 Abs. 2 RVOV). Diese prüft die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit und formelle Richtigkeit hin (Übereinstimmung mit den Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte) und stellt sie anschliessend den übrigen Departementen zum Mitbericht zu. Die Bundeskanzlei hat im Übrigen im Mitberichtsverfahren die gleichen Rechte wie die Departemente.

¹⁰⁵ Die betroffenen Departemente können sich innert bestimmter Frist (normale Frist: 3 Wochen!) zum Erlassentwurf äussern. Sind sie vorbehaltlos einverstanden, genügt der Zustimmungstempel und die Unterschrift der Departementschefin oder des Departementschefs auf dem Antrag. Sind sie mit dem Antrag (teilweise) nicht einverstanden, können sie dazu einen begründeten **Mitbericht** verfassen. Die Mitberichte werden der Bundeskanzlei eingereicht. Diese stellt dem antragstellenden Departement und den übrigen Departementen die Mitberichte zu.

¹⁰⁶ Das federführende Departement kann mit einer **Stellungnahme zum Mitbericht** auf die eingegangenen Mitberichte reagieren: Es kann an der Vorlage festhalten, sich den im Mitbericht gestellten Anträgen unterziehen oder aber einen modifizierten Antrag stellen, welcher diese Anträge berücksichtigt. Diejenigen Departemente, die mit dem ursprünglichen Antrag einverstanden sind, können sich ebenfalls durch eine Stellungnahme zum Mitbericht eines anderen Departements äussern.

¹⁰⁷ Die Stellungnahme des federführenden Departements wird durch die Bundeskanzlei den übrigen Departementen zugestellt. Diese können sich durch eine **Vernehmlassung zur Stellungnahme** noch einmal zur Angelegenheit äussern. Die Departemente können dabei an ihrer bisherigen Auffassung festhalten oder sich dem in der Stellungnahme gestellten modifizierten Antrag anschliessen.

Mitberichtsverfahren



¹⁰⁸ Auf Grund der eingegangenen Mitberichte sind die Haltungen der (teilweise) ablehnenden Departemente ersichtlich. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass die Mitberichte und Vernehmlassungen nicht gleichzeitig beim federführenden Departement eintreffen. Dies erschwert einen Gesamtüberblick über alle Anträge und verunmöglicht in der Regel eine gemeinsame Stellungnahme. Wie sich das federführende Departement bzw. das für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs verantwortliche Amt im Mitberichtsverfahren verhalten soll, kann deshalb nicht in allgemeiner Weise gesagt werden.

¹⁰⁹ Oft ist es eine Frage der Taktik, ob den in den Mitberichten gestellten Anträgen entgegengekommen werden soll und wenn ja, in welchem Ausmass. Durch das Gutheissen eines aus der Sicht des federführenden Departements allenfalls nicht so wichtigen Antrags kann ein gegenüber der Vorlage kritisch eingestelltes Departement für diese gewonnen werden und die Vorlage so im Bundesrat durchgebracht werden. Es ist darauf zu achten, dass der Verzicht auf wichtige Eckpfeiler der Vorlage oder die Aufnahme neuer Bestimmungen nicht dazu führen, dass der Erlassentwurf Mängel aufweist. Bei Änderungen sind deshalb die Auswirkungen genau zu prüfen, damit die Kohärenz des Erlassentwurfs nicht beeinträchtigt wird.

¹¹⁰ Hat ein Einwand primär technische oder formelle Mängel zum Gegenstand, so sollte im Hinblick auf die Entlastung des Gesamtbundesrates vor

der Einreichung eines formellen Mitberichtes versucht werden, mit dem antragstellenden Departement bzw. dem zuständigen Bundesamt – allenfalls unter Einbezug der Bundeskanzlei – eine einvernehmliche Anpassung der Vorlage zu erreichen. Die Änderungen werden mit einem Korrigendum in das Mitberichtsverfahren eingebracht.

134 Parlamentarisches Verfahren

1341 *Einleitung*

¹¹¹ Das parlamentarische Verfahren ist im Gesetzgebungsprozess eines der wichtigsten Stadien, geht es doch darum, die vom Bundesrat und der Verwaltung erarbeiteten Erlassentwürfe der Bundesversammlung zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten. Während dieses Verfahrens zeigt sich, ob und in welchem Ausmass ein Erlassentwurf "politisch tragfähig" ist. Voraussetzung, dass ein Rechtsetzungsprojekt, welches vom Bundesrat und der Verwaltung vorbereitet worden ist, im Parlament beraten werden kann, ist das Vorliegen eines entsprechenden Entwurfs des Bundesrates.

¹¹² Das parlamentarische Verfahren ist arbeits- und zeitaufwendig. Jedes Gesetzgebungsprojekt wird mindestens viermal beraten: in den jeweiligen vorberatenden Kommissionen des National- und des Ständerates und anschliessend in den beiden Plenarversammlungen. Für die Verantwortlichen eines Gesetzgebungsprojekts heisst dies nicht nur, während der Sitzungen anwesend zu sein, sondern auch die erforderlichen und gewünschten Vorarbeiten zu leisten, Abklärungen zu machen oder Stellungnahmen zu verfassen. Gewiss kann man sich bei der Vorbereitung für die Verhandlungen des Zweitrates und seiner vorberatenden Kommission auf die entsprechenden Unterlagen für den Erstrat und seine vorberatende Kommission stützen. Dennoch darf die Situation nicht unterschätzt werden: gilt es doch, zu neuen Anträgen Stellung zu nehmen, neue Fragen zu beantworten oder neue Probleme zu lösen.

1342 *Anmeldung parlamentarischer Vorlagen*

¹¹³ Die Verabschiedung des Erlassentwurfs und der Botschaft durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung bildet den Auftakt zum parlamentarischen Verfahren (@s. auch Ziff. 1325 oben [Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft]).

¹¹⁴ Parlamentarische Vorlagen müssen grundsätzlich sechs Monate vor der gewünschten Behandlung im Erstrat auf dem offiziellen Formular (@s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet) angemeldet werden (**ordentliches Verfahren**). Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung muss demzufolge im Zeitpunkt der Anmeldung noch nicht erfolgt sein; die Botschaft muss

aber spätestens zwei Wochen vor der Behandlung durch die Kommission des Erstrates vorliegen. Die Unterlagen müssen den Parlamentsdiensten auch in elektronischer Form überwiesen werden; die zuständigen Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen der Bundesverwaltung haben sicherzustellen, dass der Inhalt der elektronischen Texte der massgebenden Papierversion entspricht.

¹¹⁵ Normalerweise wird das Geschäft in den beiden Räten in verschiedenen Sessionen beraten (@ s. Art. 85 Abs. 1 ParlG). Über die Erstbehandlung entscheiden die beiden Ratspräsidien; können sie sich nicht einigen, so entscheidet das Los (@ s. Art. 84 Abs. 2 ParlG). Wird ein Geschäft vom Bundesrat als dringlich angemeldet (dringliche Bundesgesetze), so entscheiden die Ratspräsidien endgültig über die Prioritätszuteilung.

¹¹⁶ Neben dem ordentlichen Verfahren gibt es noch ein **Sonderverfahren** für die Behandlung einer Vorlage in der gleichen Session in den beiden Räten. Verfassungsartikel und nicht dringliche Bundesgesetze dürfen nur ausnahmsweise erstmals von beiden Räten in der gleichen Session beraten werden. Der Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission können die Behandlung durch die beiden Räte in der gleichen Session beantragen. Über dieses beschleunigte Verfahren entscheidet die Koordinationskonferenz (@ s. Art. 85 Abs. 2 ParlG).

Beispiel:

- Bundesbeschluss über die vorzeitige Entlassung aus der Wehrpflicht und den Übertritt in den Zivilschutz (@ s. BBl 1993 I 749 ff.):
 - Behandlung im Ständerat: 8. März 1993 (@ s. AB 1993 S 69 f.);
 - Behandlung im Nationalrat: 18. März 1993 (@ s. AB 1993 N 469 ff.).

¹¹⁷ Das Sonderverfahren darf durch die Ämter nur äusserst restriktiv und nach Rücksprache mit dem Generalsekretariat des Departements vorgesehen werden. Den formellen Antrag an die Bundesversammlung auf Durchführung des Sonderverfahrens stellt der Bundesrat (Vorbereitung des BRB durch die Bundeskanzlei); gegenüber der Bundeskanzlei muss das Formular "Sonderverfahren" verwendet werden (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

1343 *Kommissionsphase*

1343.1 *Allgemeines*

¹¹⁸ Die Kommissionen berichten dem Rat über die ihnen zugewiesenen Vorlagen und Aufträge und stellen Antrag (@ s. Art. 44 Abs. 2 ParlG). Sie hören zunehmend verwaltungsunabhängige Experten an. Die Vorberatung

der Erlassentwürfe obliegt (neben anderen Aufgaben) folgenden ständigen Kommissionen:

- Finanzkommission (FK);
- Geschäftsprüfungskommission (GPK);
- Aussenpolitische Kommission (APK);
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK);
- Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK);
- Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK);
- Sicherheitspolitische Kommission (SiK);
- Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF);
- Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK);
- Staatspolitische Kommission (SPK);
- Kommission für Rechtsfragen (RK);
- Kommission für öffentliche Bauten (KöB)

(® s. Art. 10 GRN, SR 171.13 und Art. 7 GRS, SR 171.14).

¹¹⁹ Die Zuteilung der Arbeitsbereiche an die verschiedenen Kommissionen durch die Büros der beiden Räte ist aus der entsprechenden Liste ersichtlich (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet). Wenn wichtige Projekte den Zuständigkeitsbereich mehrerer Kommissionen betreffen, können die Räte ausnahmsweise auch Spezialkommissionen einsetzen, etwa nach dem Muster der Verfassungskommissionen für die Reform der Bundesverfassung (® s. Art. 42 Abs. 2 ParlG).

1343.2 Parlamentsdienste: Aufgaben und Zusammenarbeit mit der Verwaltung

¹²⁰ Das Sekretariat einer parlamentarischen Kommission und die Sitzungsvorbereitung obliegen den Parlamentsdiensten. Diese umfassen die Geschäftsleitung sowie das Zentrale Sekretariat, die Sekretariate der Kommissionen und Delegationen, das Sekretariat italienischer Sprache, den Übersetzungsdienst, die Dokumentationszentrale, die Zentralen Dienste und die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (® s. Art. 64 ParlG sowie Art. 17 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung, ParIVV, SR 171.115).

¹²¹ Im Bereich der Rechtsetzung sind vor allem das **Zentrale Sekretariat** und die **Kommissionssekretariate** von Bedeutung.

¹²² Nach Artikel 68 ParlG können die Organe der Bundesversammlung und, in deren Auftrag, die Parlamentsdienste zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Der Beizug erfolgt im

Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei. Bei Differenzen entscheidet die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung nach Anhörung des Bundesrats. In der Regel erfolgt daher der Verkehr der Hierarchie folgend über das Departement. Art. 18 Abs. 1 ParlVV ist daher in dem Sinne einschränkend zu interpretieren, dass der direkte Verkehr der Parlamentsdienste mit den Dienststellen der Bundesverwaltung die Ausnahme ist und beispielsweise dann in Frage kommt, wenn es um technische Auskünfte geht; sobald es sich um einen Auftrag handelt, der mit erheblichem Aufwand verbunden ist, ist das Verfahren nach Art. 68 ParlG zu respektieren. Sofern die Parlamentsdienste die Teilnahme von Vertretern der Verwaltung an einer Kommissionssitzung wünschen, müssen sie auf dem Dienstweg mit dem zuständigen Departement Kontakt aufnehmen. Die **Amtsstellen dürfen ihrerseits im Grundsatz mit den Kommissionen nur über die Kommissionssekretariate verkehren**. Unterlagen sollten sie nie direkt der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten zustellen ohne das Departement und die Kommissionssekretariate zu orientieren (® s. Art. 149 ParlG).

¹²³ Sofern die Parlamentsdienste nicht in der Lage sind, die administrativen Dienstleistungen zu erbringen, die für die ordnungsgemässe parlamentarische Arbeit erforderlich sind, können sie die Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. (® s. Art. 18 Abs. 2 ParlVV). In der Praxis werden heute nur noch gelegentlich Übersetzer oder Übersetzerinnen beigezogen. In diesem Fall sind diese Personen für ihre Arbeit in der Kommission ausschliesslich dieser - de facto vertreten durch das Kommissionssekretariat - verantwortlich.

¹²⁴ Die Beratungen der **Nationalratskommissionen** werden nach Reglement ins Deutsche, Französische und Italienische übersetzt, es sei denn, sämtliche Kommissionsmitglieder der gleichen Sprache verzichten auf die Übersetzung. Die Kommissionsmitglieder haben Gelegenheit, an ihrem Platz die Simultanübersetzung zu hören (® s. Art. 37 Abs. 2 GRN). Die Verhandlungen der **Ständeratskommissionen** werden in die Amtssprachen übersetzt, wenn ein Mitglied es verlangt. In der Praxis wird auf die Simultanübersetzungen verzichtet.

¹²⁵ Die Sitzungsprotokolle sollen die Verhandlungen vollständig, aber knapp zusammengefasst und grundsätzlich in der Sprache der Rednerin oder des Redners wiedergeben. Für die Protokollierung werden die Verhandlungen in der Regel auf Tonträger aufgenommen (® s. Art. 4 Abs. 4 ParlVV). **Alle Dokumente der Kommissionen, insbesondere ihre Protokolle und die im Auftrag der Kommission erstellten Berichte der Verwaltung, sind vertraulich** (® s. Art. 47 Abs. 1 ParlG und Art. 8 ParlVV). Die Protokolle werden den Kommissionsmitgliedern, die Präsidentin/den Präsidenten der Kommission des anderen Rates, den zuständigen Parlamentsdiensten sowie den an der Sitzung teilnehmenden Bundesbehördenvertretern zugestellt (® s. Art. 6 Abs. 1 ParlVV). Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse, parlamentarische Initiativen, Standesinitiativen, Motionen im Zweitrat, Petitionen und Berichte, die

nicht die Oberaufsicht betreffen, sind für die Mitglieder beider Räte und die Fraktionssekretariate zur Einsicht offen (Art. 6 Abs. 4 ParlVV) und stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung, für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung (® s. Art. 7 Abs. 1 und 2 ParlVV). Die entsprechenden Dokumente fallen nicht unter die Regelungen des Öffentlichkeitsgesetzes.

¹²⁶ Nach der Sitzung übermittelt das Kommissionssekretariat dem Zentralen Sekretariat sofort die Anträge der Kommission (Mehrheits- und Minderheitsanträge) zur Vervielfältigung und zur Zustellung an die Ratsmitglieder. Weichen die Beschlüsse der Kommission vom Entwurf des Bundesrates oder von früheren Ratsbeschlüssen ab, erstellen die Parlamentsdienste eine synoptische Darstellung (die sog. **Fahne**, ® s. Anhang 4). Die Fahne enthält stets den Entwurf des Bundesrates. Je nach Verfahrensstadium wird zudem Folgendes aufgenommen: für die Beratung des Erstrates die Anträge seiner vorberatenden Kommission; für die Beratung des Zweirates die Beschlüsse des Erstrates sowie die Anträge der vorberatenden Kommission des Zweirates. Für das Differenzbereinigungsverfahren enthält die Fahne den Entwurf des Bundesrates, die Beschlüsse der beiden Räte sowie den Antrag der vorberatenden Kommission des betreffenden Rates.

1343.3 Unterstützung für die Departementschefin oder den Departementschef

¹²⁷ Die Teilnahme der Departementschefin oder des Departementschefs an der Sitzung einer parlamentarischen Kommission oder im Ratsplenum kann für die für ein Rechtsetzungsprojekt verantwortliche Person **folgende Aufgaben** zur Folge haben:

- Erstellen der erforderlichen Unterlagen (sog. **Führungsordner**; ® s. unten);
- Vorbereitung des Eintretensreferates;
- Verfassen von Stellungnahmen und Erläuterungen zu den wichtigsten Bestimmungen des zu behandelnden Erlasses;
- Kontaktnahme mit dem Kommissionssekretariat bezüglich möglicher Anträge oder Interventionen;
- Begleitung der Departementschefin oder des Departementschefs in die Sitzung. In der Regel nehmen ein Direktionsmitglied und die zuständige Sachbearbeiterin oder der zuständige Sachbearbeiter an der Sitzung teil (für Direktionsmitglieder ist meistens auch ein Führungsordner zu erstellen);
- Erfüllung anderer Aufträge;

- Vorbereiten, um selbst sattelfest und jederzeit in der Lage zu sein, der Departementschefin oder dem Departementschef über Fragen zum Projekt Auskunft zu erteilen.

¹²⁸ In den meisten Departementen bestehen keine besonderen Vorschriften für das Erstellen der Dokumentation für die Departementschefin oder den Departementschef. Als Beispiel sei deshalb angegeben, was die Führungsordner im EJPD enthalten sollten.

Beispiel:

Inhaltsübersicht eines Führungsordners (EJPD)

- 1 Akten zum aktuellen Anlass
 - 11 Einladung
 - 12 Fahne
 - 13 Überblick über frühere Sitzungen (Divergenzen, Stimmverhältnisse im Erstrat, u.a.m.)
 - 14 Eintretensvotum
 - 15 Voten zu einzelnen Anträgen, Artikeln, Divergenzen
- 2 Botschaft / Bericht (deutsch und französisch)
- 3 Weitere Unterlagen (z.B. vom Amt ausgearbeitete synoptische Darstellungen, Grundsatzentscheide des Bundesrates, u.a.m.)
- 4 Kommissionen National- und Ständerat
- 5 Plenum National- und Ständerat
- 6 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (Bericht/Antrag an den Bundesrat und Bundesratsbeschluss)
- 7 Dokumentation (z.B. Presse)
- 8 Wichtige Arbeitspapiere, die das Amt zuhanden der Departementschefin oder des Departementschefs erstellt hat.

¹²⁹ Die Unterlagen sind dem Generalsekretariat des Departements vor den Kommissionssitzungen frühzeitig, in der Regel jedoch mindestens eine Woche vor der Sitzung, zuzustellen (besondere Weisungen vorbehalten). Für die Plenardebatten gilt dies analog. Die genauen Termine sind beim Generalsekretariat zu erfragen.

1343.4 Sitzungsablauf; Gutachten und Stellungnahmen der Verwaltung

¹³⁰ Die Kommissionen können zu ihren Sitzungen die Mitglieder des Bundesrates "zur Erteilung von Auskünften" einladen (@ s. Art. 150 und 160 Abs. 1 ParlG). Die Teilnahme an Kommissionssitzungen ist für die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departementes die Regel. Sie bzw. er kann sich im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin

oder dem Kommissionspräsidenten durch Personen im Dienste des Bundes vertreten lassen (® s. Art. 160 Abs. 2 ParlG). Die Departementschefin oder der Departementschef oder seine Stellvertreterin oder sein Stellvertreter können sich von Sachverständigen begleiten lassen (® s. Art. 160 Abs. 3 ParlG).

¹³¹ Die Kommissionen beginnen mit der Eintretensdebatte. Sie beraten und stellen ihrem Rat Antrag, ob auf den Erlassentwurf einzutreten sei oder nicht. Beantragen sie Eintreten, so führen sie entweder die Detailberatung durch oder sie beantragen ihrem Rat, den Erlassentwurf (oder Teile davon) an den Bundesrat zur Überarbeitung oder Ergänzung in einem bestimmten Sinn zurückzuweisen. Im Rahmen der Detailberatung können die Kommissionen zu jeder Bestimmung Änderungsanträge stellen. Nach Abschluss der Detailberatung erfolgt die Gesamtabstimmung. Eine Ablehnung des Erlassentwurfes in der Gesamtabstimmung macht die vorangegangene Detailberatung obsolet und bedeutet, dass die Kommission ihrem Rat Nichteintreten beantragt. Bei Vorlagen, die mehrere Erlassentwürfe enthalten, erfolgen Eintretensdebatte, Detailberatung und Gesamtabstimmung zu jedem einzelnen Erlassentwurf getrennt. Eine Kommission kann auch beschliessen, einen Erlassentwurf in mehrere Erlassentwürfe aufzuteilen.

¹³² Die **Beratungen der Kommissionen sind vertraulich** (® s. Art. 47 Abs. 1 ParlG); insbesondere machen die Teilnehmer nicht bekannt, wie die anderen Teilnehmer Stellung bezogen haben. Nach der Sitzung orientieren die Kommissionen die Medien je nach der Bedeutung des behandelten Geschäftes mündlich oder schriftlich über die wesentlichen Ergebnisse der Beratungen (® s. Art. 48 ParlG, Art. 20 GRN/Art. 15 GRS). Die Kommissionen können im Übrigen beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen (® s. Art. 47 Abs. 2 ParlG).

¹³³ Die **Kommissionen können vom Bundesrat ergänzende Berichte zu Vorlagen verlangen**, mit deren Prüfung sie beauftragt sind (® s. Art. 150 Abs. 1 Bst. a ParlG). Die Verwaltung, die mit der Ausarbeitung solcher Berichte beauftragt worden ist, ist dem Departement und dem Bundesrat verantwortlich. Die Berichte werden durch den Bundesrat auf dem Dienstweg den Kommissionssekretariaten zuhanden der Kommissionen zugestellt.

¹³⁴ Im Laufe der Kommissionsberatungen kann sich die Notwendigkeit ergeben, dass der Entwurf des Bundesrates aus der Sicht von Bundesrat und Verwaltung ergänzt oder verbessert werden sollte. Der Bundesrat ist antragsberechtigt, nicht aber die Verwaltung. Letztere kann Formulierungsvorschläge unterbreiten, die von einem Kommissionsmitglied als Antrag übernommen werden können. Anträge des Bundesrates und Formulierungsvorschläge der Verwaltung sind rechtzeitig vor der Behandlung in der Kommission (d.h. wenn möglich vor der Sitzung) in deutscher und französischer Sprache beim Kommissionssekretariat einzureichen.

¹³⁵ Die Kommissionen können auch verwaltungsexterne Sachverständige beiziehen und von ihnen schriftliche Gutachten verlangen (§s. Art. 45 Abs. 1 Bst. b ParlG).

¹³⁶ Die Angehörigen der Verwaltung unterstehen dem Amtsgeheimnis (§s. Art. 22 BPG). Dieses kann aber den Informationsrechten der Kommission nicht entgegengehalten werden (§s. Art. 150 ParlG). Das Informationsrecht der Kommissionen wird allerdings dadurch erheblich abgeschwächt dass die Kommissionen die Angehörigen der Verwaltung nur im Einverständnis mit dem Bundesrat befragen dürfen (§s. Art. 150 Abs. 1 Bst. c sowie Abs. 2 ParlG).

¹³⁷ Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die Kommissionsmitglieder ihrerseits selbst dem Amtsgeheimnis unterstehen (§s. Art. 47 und 150 Abs. 3 ParlG).

1343.5 Behandlung von parlamentarischen Initiativen

¹³⁸ Das parlamentarische Initiativrecht ist das Recht, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einzureichen oder seine wesentlichen Grundzüge vorzuschlagen. Das Recht steht den einzelnen Mitgliedern wie auch den Parlamentskommissionen zu. Federführend für die Behandlung einer parlamentarischen Initiative ist die zuständige Kommission und nicht der Bundesrat oder das Departement. Die Initiative erfolgt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder des Vorschlags der Erlassgrundzüge. (§s. Art. 107 ParlG). Die Initiative wird der zuständigen Kommission zur Vorprüfung überwiesen (§s. Art. 109 ParlG). Die parlamentarischen Initiativen sowie in einer Kommission eingereichte Anträge für die Ausarbeitung einer Initiative der Kommission unterliegen einer Vorprüfung (§s. Art. 109 Abs. 1 ParlG).

¹³⁹ Wird der Initiative Folge gegeben (zum Verfahren §s. Art. 109 Abs. 3 ParlG) arbeitet die zuständige Kommission des Rates, in welchem die Initiative eingereicht wurde, innerhalb von zwei Jahren einen Entwurf aus (§s. Art. 111 Abs. 1 ParlG). Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen, um alle notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten (§s. Art. 112 Abs. 1 ParlG). Die Verwaltung muss z.B. die Frage beantworten, wie ein bestimmtes politisches Anliegen der Kommission rechtlich korrekt umgesetzt und wie z.B. ein bestimmter Gesetzesartikel formuliert werden soll. Es kann auch eine rechtliche und sachliche Kommentierung von Gesetzesartikeln verlangt werden. Die Kommission darf aber nicht einfach dem Departement einen pauschalen Auftrag erteilen, ihr den fertigen Entwurf eines Kommissionsberichtes vorzulegen. Dafür steht das Instrument der Motion an den Bundesrat zur Verfügung. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative ist es die Kommission, die selbst ihre politischen Anliegen im Einzelnen und möglichst konkret formulieren muss. Die politische Kommentierung des Erlassentwurfs im Bericht der Kommission darf nicht von der Verwaltung verlangt werden, sondern ist

Sache der Kommission beziehungsweise des in ihrem unmittelbaren Auftrag handelnden Kommissionssekretariats. Diesem obliegt auch die administrative Leitung des gesetzgeberischen Vorverfahrens. Die mitwirkenden Bundesämter und Departemente werden in ihrer Meinungsbildung durch die Mitwirkung materiell nicht gebunden und bleiben in ihren Anträgen an den Bundesrat frei.

¹⁴⁰ Die Kommission führt das Vernehmlassungsverfahren zu ihren Rechtsetzungsvorhaben selbst durch (§s. Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 VIG; Art. 112 Abs. 2 ParlG). Sie kann zur Vorbereitung der Vernehmlassung und zur Zusammenstellung der Ergebnisse auf dem Dienstweg auch Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen (§s. Art. 6 Abs. 2, 2. Satz VIG). Nach Abschluss der Arbeiten erstattet die Kommission dem Rat Bericht und unterbreitet einen Erlassentwurf. Der Bericht muss den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates entsprechen (§s. Art. 111 Abs. 1 ParlG). Mit der Überweisung des Regelungsentwurfs und des Berichts an den zuständigen Rat überweist sie die Unterlagen unter Ansetzung einer angemessenen Frist auch dem Bundesrat zur Stellungnahme (§s. Art. 112 Abs. 3 ParlG). Dieser ist durch die allfälligen vorgängigen Rechts- und Sachauskünfte eines Departementes oder Amtes in keinem Falle gebunden. Beantragt der Bundesrat eine Änderung, so berät die Kommission seine Stellungnahme vor der Beratung des Erlassentwurfs im Erstrat (§s. Art. 112 Abs. 4 ParlG).

¹⁴¹ Der zuständige Rat behandelt den Entwurf der Kommission im ordentlichen Verfahren für Erlassentwürfe (§s. Art. 114 Abs. 1 ParlG). Tritt der Rat auf die Vorlage nicht ein oder wird diese in der Gesamtabstimmung verworfen, wird daher das Geschäft von der Traktandenliste gestrichen und auch dem anderen Rat nicht zur Behandlung zugewiesen. Stimmt der Rat dem Entwurf zu, geht die Vorlage an den anderen Rat zur Behandlung. Der Entwurf wird in der vorberatenden Kommission des Zweitrates durch ein Mitglied der Kommission vertreten, die ihn ausgearbeitet hat (§s. Art. 114 Abs. 2 ParlG). Das Differenzbereinigungsverfahren ist auch für diese Geschäfte anwendbar (§s. dazu auch Ziff. 1344.3 unten).

Beispiele parlamentarischer Initiativen:

- Parlamentarische Initiative bezüglich Erhöhung der Streitwertgrenze für kostenlose Verfahren im Arbeitsrecht (§s. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, BBI 2000 3475);
- Parlamentarische Initiative bezüglich Rückerstattung der Verrechnungssteuer an Stockwerkeigentümergeinschaften (§s. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates, BBI 2000 643);

- Parlamentarische Initiative bezüglich 1. August; Arbeitsfreier Bundesfeiertag; Bericht der Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates (®s. BBl 1992 II 1006) und Stellungnahme des Bundesrates (inkl. Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative "für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag [1. August-Initiative]", ®s. BBl 1992 III 889).

1344 **Plenarphase**

1344.1 **Sekretariat und Sitzungsvorbereitung**

¹⁴² Die administrative Sitzungsvorbereitung, die Protokollführung und das Übersetzen während den Plenardebatten sind Sache der Parlamentsdienste (®s. Art. 64 Abs. 2 Bst. b ParlG). Dazu gehört auch das Erstellen der Fahnen sowie die Ausfertigung, Übersetzung und Verteilung der schriftlichen Anträge.

1344.2 **Sitzungsablauf**

¹⁴³ In der Parlamentsdebatte ist der Bundesrat durch das zuständige Mitglied vertreten. Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler vertritt die Geschäfte der Bundeskanzlei vor dem Parlament (®s. Art. 161 ParlG). Die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesrates kann sich durch einen oder mehrere Bedienstete des Bundes oder durch Experten oder Expertinnen begleiten lassen, denen ausnahmsweise auch das Wort erteilt werden kann, wenn die behandelte Materie einen ausgesprochen fachtechnischen Charakter aufweist (®s. Art. 159 Abs. 2 ParlG; bis heute nur ein einziger Anwendungsfall!³). Für die Unterstützung der Departementschefin oder des Departementschefs wird auf Ziff. 1343.3 oben verwiesen.

¹⁴⁴ Die Kommission berichtet dem Rat schriftlich oder mündlich durch Berichterstatter oder Berichterstatterinnen über ihre Verhandlungen und Anträge (®s. Art. 19 Abs. 2 GRN, Art. 20 Abs. 1 GRS). Das Geschäft wird durch die Berichterstatter oder Berichterstatterinnen der Kommission sowie durch das Mitglied des Bundesrates vertreten. Die Beratungsweise der Geschäfte im **Nationalrat** erfolgt auf Antrag des Büros in fünf Kategorien (®s. Art. 68 GRN). Das Recht auf Wortmeldung steht folgenden Personen zu:

- I Freie Debatte: alle Ratsmitglieder.
- II Organisierte Debatte: Kommissionssprecher oder Kommissionssprecherin, Fraktionssprecher oder Fraktionssprecherin, weitere von den Frak-

³ Professor Vischer, der die damalige Bundesrätin Kopp begleitete, äusserte sich im Rahmen der Erarbeitung des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht (®s. SR 291; AB N 1986 1301; AB S 1987 178).

tionen bezeichnete Ratsmitglieder und Antragsteller oder Antragstellerin.

III Reduzierte Debatte: Kommissionssprecher oder Kommissionssprecherin, Fraktionssprecher oder Fraktionssprecherin und Antragsteller oder Antragstellerin.

IV Kurzdebatte: Kommissionssprecher oder Kommissionssprecherin, Antragsteller oder Antragstellerin von Minderheitsanträgen und Urheber oder Urheberin von parlamentarischen Initiativen.

V Schriftliches Verfahren: Es besteht grundsätzlich kein Recht auf Wortmeldung. Die Kommissionen berichten schriftlich. Der Kommissionssprecher oder die Kommissionssprecherin ergreift das Wort nur, wenn er/sie zu Einzelanträgen Stellung nehmen muss.

¹⁴⁵ Das Mitglied des Bundesrates und die Kommissionsberichterstat-ter/innen können sich bei allen Geschäften zu Wort melden. Der **Ständerat** kennt keine solche Kategorienbildung.

¹⁴⁶ Zu Beginn der Beratung im Ratsplenum erfolgt die **Eintretensdebatte**; es sei denn, Eintreten sei von Rechts wegen obligatorisch (z.B. bei Volksinitiativen, Voranschlägen, Rechnungen, Geschäftsberichten, Gewährleistung kantonaler Verfassungen, Motionen des anderen Rates [®s. Art. 71 ParlG; Art. 21 GRN/Art. 17 GRS]).

¹⁴⁷ Nach dem Eintreten folgt die **Detailberatung**. Allerdings kann der Rat das Geschäft als Ganzes noch vor der Diskussion einzelner Bestimmungen, später aber auch noch einzelne Kapitel oder Artikel, an den Bundesrat zurückweisen (®s. Art. 75 Abs. 2 und 3 sowie Art. 87 ParlG).

¹⁴⁸ Jedes Ratsmitglied kann **Anträge** stellen (®s. Art. 76 ParlG). Diese sind grundsätzlich in schriftlicher Form und vor der Beratung des Geschäftes einzureichen. Bei verschiedenen Anträgen zur gleichen Sache wird die Abstimmung nach einer bestimmten Reihenfolge durchgeführt (®s. Art. 78 und 79 ParlG). Die Stimmabgabe erfolgt im Nationalrat mit dem elektronischen Abstimmungssystem (®s. Art. 56 Abs. 1 GRN). Im Ständerat wird durch Handzeichen oder unter Namensaufruf gestimmt (®s. Art. 44 und 46 GRS).

¹⁴⁹ Am Ende der Detailberatung erfolgt jeweils eine **Gesamtabstimmung** (®s. Art. 74 Abs. 4 und 5 ParlG); diese ist nicht identisch mit der Schlussabstimmung nach Artikel 81 ParlG. Erst die **Schlussabstimmung** stellt den verbindlichen Beschluss der beiden Räte dar (®s. 1344.3 unten). Bis zur Gesamtabstimmung kann jedes Ratsmitglied beantragen, auf bestimmte Artikel oder Abschnitte zurückzukommen (®s. Art. 76 Abs. 3 ParlG).

¹⁵⁰ Eine provisorische Version des Amtlichen Bulletins ist am Tage nach der Sitzung auf der Homepage des Parlaments abrufbar (®s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

1344.3 Verfahren im Zweirat, Differenzbereinigung und Schlussabstimmung

¹⁵¹ Nach Abschluss der Detailberatung und der Gesamtabstimmung geht die Vorlage vom Erstrat an den Zweirat. Hier wiederholt sich das ganze Verfahren von der Eintretensdebatte über die Detailberatung bis zur Gesamtabstimmung. Bezüglich des Verfahrensablaufs wird auf die oben stehenden Erläuterungen verwiesen.

¹⁵² Weicht der Beschluss des Zweirates nach der Gesamtabstimmung von demjenigen des Erstrates ab, so geht das Geschäft an den Erstrat zurück, wobei nur noch die **Differenzen** behandelt werden (@ s. Art. 89 ParlG). Die Kommissionen der beiden Räte koordinieren die Vorberatung der Differenzen und können gemeinsame Sitzungen durchführen. Die Kommission des Erstrates hat die Angelegenheit erneut zu prüfen und dem Rat Antrag zu stellen. Sie kann dabei an der bisherigen Position des Erstrates festhalten, auf die Linie des Zweirates einlenken oder auch eine Kompromissvariante beantragen. Der neue Beschluss des Erstrates geht an die Kommission des Zweirates zur Beratung und Antragstellung. Der Zweirat hat die gleichen Möglichkeiten wie der Erstrat. Schliesst sich der Zweirat dem Beschluss des Erstrates an, ist die Differenz bereinigt (zu den Einzelheiten @ s. Art. 89 Abs. 3 ParlG).

¹⁵³ Die Differenzen werden in den beiden Räten maximal zweimal beraten. Bestehen nach insgesamt drei Detailberatungen in jedem Rat immer noch Differenzen, wird das Geschäft der **Einigungskonferenz** unterbreitet (@ s. Art. 91 ParlG). Die vorberatenden Kommissionen beider Räte entsenden je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz; diese hat die Aufgabe, einen Einigungsantrag auszuarbeiten. Ein allfälliger Einigungsantrag wird zuerst dem Erstrat unterbreitet; sofern dieser dem Antrag als Ganzem zustimmt, geht er an den anderen Rat. Wenn der Einigungsantrag von einem der beiden Räte abgelehnt wird, wird der Erlassentwurf abgeschrieben (@ s. Art. 93 ParlG). Dies schliesst andere Anträge als den Einigungsantrag, insbesondere Mehrheits-, Minderheits- oder neue Anträge und wohl auch Rückkommensanträge, aus (@ s. VPB 26 [1956], Nr. 26, S. 81 f.). Wird der Einigungsantrag von beiden Räten angenommen, ist die Vorlage zu Stande gekommen. Lehnt der Erstrat den Einigungsantrag ab, ist die Vorlage ebenfalls gescheitert, andernfalls geht das Geschäft an den Zweirat zur Beratung. Lehnt der Zweirat die Vorlage ab, bedeutet dies ebenfalls das endgültige Scheitern der gesamten Vorlage.

¹⁵⁴ Ein verkürztes Differenzbereinigungsverfahren findet statt, wenn sich die abweichenden Beschlüsse der beiden Räte auf das Eintreten oder Nichteintreten auf einen Erlassentwurf oder auf dessen Annahme oder Ablehnung in der Gesamtabstimmung beziehen. Falls der eine Rat den Erlassentwurf durchberaten und in der Gesamtabstimmung angenommen hat, der andere Rat aber auf den Entwurf nicht eingetreten ist oder ihn in der Gesamtabstimmung abgelehnt hat, so findet nur noch maximal *eine* Beratung in beiden Räten statt. Bestätigt derjenige Rat, der beschlossen hat,

auf den Entwurf nicht einzutreten oder ihn in der Gesamtabstimmung abzulehnen, seinen Beschluss, so wird dieser endgültig und das Geschäft von der Geschäftsliste gestrichen (® s. Art. 95 ParlG).

¹⁵⁵ Ist eine Vorlage (auch redaktionell ® s. unten) bereinigt, d.h. weichen die Beschlüsse von National- und Ständerat nicht mehr voneinander ab, wird die Schlussabstimmung durchgeführt. Wird eine Vorlage im Rahmen der Schlussabstimmung durch einen Rat verworfen, ist sie endgültig gescheitert und wird von der Geschäftsliste gestrichen (® s. gescheiterte Aufhebung der Sperrfrist für die Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke, BBI 1992 I 843).

1344.4 Schlussredaktion

¹⁵⁶ Bezüglich Redaktion und Korektion sowie Verwaltungsinterner Redaktionskommission wird auf die diesbezüglichen Ausführungen in Ziff. 852 unten sowie auf die Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über die Redaktionskommission (SR 171.105) verwiesen.

¹⁵⁷ Vor der Schlussabstimmung über einen Erlass prüfen die Subkommissionen der Redaktionskommission die Erlasstexte und legen deren endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest (Art. 57 ParlG). Sie sorgen dafür, dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen und dass die Regeln der Redaktion und der Gesetzestechnik eingehalten werden. Allfällige Differenzen zwischen den Fassungen der Subkommissionen werden von den Präsidenten der Subkommissionen unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten der Gesamtkommission bereinigt. Ein Kommissionsmitglied erläutert erhebliche Textänderungen in jedem Rat vor der Schlussabstimmung (® s. Art. Art. 3 Abs. 1–3 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission). An den Sitzungen der Subkommissionen nimmt auch die für das entsprechende Gesetzgebungsprojekt verantwortliche Person teil.

Beispiel:

- Art. 305^{bis} Ziff. 3 StGB (Bestimmung über die Geldwäscherei; ® s. BBI 1190 I 1608 [Referendumsvorlage] und AS 1990 1070; ® s. auch BBI 1989 II 1099).

¹⁵⁸ Wenn nach der Schlussabstimmung festgestellt wird, dass ein Erlass formale Fehler oder Formulierungen enthält, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratung wiedergeben, ordnet die Redaktionskommission bis zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung des Bundesrechts die notwendigen Berichtigungen des Erlasstextes an (Art. 58 Abs. 1 ParlG sowie Art. 6 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission). Diese Änderungen werden mittels einer Fussnote kenntlich gemacht (Art. 58 Abs. 1 ParlG und Art. 6 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission). Wiegt

ein solches Versehen schwer und findet es sich in einem referendumspflichtigen Erlass, wird die Berichtigung im Bundesblatt als Korrigendum publiziert (Art. 6 Abs. 3 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission).

¹⁵⁹ Auch nach der Publikation eines Erlasses in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts kann die Redaktionskommission die Berichtigung offensichtlicher Fehler und gesetzestechnische Änderungen anordnen (Art. 58 Abs. 2 ParlG und Art. 7 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission). Solche Berichtigungen werden in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts als Korrigendum publiziert (Art. 7 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission).

Beispiel:

- Berichtigung eines offensichtlichen Fehlers durch die Redaktionskommission im Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (AS 2004 2143).

¹⁶⁰ Die Berichtigung von Versehen, die nicht sinnverändernd wirken, sowie Anpassungen wie neue Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweisungen, Fundstellen oder Abkürzungen werden von der Bundeskanzlei ohne besonderes Verfahren vorgenommen (Art. 12 Abs. 1 und 2 PublG).

1345 *Hilfsmittel*

· Anhang 4

Auszug aus einer sog. Fahne.

- *Handbuch der Schweizerischen Bundesversammlung*. Das Handbuch kann beim BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern (Fax 031 325 50 58; www.bundespublikationen.admin.ch) bestellt werden.
- *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung*. Die Übersicht kann beim BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern (Fax 031 325 50 58; www.bundespublikationen.admin.ch) bestellt werden.

135 Referendum

1351 *Allgemeines*

¹⁶¹ Das Referendum ist neben dem Initiativrecht eine der charakteristischen Ausdrucksformen unserer direkten Demokratie. Es gibt verschiedene Arten von Referenden; sie können unterschieden werden nach ihrem Objekt (Verfassung, Gesetz, Staatsvertrag), nach ihrer Art (obligatorisch,

Art. 140 BV / fakultativ, Art. 141 BV), nach ihrer zeitlichen Ansetzung im Hinblick auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Erlasses (vorgängig/nachträglich) oder danach, ob sie dem Volk allein oder dem Volk und den Ständen zu unterbreiten sind. Für die Formulierung der Referendums-klauseln siehe die Gesetzestechnischen Richtlinien (@s. GTR, Rz. 105 + 106).

Die Artikel 140 und 141 BV enthalten einen Katalog der verschiedenen Referendumstypen.

¹⁶² Der Erlassstyp (Verfassung, Bundesgesetz, Bundesbeschluss) zeitigt je entsprechende Folgen für das Referendum. Diese sind allenfalls bereits bei der Erlassgestaltung näher abzuklären. Es empfiehlt sich, dies bei den weiteren Arbeiten im Auge zu behalten und zu berücksichtigen. Die Leitung des Rechtsetzungsprojektes muss sich diesen Fragen frühzeitig annehmen, und nicht erst mit der Verabschiedung des Erlasses durch die Bundesversammlung.

¹⁶³ Die Durchführung des Referendums obliegt der Bundeskanzlei. Das für die Erlassvorbereitung federführende Amt hat während dieser Phase keine aktive Rolle.

1352 Abstimmungserläuterungen

¹⁶⁴ Bei den Abstimmungen wird der Vorlage eine kurze Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die objektiv bleiben soll und auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen soll. Die Erläuterung muss den vollständigen Wortlaut der Abstimmungsfrage enthalten. Im Falle einer Volksinitiative oder eines Referendums teilt das Komitee seine Argumente dem Bundesrat mit, der sie in den Erläuterungen aufführt. Der Bundesrat kann dabei Texte abändern oder zurückweisen, welche ehrverletzend, offensichtlich wahrheitswidrig oder zu ausführlich sind (@s. Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1).

¹⁶⁵ Für die Ausarbeitung des sog. **Bundesbüchleins** setzt die Bundeskanzlei jeweils eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesrats-sprechers oder der Bundesrats-sprecherin ein. Neben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundeskanzlei (Informationsdienst, Sprachdienste) werden Angehörige der betroffenen Departemente und Ämter eingeladen. An einer konstituierenden Sitzung werden das weitere Vorgehen und die aufzunehmenden Argumente besprochen und die Aufträge verteilt. Meistens erstellt das zuständige Amt einen ersten Entwurf, der von der Bundeskanzlei überarbeitet wird. Die Initiativ- und Referendumskomitees werden frühzeitig eingeladen, eine schriftliche Stellungnahme zu verfassen oder an der Sitzung teilzunehmen. Ihre Stellungnahme dient als Diskussionsgrundlage und wird oft unverändert übernommen.

Bemerkungen:

- Für das Verfassen der Abstimmungserläuterungen ist primär die Bundeskanzlei zuständig.
- Die für das Rechtsetzungsprojekt verantwortliche Person kennt die gesamte Materie, also sowohl den Hintergrund für den neuen Erlass als auch dessen Inhalt. Sie wird daher den Hauptbeitrag an die Formulierung der Abstimmungserläuterungen zu leisten haben.

1353 *Erwahrung der Abstimmungsergebnisse*

¹⁶⁶ Im Anschluss an eine Volksabstimmung stellt der Bundesrat das Ergebnis verbindlich fest (Erwahrung; ® s. Art. 15 BPR). Der Erwahrungsbeschluss wird im Bundesblatt veröffentlicht (® s. z.B. BBl 2004 6641). Zuständig für die Vorbereitung ist die Bundeskanzlei.

136 *Publikation, Inkrafttreten und Ausserkrafttreten***1361 *Einleitung***

¹⁶⁷ Es handelt sich bei Publikation und Inkrafttreten um zwei verschiedene Vorgänge, die allerdings in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen: Einerseits setzt das Inkrafttreten grundsätzlich eine Veröffentlichung des Erlasses voraus – Ausnahmen von diesem Grundsatz sind möglich –, andererseits werden die Erlasse in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts erst publiziert, wenn der Inkraftsetzungsbeschluss vorliegt. Bei Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen, bei denen das Inkrafttreten bereits im Erlass enthalten ist, erfolgt die Publikation, sobald die Referendumsfrist abgelaufen ist.

¹⁶⁸ Es gehört zum unbestrittenen Bestand allgemeiner Rechtsgrundsätze, dass ein Rechtssatz gegenüber den von ihm Verpflichteten nur dann Wirkungen entfalten kann, wenn sie eine reale Möglichkeit hatten, von diesem Rechtssatz Kenntnis zu nehmen. Das heisst, dass die Bekanntgabe von Rechtssätzen zeitlich, örtlich und inhaltlich so erfolgen muss, dass die Verpflichteten die Möglichkeit haben, ihre Handlungen auf die neuen Vorschriften auszurichten. Keine oder nur beschränkte Rechtswirkungen vermag demnach ein Rechtssatz zu entfalten, der nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig publiziert wird oder von dem nur mit unverhältnismässigem Aufwand Kenntnis genommen werden kann.

¹⁶⁹ Die formellen und materiellen Anforderungen an eine rechtsgenügende Publikation der Erlasse sowie die gesetzlichen Ausnahmen von diesen Anforderungen sowie die Folgen einer fehlenden oder mangelhaften Publikation werden im Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004 (Publikationsgesetz, PubLG, SR 170.512) und in der darauf abgestützten Publikationsver-

ordnung vom 17. November 2004 (Publikationsverordnung, PubIV, SR 170.512.1) geregelt.

¹⁷⁰ Das folgende Kapitel enthält eine Übersicht über die wichtigsten verbindlichen Publikationsorgane des Bundes sowie deren Inhalt und Wirkungen. Es zeigt auf, wie vorgegangen werden muss, um Erlasse in Kraft zu setzen. In sehr vielen Fällen bedeutet das Inkrafttreten eines Erlasses gleichzeitig auch das Ausserkrafttreten oder allenfalls lediglich die Suspendierung eines anderen Erlasses. Aus diesem Grunde werden diese Bereiche ebenfalls in diesem Kapitel behandelt.

1362 Publikation

¹⁷¹ Der Bund verwendet im Bereiche der Rechtsetzung im Wesentlichen drei offizielle Publikationsmittel:

- Bundesblatt (BBI);
- Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS);
- Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR).

¹⁷² Je nach Verfahrensstadium oder Art des Erlasses wird der Entwurf oder der Erlass selbst in einem der drei oder nacheinander in allen drei Publikationsorganen veröffentlicht. Neben der gedruckten Version steht über das Internet auch eine elektronische Version on line zur Verfügung (® s. Art. 16 PubIG sowie verschiedene Bestimmungen der PubIV).

1362.1 Publikation im Bundesblatt

¹⁷³ Im Bundesblatt werden u.a. veröffentlicht:

- Botschaften und Entwürfe des Bundesrats zu den Erlassen der Bundesversammlung (® s. Art. 13 Abs. 1 Bst. a PubIG);
- die Bundesbeschlüsse zu Verfassungsänderungen sowie über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge nach Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV (® s. Art. 14 Abs. 1 Bst. d PubIG);
- die Bundesgesetze und die dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlüsse (® s. Art. 14 Abs. 1 Bst. e PubIG);
- weitere Texte aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundesrats oder der Bundesverwaltung, die Aussenwirkungen entfalten; ihre Publikation gilt als Regelfall, die gesonderte Bekanntmachung als Ausnahme (® s. Art. 17 ff. PubIV).

Folgendes ist im Hinblick auf die Publikation von Botschaften zu beachten:

- Die Texte (Botschaften und Erlassentwürfe) sind nach den Angaben der mit den Publikationen betrauten Stelle der Bundeskanzlei (Kompetenz-

zentrum Amtliche Veröffentlichungen der Bundeskanzlei, KAV) in elektronischer Form aufzubereiten (® s. Art. 30 PubIV, sowie Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

- Zwischen Verabschiedung und Publikation müssen mindestens 3 Wochen, bei längeren Texten 2–3 Monate eingerechnet werden.
- Da zwischen Verabschiedung einer Botschaft durch den Bundesrat und dem Erscheinen der gedruckten Fassung (Publikation im Bundesblatt) einige Zeit verstreicht, wird der Bundesversammlung und der Presse häufig unmittelbar nach der Bundesratssitzung eine vervielfältigte Fassung zugestellt.
- Berichte des Bundesrates in Erfüllung parlamentarischer Vorstösse werden nicht zwingend im Bundesblatt publiziert (Kriterien für Publikationspflicht: z.B. entsprechender Auftrag im parlamentarischen Vorstoss, entsprechendes Geschäft wird auf die Traktandenliste von National- und Ständerat gesetzt [Entscheid der Büros der beiden Räte]).

Folgendes ist im Hinblick auf die Publikation von verabschiedeten Erlassen zu beachten:

- Die Bundeskanzlei ist zuständig für die Veröffentlichung der von der Bundesversammlung verabschiedeten Erlasse (Änderungen der Bundesverfassung, Bundesgesetze, Verordnungen der Bundesversammlung, Genehmigungsbeschlüsse über völkerrechtliche Verträge) im Bundesblatt. Die Druckfahne wird vom federführenden Amt kontrolliert; dieses erteilt auch das "Gut zum Druck".

1362.2 Publikation in der AS

¹⁷⁴ Die AS enthält sämtliche beschlossenen und in Kraft gesetzten bzw. in Kraft tretenden Erlasse (® s. Art. 2 und 3 Abs. 1 PubIG), d.h.:

- die Verfassungsbestimmungen;
- die Bundesgesetze;
- die Verordnungen der Bundesversammlung;
- die Verordnungen des Bundesrates;
- die übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden sowie weiterer vom Bund zur Rechtsetzung ermächtigten Stellen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung;
- die dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlüsse;
- die Bundesbeschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge;

- die einfachen Bundesbeschlüsse, deren Publikation die Bundesversammlung beschliesst;
- die völkerrechtlichen Verträge, die dem Referendum nach den Art. 140 Abs. 1 Bst. b sowie 141 Abs. 1 Bst. d BV unterstehen;
- die übrigen völkerrechtlichen Verträge, die Recht setzen oder zur Rechtsetzung ermächtigen (nicht mehr aufgenommen werden dagegen die interkantonalen Vereinbarungen);
- die rechtsetzenden oder zur Rechtsetzung ermächtigenden Beschlüsse von Organen, die durch völkerrechtliche Verträge eingesetzt worden sind.

¹⁷⁵ Damit ein Erlass in Kraft treten kann, bedarf er im Grundsatz der vorgängigen Publikation in der AS; die Frist zwischen Publikation und Inkrafttreten soll in der Regel nicht weniger als fünf Tage betragen (® s. Art. 7 Abs. 1 PubIG). Normalerweise wird ein Erlass in den dem Inkraftsetzungsbeschluss folgenden Wochen publiziert.

¹⁷⁶ Grundsätzlich wird der ganze Text des Erlasses publiziert; nur ausnahmsweise erfolgt die Publikation lediglich mittels einer Verweisung auf die Fundstelle oder Bezugsquelle (® s. Art. 5 PubIG mit Kriterien, wann keine Publikation in der AS notwendig bzw. eine Publikation mittels Verweisung gestattet ist).

Beispiel:

- Verordnung über die Abgasemissionen leichter Motorwagen (FAV 1, SR 741.435.1, Anhänge 1–5).

¹⁷⁷ Einzig die Erlasse, die im Interesse der Gesamtverteidigung geheim gehalten werden müssen, werden gar nicht veröffentlicht (® s. Art. 6 PubIG).

¹⁷⁸ Nur der in der AS publizierte bzw. erwähnte Text ist – auch gegenüber der SR – verbindlich (® s. Art. 9 Abs. 1 PubIG). Der AS kommt somit die **negative Rechtskraft** zu (® s. BBI 1983 III 444). Was nicht in der AS veröffentlicht (worden) ist, entfaltet gegenüber den Normadressaten grundsätzlich keine Rechtskraft. Sofern ein Erlass in der Amtlichen Sammlung nach seiner Inkraftsetzung publiziert wird, werden die in ihm festgelegten Verpflichtungen erst am Tage nach seiner Publikation wirksam (® s. Art. 8 Abs. 2 PubIG).

¹⁷⁹ Erlasse können ausnahmsweise auch bereits vor der Veröffentlichung in der AS in Kraft gesetzt werden, sofern dies zur Sicherstellung der Wirkung des Erlasses unerlässlich ist oder wenn Dringlichkeit auf Grund ausserordentlicher Verhältnisse vorliegt (® s. Art. 7 Abs. 3 PubIG).

¹⁸⁰ In diesen Fällen erfolgt eine **ausserordentliche Bekanntmachung**. Diese ist von der zuständigen Behörde ausdrücklich anzuordnen. Die ausserordentliche Bekanntmachung erfolgt insbesondere durch eine Bekanntmachung auf einer Internetseite der Bundeskanzlei, über Radio und Fernsehen durch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und die lokalen Rundfunkveranstalter, über Pressemitteilungen, Zustellung von Rundschreiben und ähnliche Formen der Mitteilung, durch öffentlichen Anschlag in betroffenen Gebieten, wenn der Erlass nur örtliche Geltung hat oder durch direkte Mitteilung, wenn der Erlass unmittelbar angewendet werden soll (® s. Art. 11 Abs. 1 PubIV).

¹⁸¹ Im Weiteren orientiert die Bundeskanzlei die Kantone über die im ausserordentlichen Verfahren bekannt gemachten Erlasse der Bundesversammlung und des Bundesrats (® s. Art. 13 Abs. 2 PubIV). Die Orientierung erfolgt unmittelbar nach der Verabschiedung durch Übermittlung in elektronischer Form.

¹⁸² Erlasse, die auf ausserordentliche Weise bekannt gemacht wurden, sind so bald als möglich in der AS zu veröffentlichen (® s. Art. 13 Abs. 3 PubIG). Für dringliche Bundesgesetze (® s. Art. 165 BV) wird dieser Grundsatz insofern präzisiert, als diese innert zweier Wochen nach Verabschiedung durch die Bundesversammlung in der AS zu veröffentlichen sind (® s. Art. 33 Abs. 5 PubIV).

Beispiele:

- Die Bundesbeschlüsse vom 13. Dezember 1991 über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung bzw. über befristete Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung wurden als dringlich erklärt und traten am Tage nach ihrer Verabschiedung, d.h. am 14. Dezember 1991, in Kraft. Die Veröffentlichung in der AS erfolgte am 24. Dezember 1991 (® s. AS 1991 2604 bzw. 2607).
- Die Verordnung vom 7. August 1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak und dem Staat Kuwait trat am Tag der Verabschiedung, d.h. am 7. August 1990, um 11.00 Uhr, in Kraft. Die Publikation in der AS erfolgte indessen erst am 16. August 1990 (® s. AS 1990 1316, SR 946.206).

¹⁸³ Wird ein Erlass auf ausserordentliche Weise bekannt gemacht, bleibt den Betroffenen der Nachweis offen, dass sie den Erlass nicht kannten und ihn trotz pflichtgemässer Sorgfalt nicht kennen konnten (® s. Art. 8 Abs. 2 PubIG). Die Anwendung eines Erlasses, der nicht publikationsgesetzeskonform veröffentlicht wurde, kann somit u.U. gegenüber den Einzelnen nicht durchgesetzt werden.

Folgendes ist im Hinblick auf die Publikation in der AS bzw. die ausserordentliche Bekanntmachung zu beachten:

- Für die Publikation in der AS oder die ausserordentliche Bekanntmachung muss der Inkraftsetzungsbeschluss vorliegen (@ s. Ziff. 1363 unten [Inkrafttreten]). Nur Erlasse, deren Inkrafttretensdatum bereits beschlossen ist, werden in der AS veröffentlicht.
- Verabschiedete Erlasse müssen grundsätzlich in allen Amtssprachen in der AS gleichzeitig publiziert werden (@ s. Art. 14 Abs. 1 PublG).
- Der Bundesrat kann aber bestimmen, dass Texte, die nur mit Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle veröffentlicht werden, nicht in allen drei Amtssprachen veröffentlicht werden oder nicht in die Amtssprachen übersetzt werden, wenn die Bestimmungen in diesen Texten keine unmittelbaren Verpflichtungen enthalten oder die Betroffenen die Texte ausschliesslich in der Originalsprache verwenden.
- Die für den Text zuständige Stelle hat die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit die Veröffentlichung rechtzeitig erfolgen kann (@ s. Art. 30ff. PubIV).
- Die Erlasstexte werden durch die Bundeskanzlei publiziert. Sie versieht die Texte auch mit der SR-Nummer (@ s. die erste Seite eines jeden Erlasses in der AS).

1362.3 Publikation in der SR

¹⁸⁴ Die Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) ist eine Sammlung der konsolidierten und nach Sachgebieten gegliederten Texte der Erlasse, der völkerrechtlichen Verträge, der Beschlüsse des internationalen Rechts sowie der Verträge zwischen dem Bund und den Kantonen, die in der AS publiziert worden sind und in Kraft stehen; im weiteren enthält die SR die Texte der Kantonsverfassungen (@ s. Art. 11 Abs. 1 PublG). Nicht in der SR veröffentlicht werden die Verträge zwischen den Kantonen. Bei der SR handelt es sich vor allem um eine im Interesse der Rechtsanwendung erstellte Sammlung. Dank periodischen Bereinigungen wird der Zugang zum geltenden Recht wesentlich erleichtert. Infolge der mit einem Loseblattsystem verbundenen Fehlerrisiken weist die SR, im Gegensatz zur früheren Bereinigten Sammlung (BS) und zur AS, keine negative Rechtskraft auf. Für die Benutzung ist es wichtig zu wissen, dass zwischen der Publikation eines Erlasses in der AS und derjenigen in der SR mehrere Monate verstreichen, da die SR nur auf bestimmte Stichtage nachgeführt wird. Die SR ist in diesem Sinne nie "à jour". Dies trifft allerdings nicht zu für die elektronischen Veröffentlichungen der RS und der AS, die praktisch jede Woche nachgeführt werden. Damit man weiss, ob der in der SR aufgeführte Erlass nach wie vor gilt, muss im Zweifelsfalle zusätzlich die AS konsultiert werden (auf ca. 6 Monate zurück).

¹⁸⁵ Jährlich gibt die Bundeskanzlei ein systematisches Register für die AS und die SR heraus (Art. 22 PubIV).

Folgendes ist im Hinblick auf die Publikation in der SR zu beachten:

- Die SR wird von der Bundeskanzlei selbständig nachgeführt. Damit der Erlass in der SR erscheint, ist durch das betreffende Bundesamt nichts zu unternehmen. Die Bundeskanzlei versieht die Texte – z.T. nach Rücksprache mit dem zuständigen Amt – auch mit den erforderlichen Fussnoten und bestimmt für neue Erlasse deren SR-Nummer. Im Weiteren wird auf die Ausführungen zum System der SR im Vorwort der Sammlung verwiesen (@ s. Ordner 1/1 sowie elektronische Ausgabe der SR, Eröffnungsseite).

1363 *Inkrafttreten*

1363.1 Grundsätze

¹⁸⁶ Mit dem Inkrafttreten entfaltet ein Erlass seine rechtliche Wirkung. Unter Inkraftsetzung wird der Beschluss des zuständigen Organs verstanden, einen Erlass auf einen bestimmten Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen: **Welches Organ** setzt den Erlass in Kraft? **Auf welchen Zeitpunkt** wird der Erlass in Kraft gesetzt?

¹⁸⁷ Voraussetzung für das Inkrafttreten eines dem Referendum unterliegenden Erlasses ist der unbenützte Ablauf der Referendumsfrist oder die Annahme des Erlasses in der Volksabstimmung. Erst dann weiss man, dass das Gesetz die letzten Stadien des Gesetzgebungsverfahrens im positiven Sinne passiert hat und in Kraft treten kann.

Folgendes ist beim Inkraftsetzen generell zu beachten:

- Der Rechtsdienst der Bundeskanzlei ist zu konsultieren:
 - in Fällen, in denen die Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses durch den Bundesrat erfolgt;
 - in Fällen, in denen wegen des beabsichtigten Inkrafttretensdatums eine rechtzeitige Veröffentlichung in der AS fraglich ist.
- Die Kantone und andere Vollzugsorgane sind – soweit sie betroffen sind – zu orientieren und zwar sowohl über die Ergebnisse der parlamentarischen Beratung wie auch über die in den meisten Fällen notwendigen Verordnungsentwürfe.
- Für die Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses ist ein Bundesratsbeschluss erforderlich, soweit das Gesetz oder der Beschluss das Inkrafttreten nicht selber bestimmt. In den meisten Fällen wird mit der Beschlussfassung über das Inkrafttreten eines Gesetzes auch die entsprechende Ausführungsverordnung gutgeheissen und auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt.

Beispiel:

- BRB vom 22. Februar 1995 (@s. AS 1995 880) über die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes vom 7. Oktober 1994 und Teilrevision vom 23. März 1994 über die Verordnung über das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (DOSIS-Verordnung).

- Für die zu verwendenden Formulierungen @s. GTR, Rz. 107 ff., 130 ff., 145 ff.

1363.2 Organ

¹⁸⁸ Bezüglich des Inkraftsetzungsorgans gelten grundsätzlich folgende Regeln:

- **Änderungen der Bundesverfassung** werden infolge gesetzlicher Bestimmung vom Verfassungsgeber selbst in Kraft gesetzt, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt (@s. Art. 195 BV). In Einzelfällen enthält der Beschluss über die neue Verfassungsbestimmung eine Delegationsnorm für die Inkraftsetzung (@s. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz vom 8. Oktober 1999, Ziff. III; BBI 1999 8633 sowie Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals vom 13. Dezember 1996, AS 1998 918).
- **Bundesgesetze und Verordnungen der Bundesversammlung** treten grundsätzlich auf denjenigen Zeitpunkt in Kraft, der im Erlass selbst genannt wird. Somit entscheidet der Erlassgeber, d.h. die Bundesversammlung oder das Volk im Falle einer Volksabstimmung, über das Inkrafttreten.

Beispiel:

- Die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 8. Oktober 1993 (@s. Art. 47^{ter} und 47^{quater}) "tritt in Kraft am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung" (@s. Ziff. II Abs. 2), d.h. am 1. März 1994 (AS 1994 361).

Der Grundsatz wird jedoch so oft durchbrochen, dass die Ausnahme beinahe zur Regel wurde: In den meisten Fällen enthalten nämlich die rechtsetzenden Erlasse des Parlamentes eine Delegation an den Bundesrat, welcher zur Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens ermächtigt wird.

Der Auftrag des Gesetzgebers an den Bundesrat, das Gesetz in Kraft zu setzen, heisst nicht, dass es der Gesetzgeber in das Ermessen der Exekutive stellt, ob sie den Erlass in Kraft setzen solle. Ein rechtskräftig beschlossenes Bundesgesetz muss in Rechtskraft erwachsen; es kann nur durch den Gesetzgeber selbst wieder aufgehoben werden. Das Er-

messen des Bundesrates erstreckt sich nur auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung (@s. VPB 58 [1994], I, Nr. 2, S. 56; @s. auch Ziff. 1363.3 unten [Zeitpunkt des Inkrafttretens]).

- Bei **Verordnungen des Bundesrates und nachgeordneter Instanzen** bestimmt der Ordnungsgeber selbst das Inkrafttreten.

¹⁸⁹ Folgendes ist bei der Wahl des für die Inkraftsetzung von **Bundesgesetzen oder Verordnungen der Bundesversammlung** zuständigen Organs zu beachten:

Welche Gründe sprechen für den Inkraftsetzungsbeschluss durch das Parlament selbst (d.h. auf einen im rechtsetzenden Erlass aufgeführten Zeitpunkt), welche Gründe sprechen für eine Delegation? Obwohl es möglich ist, dass auch die Bundesversammlung das Inkrafttreten eines Erlasses durch separaten Beschluss beschliessen kann, kommt in der Praxis oft die Delegation an den Bundesrat vor.

1363.3 Zeitpunkt des Inkrafttretens

1363.31 Allgemeines

¹⁹⁰ Bezüglich des Zeitpunkts des Inkrafttretens bestehen verschiedene Möglichkeiten: Der Erlass tritt einerseits sofort (d.h. mit der Verabschiedung), zu einem späteren Zeitpunkt oder rückwirkend in Kraft; andererseits kann der Erlass gesamthaft oder gestaffelt in Kraft treten.

¹⁹¹ **Änderungen der Bundesverfassung** treten in der Regel am Tage der Annahme durch Volk und Stände automatisch in Kraft, soweit im Bundesbeschluss (Abstimmungsvorlage) nichts anderes bestimmt wird (@s. Art. 195 BV), selbst wenn weder das Abstimmungsergebnis erwahrt noch der Text in der AS publiziert worden ist – der Verfassungstext kann infolge der vorgängigen Publikation der Abstimmungsvorlage im Bundesblatt als bekannt vorausgesetzt werden.

¹⁹² In den Übergangsbestimmungen des entsprechenden Bundesbeschlusses kann jedoch aus zwingenden Gründen ein anderer Zeitpunkt bestimmt werden.

Beispiele:

- Änderung der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Gründung des Kantons Jura (@s. Art. 1 und 80 aBV; angenommen in der Volksabstimmung vom 24. September 1978, in Kraft seit 1. Januar 1979 [es handelt sich hier aber eher um einen Sonderfall]);
- Aufhebung des Spielbankenverbots (@s. Art. 35 aBV); angenommen in der Volksabstimmung vom 7. März 1993; die Aufhebung tritt jedoch erst auf den durch den Bundesrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft (@s. BBI 1992 VI 58 f.).

¹⁹³ Der **Gesetzgeber** ist bei der Bestimmung des Termins für das Inkrafttreten seiner Gesetze rechtlich frei. Allerdings muss er auf bestimmte Umstände und Folgen Rücksicht nehmen: Ein Erlass kann nur in Kraft treten, wenn die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist oder wenn der Erlass in der Volksabstimmung angenommen wurde. Zudem muss vorläufig das Abstimmungsergebnis erwahrt werden. Gesetze müssen vollzogen werden können; die vollziehenden Stellen (Bundesrat und Verwaltung; Kantone; Gerichte) brauchen die erforderliche Zeit, sich auf den Gesetzesvollzug vorzubereiten.

¹⁹⁴ Wurde das Inkraftsetzen eines rechtsetzenden Erlasses der Bundesversammlung dem **Bundesrat** übertragen, so vollzieht er damit eine Bestimmung des Gesetzes oder des Beschlusses. Wenn der Bundesrat die Inkraftsetzung lange oder sogar auf unbestimmte Zeit hinausschiebt, würde er zwar dem Buchstaben nach keine ausdrückliche Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift verletzen, jedoch den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und des pflichtgemässen Ermessens zuwiderhandeln. Eine solche Handlungsweise würde auch dem Sinn der Gesetzgebung widersprechen. Es liegt in der Natur der Dinge, dass der Gesetzgeber die Gesetze erlässt, damit sie angewendet werden.

Folgendes ist bei der Wahl des Zeitpunkts des Inkrafttretens zu beachten:

- Der Zeitpunkt des Inkrafttretens darf nicht willkürlich festgesetzt werden, sondern es müssen sachliche Gründe für den Entscheid vorliegen: Aus finanziellen Gründen (z.B. Steuererleichterungen) darf das Inkrafttreten nicht verzögert werden; dies gilt auch bei Bestimmungen, die höhere Bundesbeiträge vorsehen. Der Bundesrat darf das Inkraftsetzen eines Gesetzes nicht hinausschieben, nur weil es gegen seinen Willen oder mit stark von seinem Entwurf abweichendem Inhalt erlassen wurde. Schliesslich darf bei der Wahl des Zeitpunkts niemand im Widerspruch zum Willen des Erlasses bevorzugt oder benachteiligt werden, insbesondere weder im Hinblick auf die wirtschaftliche noch auf die politische Macht einzelner Gruppen, die Vor- oder Nachteile zu erwarten haben (® s. VPB 32 [1964-65], Nr. 11, S. 23 ff. mit Beispielen).
- Auf welchen Zeitpunkt hin kann der Erlass in Kraft gesetzt werden? Gewisse rechtsetzende Erlasse verlangen eine Anpassung des kantonalen Rechts (z.B. ZGB) oder setzen eine Reorganisation der Verwaltung voraus. In jenen Bereichen, in denen den Kantonen der Vollzug der Bundesgesetzgebung zukommt, ist ein ausreichender Zeitraum besonders wichtig. Je nach dem sind zwischen Schlussabstimmung und Inkrafttreten ein bis drei Jahre vorzusehen (z.B. Revision des Eherechts: Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984; Inkrafttreten: 1. Januar 1988). Allenfalls ist auch auf die Bedürfnisse der Privatwirtschaft Rücksicht zu nehmen. Bei besonderen Umständen könnte es sich empfehlen, vor dem Inkrafttretensentscheid die Kantone und die Verbände zu einer Stellungnahme einzuladen.

- Gelegentlich kann der Zusammenhang der Materie des einen Gesetzes mit derjenigen eines anderen Erlasses einen Grund dafür bilden, mit der Inkraftsetzung des ersten Erlasses zuzuwarten, bis der zweite ein gewisses Stadium des Gesetzgebungsverfahrens erreicht hat. Dies wird z.B. dann zutreffen, wenn das eine Gesetz materielles Recht ordnet, das andere Gesetz jedoch das formelle Recht, also insbesondere die Verfahrensbestimmungen enthält, die für die Verwirklichung des materiellen Rechts gelten. Aber auch materielle Bestimmungen verschiedener Erlasse können einen so engen Zusammenhang aufweisen, dass es sich rechtfertigt, den einen Erlass nur mit Rücksicht auf den anderen Erlass in Kraft zu setzen.
- Es können auch Gründe für eine möglichst baldige Inkraftsetzung eines Gesetzes vorliegen, nämlich dann, wenn aus sozialen Überlegungen heraus gewisse Errungenschaften den Bürgerinnen und Bürgern ohne Verzug zugute kommen sollen.
- Auch Zweckmässigkeitsüberlegungen können für die Wahl eines bestimmten Inkrafttretensdatums sprechen, und zwar dann, wenn ein anderer Zeitpunkt die praktische Handhabung eines Gesetzes erschweren würde.
- Sind allenfalls andere Gegebenheiten bei der Wahl des Zeitpunkts zu berücksichtigen?

Beispiel:

- Bei der Wahl des Inkrafttretens des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, © s. AS 1992 2463, SR 312.5) war darauf zu achten, dass es gleichzeitig mit dem Europäischen Übereinkommen vom 24. November 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in der Schweiz (SR 0.312.5) in Kraft trat (1. Januar 1993).

- Oft bedarf ein Gesetz einer ausführenden Verordnung. In einem solchen Falle sollten das Gesetz und die Verordnung auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden.
- Der Inkrafttretenstermin muss so bemessen sein, dass eine vorgängige Publikation des Erlasses in der AS möglich ist. Zwischen dem Entscheid des Erlassgebers und dem Inkrafttreten sollten daher (wenn möglich) eine Zeit von mindestens vier Wochen veranschlagt werden.

1363.32 *Sofortiges Inkrafttreten*

¹⁹⁵ Änderungen der **Bundesverfassung** treten in der Regel am Tage ihrer Annahme in Kraft.

¹⁹⁶ Auch **dringliche Bundesgesetze** treten üblicherweise am Tage ihrer Verabschiedung durch das Parlament oder am Tag danach in Kraft (© s. Ziff. 1362.2 oben). Gelegentlich treten dringliche Bundesgesetze al-

lerdings nicht unmittelbar nach ihrer Verabschiedung, sondern infolge ausdrücklicher Bestimmung auf einen späteren Zeitpunkt in Kraft. Falls die Vorlagen in einem allfälligen Referendum verworfen würden, hätten sie dennoch gestützt auf Artikel 165 Absatz 2 BV innert Jahresfrist nach ihrer **Annahme** durch die Bundesversammlung ausser Kraft zu treten. Ein Verschieben des Zeitpunkts des Inkrafttretens hat somit eine Verkürzung der Geltungsdauer zur Folge.

Beispiel:

- Der als dringlich erklärte Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung ist nicht, wie üblicherweise, unmittelbar nach seiner Verabschiedung in Kraft getreten, sondern gestützt auf den gesetzgeberischen Willen erst am 1. Januar 1993 (@ s. AS 1992 1838, SR 832.11).

¹⁹⁷ Gelegentlich treten auch **Verordnungen** sofort in Kraft. Manchmal liegen in solchen Fällen die Voraussetzungen der ausserordentlichen Bekanntmachung vor (@ s. Art. 7 Abs. 3 Publikationsgesetz, SR 170.512).

Beispiele:

- Die Bundeskanzlei publiziert eine aktualisierte Liste der ausserordentlichen Bekanntmachungen (@ s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

¹⁹⁸ Selbst wenn Gründe für ein rasches Inkrafttreten eines Erlasses vorliegen, haftet dem sofortigen Inkrafttreten der Nachteil an, dass der Erlass vorgängig nicht ordentlich publik gemacht werden kann. Er kann dadurch u.U. nicht in allen Fällen durchgesetzt werden. Es empfiehlt sich deshalb, Erlasse so wenig wie möglich sofort in Kraft zu setzen und der amtlichen Veröffentlichung die notwendige Zeit einzuräumen. Wenn möglich sollte auch bei Erlassen, die im Verfahren der ausserordentlichen Bekanntmachung ergehen, eine gewisse Zeit bis zum Inkrafttreten eingeräumt werden.

¹⁹⁹ Das Datum des Inkrafttretens sollte im Übrigen nicht mit demjenigen der Beschlussfassung übereinstimmen: Wird nämlich für das Inkrafttreten zusätzlich keine bestimmte Tageszeit festgelegt, tritt der Erlass um 00.00 Uhr des Tages der Beschlussfassung – und somit rückwirkend – in Kraft. Es wird deshalb empfohlen, den Erlass auf eine bestimmte Stunde am Tage der Beschlussfassung oder noch besser auf den der Beschlussfassung **folgenden** Tag in Kraft zu setzen, z.B.: "Diese Verordnung tritt am 7. Mai 1992 in Kraft" oder "Diese Verordnung tritt am 6. Mai 1992 um 11.00 Uhr in Kraft".

Folgendes ist im Hinblick auf das sofortige Inkrafttreten zu beachten:

- Sind Gründe vorhanden, die ein sofortiges Inkrafttreten rechtfertigen (insbesondere die Voraussetzungen für die ausserordentliche Bekanntmachung)?
- Kann der Erlass nicht zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden?
- Falls Bundesgesetze als dringlich erklärt werden sollen, ist auf diese Tatsache bereits in der Botschaft hinzuweisen.
- Sind die Vorarbeiten für die ausserordentliche Bekanntmachung an die Hand genommen worden?

1363.33 *Inkrafttreten zu einem späteren Zeitpunkt*

²⁰⁰ Das Publikationsgesetz schreibt vor, dass Erlasse des Bundes in der Regel mindestens fünf Tage vor ihrem Inkrafttreten in der AS veröffentlicht werden müssen (@ s. Art. 6 Abs. 1 PubIG).

1363.34 *Rückwirkendes Inkrafttreten*

²⁰¹ Beim rückwirkenden Inkrafttreten geht es nicht um die materielle Gestaltung des Erlasses (@ s. dazu Ziff. 726 unten [Intertemporales Recht]), sondern lediglich um die Frage, ob ein Erlass auf einen Zeitpunkt, der vor dem Inkrafttretensbeschluss liegt, in Kraft gesetzt werden kann und soll.

²⁰² Treten Wirkungen eines Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses nach seiner Verabschiedung, aber noch vor der Publikation in der AS – also z.B. während der Referendumsfrist – ein, muss dies ausdrücklich im Erlass selbst festgehalten werden.

²⁰³ **Auf jeden Fall gilt:** Die Ermächtigung des Bundesrates, den Zeitpunkt für das Inkrafttreten zu bestimmen, schliesst eine rückwirkende Inkraftsetzung nicht ein. Die Rückwirkung darf nur unter präzisen Bedingungen zugelassen werden (@ s. Ziff. 726 unten).

Folgendes ist im Hinblick auf das rückwirkende Inkrafttreten zu beachten:

- Bei der Vorbereitung des Inkraftsetzungsbeschlusses ist vorweg zu prüfen, ob eine rückwirkende Inkraftsetzung überhaupt zulässig und notwendig ist und ob der Erlass nicht auch auf einen bevorstehenden Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden kann. Bestehen erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit, empfiehlt es sich, auf die rückwirkende Inkraftsetzung zu verzichten.

1363.35 Gesamthafte Inkrafttreten

²⁰⁴ Grundsätzlich tritt ein Erlass in seiner Gesamtheit in Kraft. Allerdings kann es sich als notwendig erweisen, Teile eines Erlasses vor oder nach dem übrigen Erlass in Kraft zu setzen (zu den Gründen dafür ®s. Ziff. 1363.36 unten). Es ist deshalb zu prüfen, ob einzelne Bestimmungen abweichend vom übrigen Erlass in Kraft gesetzt werden müssen. Ergibt sich dafür keine Notwendigkeit, ist der gesamte Erlass auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft zu setzen.

1363.36 Gestaffeltes Inkrafttreten

²⁰⁵ Gelegentlich werden die Bestimmungen gestaffelt in Kraft gesetzt. Gründe dafür können sein: möglichst schnelle Erreichung des Zwecks oder Vollzugsschwierigkeiten in bestimmten Bereichen, organisatorische Probleme usw.

Beispiele:

- Datum des Inkrafttretens des revidierten Aktienrechts: 1. Juli 1992; Inkrafttreten der Bestimmungen über die Konzernrechnung (®s. Art. 663e-663g): 1. Juli 1993 (AS 1992 I 733).
- Datum des Inkrafttretens des revidierten OG (heute aufgehoben): 15. Februar 1992; Inkrafttreten der Art. 98 Bst. e, 116, 117 Bst. c und 130: 1. Januar 1994 (®s. Verordnung vom 15. Januar 1992 über die teilweise Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [®s. AS 1992 I 337, SR 173.110.0] und Verordnung vom 3. Februar 1993 über die vollständige Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [®s. AS 1993 I 877, SR 173.110.01]).

²⁰⁶ Wird dem Bundesrat durch den Gesetzgeber die Kompetenz übertragen, das Inkrafttreten zu beschliessen, enthält eine solche Delegation nach der herrschenden Praxis die Befugnis, den Erlass gestaffelt in Kraft zu setzen, selbst wenn dies im Erlass nicht ausdrücklich festgehalten worden ist.

Beispiel:

- Art. 73 Abs. 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978 (®s. AS 1979 113 und 679).

Folgendes ist im Hinblick auf das gestaffelte Inkrafttreten zu beachten:

- Soll der Erlass gestaffelt in Kraft gesetzt werden, ist dann eine Bundesratsverordnung über das Inkrafttreten vorzubereiten, wenn gleichzeitig

Übergangs- bzw. Einführungsbestimmungen erlassen werden müssen oder bezüglich des Teils des Erlasses, für den das Datum des Inkrafttretens noch nicht festgesetzt werden kann (® s. auch Rz. 110 GTR).

1364 *Ausserkrafttreten und Suspendierung*

²⁰⁷ Mit dem Ausserkrafttreten verliert ein Erlass grundsätzlich seine Geltung (vorbehältlich der Bestimmungen über das intertemporale Recht des neuen Rechts). Bei der Suspendierung hingegen verliert der geänderte Erlass nur vorübergehend seine Geltung und "lebt wieder auf", wenn der Änderungserlass seinerseits ausser Kraft tritt.

1364.1 Ausserkrafttreten

1364.11 *Formelle Aufhebung*

Befristeter Erlass

²⁰⁸ Der befristete Erlass tritt mit dem Ablauf der Frist ohne Weiteres ausser Kraft. Ein besonderer Beschluss über das Ausserkrafttreten ist nicht notwendig.

²⁰⁹ Eine Verlängerung der Geltungsdauer kann erreicht werden, indem durch eine Teilrevision die ursprüngliche Bestimmung über die Geltungsdauer durch einen neuen Absatz ergänzt wird, welche die Verlängerung enthält. Damit bleibt die ursprüngliche Geltungsdauer auch im bereinigten Erlass weiterhin sichtbar (® s. GTR, Rz. 201).

Beispiel:

- Der Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (BMM) wurde erstmals verlängert am 9. Juni 1977 bis 31. Dezember 1982 (® s. Art. 35 Abs. 1, AS 1977 1269) und ein weiteres Mal am 19. März 1982 bis 31. Dezember 1987 (® s. Art. 35 Abs. 2, AS 1982 1234). Durch Bundesbeschluss vom 19. Juni 1987 erfolgte die dritte Verlängerung: "Die Geltungsdauer dieses Beschlusses wird bis zum Inkrafttreten eines ihn ersetzenden Bundesgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1992 verlängert" (® s. Art. 35 Abs. 2, AS 1987 1189; in Kraft seit 1. Januar 1988). Der BMM wurde in der Zwischenzeit durch die Änderung des OR vom 15. Dezember 1989 auf den 1. Juli 1990 aufgehoben (® s. AS 1990 802).

Unbefristeter Erlass

²¹⁰ ® s. auch GTR, Rz. 196 ff.

²¹¹ Unbefristete Erlasse gelten für unbestimmte Zeit. Sie enthalten demzufolge keine Bestimmung über das Ausserkrafttreten.

²¹² Ein unbefristeter Erlass oder einzelne Bestimmungen davon werden dann ausser Kraft gesetzt, wenn ein mindestens gleichrangiger jüngerer Erlass entsprechende Aufhebungsbestimmungen (oft im Anhang) enthält. Der ältere Erlass tritt auch bei Ausserkraftsetzung des jüngeren Erlasses nicht mehr in Kraft.

²¹³ Verordnungen treten auch bei Änderung des ihnen übergeordneten Gesetzes nicht automatisch ausser Kraft, sondern bedürfen eines entsprechenden Ausserkraftsetzungsbeschlusses durch den Verordnungsgeber selbst (in der Regel durch Erlass einer neuen Verordnung).

Folgendes ist im Hinblick auf die Ausserkraftsetzung zu beachten:

- Deckt der neue Erlass den bisherigen vollständig ab und soll dieser auch in seiner Gesamtheit aufgehoben werden oder bleiben Teile davon nach wie vor in Kraft?
- Deckt der neue Erlass mehrere bestehende ab und müssen sie alle aufgehoben werden?
- Bei der Aufhebung ist der Parallelismus der Formen zu beachten: Grundsätzlich kann nur gleichstufiges Recht aufgehoben werden. Wird eine Bundesratsverordnung durch Aufhebung des die Grundlage bildenden Bundesgesetzes hinfällig, kann sie nicht durch das neue Bundesgesetz, sondern lediglich durch eine neue Bundesratsverordnung aufgehoben werden.

Ausnahme: Die Praxis lässt es zu, dass neue Bundesratsverordnungen nicht nur bisherige, sondern gleichzeitig auch sachlich zusammenhängende Departementsverordnungen oder Erlasse von Ämtern aufheben, allerdings nur dann, wenn keine neue Departementsverordnung oder kein neuer Amtserlass vorgesehen ist.

Beispiele:

- Die Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich (® s. Art. 24, AS 1991 44, SR 172.015) hob nicht nur den Bundesratsbeschluss vom 24. November 1971 über die Klassifizierung der Akten im zivilen Verwaltungsbereich auf, sondern auch die entsprechenden Vorschriften der Bundesanwaltschaft vom 1. September 1972.

- Die Inspektionsverordnung vom 21. November 1990 hob nicht nur die Verordnung des Bundesrates vom 19. November 1969 über die gemeindeweisen Waffen- und Ausrüstungsinspektionen auf, sondern auch die entsprechende Verfügung des EMD vom 20. November 1969 (@ s. Art. 15, AS 1992 2039).

²¹⁴ Wird ein Erlass ersatzlos ausser Kraft gesetzt, ist ein besonderer Aufhebungserlass vorzubereiten.

Beispiel:

- Aufhebung vom 11. März 1991 der Verordnung über den Schutz von Vermögenswerten des Staates Kuwait in der Schweiz (@ s. AS 1991 788). Solche Aufhebungserlasse werden in gleicher Weise wie die aufgehobenen Erlasse veröffentlicht.

1364.12 Materielle Aufhebung

²¹⁵ Zwei verschieden alte Rechtsnormen widersprechen sich, ohne dass die jüngere Norm die ältere formell ausser Kraft gesetzt hat. Welche der beiden Normen gilt, ist durch Auslegung zu ermitteln. **Die materielle Aufhebung betrifft die Rechtsanwendung und nicht die Rechtsetzung.** Allerdings hat die Rechtsetzung auf die Rechtsanwendung einen Einfluss, je nachdem, wie ein Gesetz erarbeitet und formuliert worden ist: Wurde bei der Erlassvorbereitung das normative Umfeld genau überprüft und wurde der Erlass entsprechend abgefasst, können Fälle von materieller Aufhebung auf ein Minimum reduziert werden. Wurde ein Erlass jedoch schlecht in das normative Umfeld eingefügt, sind materielle Aufhebungen wohl kaum zu vermeiden (@ s. auch Ziff. 722 unten [Harmonie der Rechtsordnung]).

1364.2 Suspendierung

²¹⁶ Wird durch einen befristeten Erlass ein unbefristeter abgeändert, leben dessen Bestimmungen nach Ausserkraftsetzung des befristeten Erlasses in ihrer vollen Wirkung wieder auf (Suspendierung). Auf eine Suspendierung sollte aus Gründen der Rechtssicherheit wenn immer möglich verzichtet werden, insbesondere dann, wenn der geänderte Erlass vorgängig bereits mehrmals geändert wurde. Bei einer längeren Suspendierung kann (trotz EDV-Hilfsmittel) das Feststellen, welchen Wortlaut der geänderte Erlass vor der Suspendierung hatte, zu Schwierigkeiten führen.

²¹⁷ Allerdings gibt es auch gute Gründe, weshalb ein Erlass nur vorübergehend abgeändert werden soll.

Beispiele:

- Änderung des Asylgesetzes durch den dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren, befristet bis 31. Dezember 1995 (@s. AS 1990 938).
- Die im Hinblick auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens vorgeschlagenen Änderungen des VwVG, des OG und der BStP hätten nur so lange gegolten, als das EWR-Abkommen in Kraft gestanden wäre (@s. Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft, BBl 1992 V 737 ff.), da sonst bei einem allfälligen Ausscheiden der Schweiz aus dem EWR EWR-relevante Bestimmungen im Verfahren vor Bundesbehörden nach wie vor hätten angewandt werden müssen.

²¹⁸ Eine besondere Form der Suspendierung ist das vorübergehende ersatzlose Ausserkrafttreten eines Erlasses (Sistierung). Eine Sistierung sollte nur ausnahmsweise beschlossen werden.

Beispiel:

- Auf den 9. September 1993 wurde die Verordnung vom 30. Juni 1993 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Haiti bis auf Weiteres sistiert (@s. AS 1993 2581); auf den 21. Oktober 1993 wurde die Verordnung wieder in Kraft gesetzt (@s. AS 1993 2953).

1365 *Hilfsmittel*

Schweizerische Bundeskanzlei, Totalrevision des Publikationsgesetzes, Übersicht über die mit der Totalrevision des Publikationsrechts erfolgten Änderungen (@s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006.

Nussbaum, Hans Georg, *Das Bundesgesetz nach der Verabschiedung durch die Bundesversammlung*, LeGes 2000/2, S. 39-73.

14 *Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten*

141 **Einleitung**

²¹⁹ Die Verwaltung arbeitet traditionellerweise nach dem Grundsatz der gleichmässigen und gleichzeitigen Erledigung der vielfältigen Staatsaufgaben. Zur geordneten und effizienten Leistungserbringung ist sie in klar abgegrenzte Einheiten unterteilt; ihnen sind je spezifische Sachbereiche zugewiesen. Diese Struktur bewährt sich dann, wenn Routinetätigkeiten mit wiederkehrendem, gleichem oder ähnlichem Charakter zu erfüllen sind ("Courant normal") und wenn diese Tätigkeiten klar abgrenzbar sind.

²²⁰ Rechtsetzungsvorhaben weichen von Routinegeschäften insofern ab, als eine einmalige Aufgabe mit spezifischer Zielsetzung mit begrenzten Ressourcen erfüllt werden muss. Für die Erledigung solcher Geschäfte empfiehlt sich deshalb u.U. ein besonderes, **projektorientiertes** Vorgehen.

²²¹ Beim **Projektmanagement** handelt es sich um ein Instrument, welches durch eine bestimmte Organisationsform sowie Planungs- und Kontrolltechnik eine der Aufgabe angepasste Problemlösung ermöglicht. Die nachfolgenden Erläuterungen stellen die Grundsätze des Projektmanagements anhand der Besonderheiten eines Rechtsetzungsvorhabens dar.

²²² Das vorliegende Kapitel enthält folgende Unterkapitel:

- Bedeutung und Inhalt des Projektmanagements (® s. Ziff. 142);
- Projektdurchführung (® s. Ziff. 143).

142 **Bedeutung und Inhalt des Projektmanagements**

²²³ Ein Projekt ist in der Regel ein grösseres Vorhaben, das sich durch bestimmte Eigenschaften gekennzeichnet, z.B. durch:

- die Zielvorgabe;
- einen gewissen Neuheitsaspekt (keine Routinetätigkeit);
- das Zusammenwirken verschiedener Einflussfaktoren;
- eine besondere Komplexität und Risikoträchtigkeit;
- eine interdisziplinäre Aufgabenstellung;
- eine zeitliche, finanzielle oder personelle Begrenzung;
- einen so grossen Umfang, dass eine Aufteilung in Phasen sinnvoll erscheint.

224 Lässt sich die Definition eines Projekts auch auf ein Rechtsetzungsvorhaben anwenden?

225 Ein Rechtsetzungsvorhaben weist in sehr vielen Fällen folgende Merkmale auf:

- **Auftrag und Ziel:** Ausarbeitung eines neuen oder Änderung eines bestehenden Erlasses auf Grund einer bestimmten oder noch zu bestimmenden Vorgabe;
- **Einmaligkeit:** ein Rechtsetzungsvorhaben stellt in der Regel keine Routineaufgabe dar;
- **Komplexität:** das zu lösende Problem ist von verschiedenen Faktoren abhängig;
- **Dynamik:** die Aufgaben und die Problemstellung innerhalb des Rechtsetzungsprozesses können sich ändern;
- **Risiko:** mit der Neuheit des Vorhabens verbunden sind Unsicherheiten; die Probleme sind nicht auf Anhieb durchschau- und beurteilbar;
- **Arbeitsaufwand:** oft dauert ein Rechtsetzungsprojekt mehrere Jahre;
- **Befristung:** ein Rechtsetzungsvorhaben ist in den meisten Fällen in- nert einer bestimmten Frist zu vollenden;
- **interdisziplinärer Charakter:** es wirken Personen mit unterschiedlichen Ausbildungen und Kenntnissen sowie verschiedene Stellen (Fachamt, Bundesamt für Justiz, Zentrale Sprachdienste der Bundeskanzlei) an der Rechtsetzung mit.

226 Die erwähnten Eigenschaften machen deutlich, dass ein Rechtsetzungsvorhaben ohne Weiteres als Projekt im Sinne des Projektmanagements charakterisiert werden kann. Es empfiehlt sich deshalb, auch ein Rechtsetzungsvorhaben nach einem standardisierten Verfahren zu planen und durchzuführen. Das Projektmanagement ist eine für die Lösung eines bestimmten Problems - hier Ausarbeitung oder Änderung eines Erlasses - anwendbare und geeignete Methode. Damit können auch die personellen, finanziellen und anderen zur Verfügung stehenden oder benötigten Ressourcen für die Problemlösung effizient eingesetzt werden.

227 Das Projektmanagement umfasst die folgenden drei Elemente:

- **Projektdurchführung** (® s. Ziff. 143 unten);
- **Projektablaufphasen** (® s. Ziff. 12 oben);
- **Problemlösungsmethodik;** die entsprechenden näheren Ausführungen finden sich in Ziff. 2 unten.

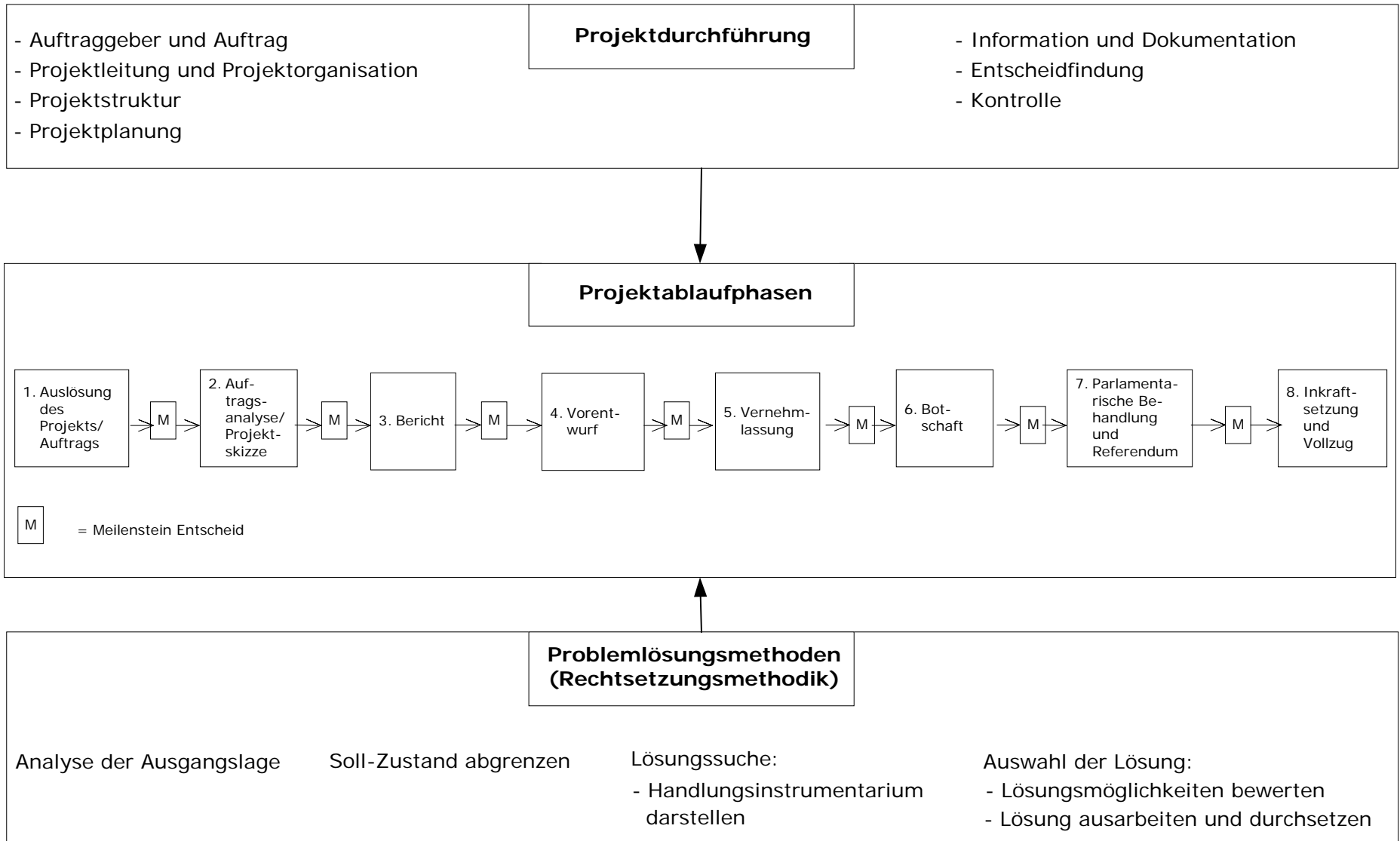
228 Die anschliessende Grafik stellt das Projektmanagement eines Rechtsetzungsprojekts dar.

229 Jedes Element des Projektmanagements hat seine besondere Funktion. Die drei Elemente bilden aber gemeinsam eine Einheit. Würde eines

fehlen, könnte das Projektmanagement nicht zufrieden stellend angewandt werden.

²³⁰ Projektmanagement richtet sich nicht nur an die Projektleitung, sondern an alle an einem Rechtsetzungsvorhaben beteiligten Personen unterschiedlicher hierarchischer Stufen. Sie alle sollten mit den Grundsätzen des Projektmanagements vertraut sein und sich auch an diese halten. Durch die Anwendung der Grundsätze des Projektmanagements bestehen gute Chancen, dass ein Rechtsetzungsvorhaben effizient bewältigt werden kann.

Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten



143 Projektdurchführung

²³¹ Während die Projektablaufphasen die zeitliche Struktur eines Projekts bilden und die Problemlösungsmethodik zur Entscheidungsfindung in der Sache selbst führt, handelt es sich bei der Projektdurchführung um den Managementteil eines Projekts. Die Projektdurchführung umfasst mehrere Elemente.

1431 Auftraggeber und Erteilung des Auftrags

1431.1 Auftraggeber

²³² In der Regel ist es unnötig, den Auftraggeber zu bestimmen, weil er bekannt ist. Bei einem Rechtsetzungsvorhaben kann man diese Problematik gleichwohl kurz streifen. Wer ist der Auftraggeber eines Rechtsetzungsprojekts? Das Parlamentsmitglied, das einen entsprechenden Vorstoss eingereicht hat? Der Bundesrat, der bereit ist, diesen entgegenzunehmen? Das in der Sache zuständige Departement? Die Direktion des zuständigen Amtes? Ist der Auftraggeber während des ganzen Projektablaufs immer derselbe, oder können die Zuständigkeiten wechseln?

²³³ Diese und ähnliche Fragen lassen sich generell nicht beantworten. Als Auftraggeber kommt eine Instanz in Frage, die während des ganzen Ablaufs eines Rechtsetzungsprojekts zur Verfügung steht und in der Lage ist, sich mit der Angelegenheit zu befassen sowie die notwendigen Zwischenentscheide zu fällen. Deshalb kann ein Parlamentsmitglied schlecht als Auftraggeber betrachtet werden. Auch der Bundesrat eignet sich nicht zwingend als Auftraggeber, selbst wenn wichtige Zwischenentscheide (z.B. die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens) durch ihn gefällt werden. **Es ist deshalb davon auszugehen, dass das in der Sache zuständige Bundesamt als Auftraggeber zu betrachten ist.** Dies schliesst nicht aus, dass gewisse Entscheide auf Departementsstufe gefällt werden.

²³⁴ Den Auftrag zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs erteilt das zuständige Departement.

1431.2 Aufgaben des Auftraggebers

²³⁵ Der Auftraggeber

- formuliert das Projektziel;
- legt die Projektorganisation fest und ernennt die Projektleiterin oder den Projektleiter;
- erteilt der Projektgruppe einen schriftlichen Auftrag;

- legt die Entscheidungskompetenzen der Projektleitung gegenüber der Linienhierarchie fest;
- unterstützt die Projektleitung gegenüber den Linienvorgesetzten;
- sorgt dafür, dass die Projektgruppe die nötigen Mittel erhält;
- legt die Projektablaufphasen fest;
- entscheidet nach jeder Phase über das weitere Vorgehen (Meilenstein-Entscheid);
- entscheidet über die Projektprioritäten (Vermeidung von Kollisionen bei Kapazitätsengpässen);
- entscheidet über die zu wählende Lösungsvariante;
- setzt sich gedanklich laufend mit der entstehenden Lösung auseinander und pflegt mit der Projektleitung einen regen Informationsaustausch.

1431.3 Auftragserteilung

²³⁶ Der Auftraggeber sollte stets einen schriftlichen Auftrag erteilen. Wird einer Kommission der Auftrag erteilt, sieht bereits das geltende Recht vor, dass eine schriftliche Einsetzungsverfügung erlassen wird (§ s. Ziff. 1321.2 oben [Organisation und Tätigkeit der Kommissionen]).

²³⁷ Wird die Verwaltung oder eine Arbeitsgruppe mit gesetzgeberischen Vorarbeiten betraut, wird nicht immer ein schriftlicher Auftrag erteilt. Es empfiehlt sich indessen auch hier, einen schriftlichen Auftrag mit mindestens folgendem Inhalt zu erteilen:

- Orientierung: Worum geht es?
- Zielsetzung: Was soll erreicht werden?
- Verantwortung: Wer ist verantwortlich (Projektorganisation)?
- Ressourcen: Welche personellen und finanziellen Mittel stehen zur Verfügung?
- Termine: Bis wann ist das Ziel zu erreichen?
- Handlungsspielraum: Wo hat die Projektleitung Freiheiten im Vorgehen und wo ist sie gebunden?

²³⁸ Fehlt ein schriftlicher Auftrag, wird die Projektleitung - oder wenn eine solche noch gar nicht eingesetzt worden ist, das Bundesamt - im Rahmen der Projektablaufphase "Auftragsanalyse/Projektskizze" und in Anwendung der Problemlösungsmethodik (Problemlösungszyklus, § s. Ziff. 21 unten) den Auftrag analysieren und präzisieren, wie der Auftrag erfüllt werden könnte. Die "Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten" (§ s. Anhang 2) kann dabei hilfreich sein. Die Auftragsanalyse ist dem Auftraggeber vorzulegen. Dieser entscheidet über das weitere Vorgehen (Meilenstein-Entscheid).

1432 Festlegung der Projektleitung und der Projektorganisation

²³⁹ Ein Projekt zeichnet sich dadurch aus, dass bestehende organisatorische Strukturen (z.B. Sektion oder Abteilung) in der Regel nicht genügen, um den Auftrag zu erfüllen. Deshalb werden für die Erfüllung des Projektauftrags besondere Projektorganisationen gebildet.

1432.1 Projektleitung (PL)

²⁴⁰ An der Spitze eines Projekts steht eine Projektleiterin oder ein Projektleiter. Generell werden an die Projektleitung bestimmte Anforderungen gestellt. Auf Grund von Kriterien kann ein entsprechendes Anforderungsprofil entworfen werden. Dafür empfiehlt sich folgendes Vorgehen: Zuerst werden die wichtigsten Projektkriterien festgelegt. Diese hängen vom zu erledigenden Rechtsetzungsprojekt ab. Anschliessend folgt die Gewichtung der fachlichen und führungsmässigen Anforderungen an die Projektleitung. Für die Projektleitung sollte eine Persönlichkeit gesucht werden, deren Eignung dem gewünschten Anforderungsprofil am besten entspricht.

1432.2 Mögliche Kriterien für das Anforderungsprofil:

- fachliche Kompetenz;
- organisatorische Fähigkeiten (koordinieren, Prioritäten setzen, delegieren);
- Kommunikationsfähigkeit und Verhandlungsgeschick;
- persönliche Fähigkeiten (Objektivität, natürliche Autorität, Loyalität, Belastbarkeit, Verantwortungsbewusstsein).

1432.3 Aufgaben der Projektleitung

²⁴¹ Die Projektleiterin oder der Projektleiter

- bereitet die Formulierung der Projektziele vor und lässt sie vom Auftraggeber genehmigen;
- bereitet die Festlegung der Projektorganisation vor und lässt sie vom Auftraggeber genehmigen;
- bereitet den schriftlichen Projektauftrag vor und lässt ihn vom Auftraggeber genehmigen;
- führt die Mitglieder der Projektgruppe;
- stellt Antrag auf Festlegung der Projektablaufphasen und lässt sie vom Auftraggeber genehmigen;

- bereitet die Entscheide über das weitere Vorgehen (Meilenstein-Entscheide) vor, stellt entsprechend Antrag und führt die getroffenen Entscheide aus;
- plant und überwacht die Projektdurchführung (inklusive Termine und Kosten);
- stellt den Informationsaustausch und die Dokumentation sicher;
- hält das Projekt fachlich und administrativ im Griff;
- "verkauft" das Projekt nach innen und aussen.

²⁴² Ein einfaches Projekt wird allenfalls von einer einzigen Person betreut.

1432.4 Projektgruppe

²⁴³ Die Projektleitung und weitere Personen, die für das Projekt eingesetzt werden, bilden die Projektgruppe. Folgende Faktoren können für die Bildung und die Grösse einer Projektgruppe entscheidend sein: Umfang und Bedeutung des Rechtsetzungsvorhabens, die zu wählende Projektorganisation oder die vorgesehene Projektstruktur. Von der Projektorganisation hängen die Befugnisse der Projektleitung gegenüber den Mitgliedern der Projektgruppe ab.

1432.5 Leitungsausschuss

²⁴⁴ Unabhängig von der gewählten Organisationsform wird bei einem Projekt sehr oft (aber nicht immer) ein Leitungsausschuss (Kerngruppe, Projektoberleitung, Projektsteuerungsausschuss) aus Vertreterinnen und Vertretern wichtiger, kompetenter und betroffener Stellen gebildet, welche dadurch für das Projekt eine Mitverantwortung übernehmen. Der Leitungsausschuss ist eine Art "Verwaltungsrat" des Projekts und der Projektleitung als "Direktion" übergeordnet und somit im Allgemeinen nicht identisch mit der eigentlichen Projektgruppe. Der Auftraggeber ist in der Regel im Leitungsausschuss vertreten.

²⁴⁵ Die Hauptaufgabe des Leitungsausschusses ist, wichtige Entscheide für den Auftraggeber vorzubereiten oder an seiner Stelle zu fällen.

²⁴⁶ Arbeitsgruppen, Studien- oder Expertenkommissionen sind in der Regel vom Leitungsausschuss zu unterscheiden, da sie oft nur zeitweise zur Lösung eines bestimmten Problems eingesetzt werden.

²⁴⁷ Eine gewählte Organisationsform bleibt nicht immer über alle Projektphasen hinweg gültig. In den verschiedenen Phasen können sich u.a. der beteiligte Personenkreis ändern und die Schwerpunkte der Bearbeitung verschieben. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die gesetzgeberischen Vorarbeiten zuerst von einer Studienkommission an die Hand

genommen und anschliessend durch eine Expertenkommission fortgeführt werden.

1432.6 Projektorganisation

²⁴⁸ Die verschiedenen Projektorganisationen werden auf den folgenden Seiten kurz erläutert.

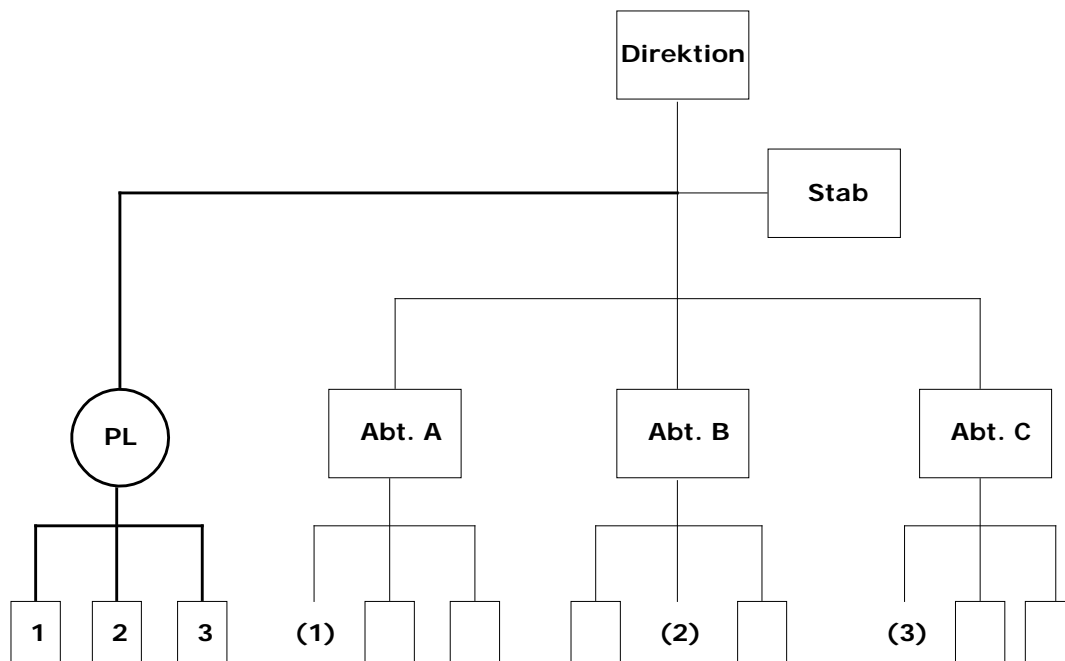
²⁴⁹ Die Wahl der richtigen Organisationsform hängt im Wesentlichen von folgenden Faktoren ab:

- Grösse und Umfang eines Projekts (zeitlich und kostenmässig);
- Bedeutung, welche das Projekt hat;
- verfügbare Kapazitäten und verfügbares Know-how in einem Amt;
- Beteiligte (Personen, Abteilungen, Ämter usw.).

²⁵⁰ In der Theorie werden folgende drei Projektorganisationen unterschieden, die in der Praxis mit unterschiedlichen Ausprägungen und Mischformen anzutreffen sind:

- Reine Projektorganisation ("task force");
- Projektkoordination (Einfluss-Projektorganisation);
- Matrix-Projektorganisation.

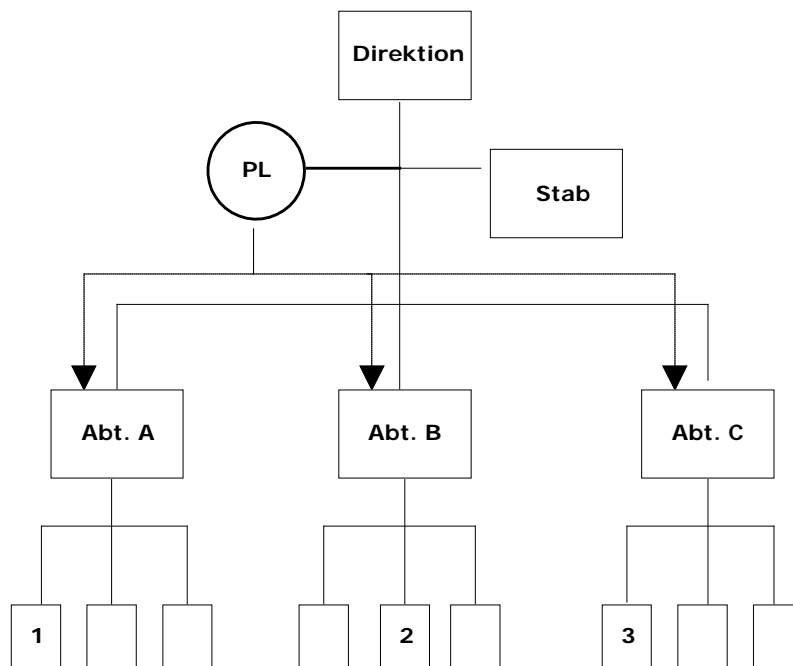
1432.7 Reine Projektorganisation ("task force")



²⁵¹ Die Mitglieder der Projektgruppe arbeiten während der ganzen Projektdauer ausschliesslich für das Projekt. Sie verlassen also ihre bisherigen organisatorischen Strukturen. Die Projektleiterin oder der Projektleiter (PL) besitzt umfassende Kompetenzen und führt die Projektorganisation parallel zur bestehenden Linienorganisation. Nach Abschluss des Projekts wird die reine Projektorganisation wieder aufgelöst. Diese eignet sich für grosse, lang andauernde Projekte, die den Einsatz von Personen mit Spezialkenntnissen erfordern.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> + Klare Kompetenzabgrenzung und Verantwortlichkeiten. + Konzentration auf Projektarbeit, da keine Nebenbelastung. + Starkes Fachgremium. + "Unabhängigkeit". + Starke Identifikation mit dem Projekt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Kosten. - Gefahr der Abkapselung und der fachlichen Eingleisigkeit. - Gruppenmitglieder müssen aus der Hierarchie für die Zeit des Projekts ausgegliedert und nach Projektabschluss wieder eingegliedert werden. - Kann die betriebliche Ablauforganisation stören.

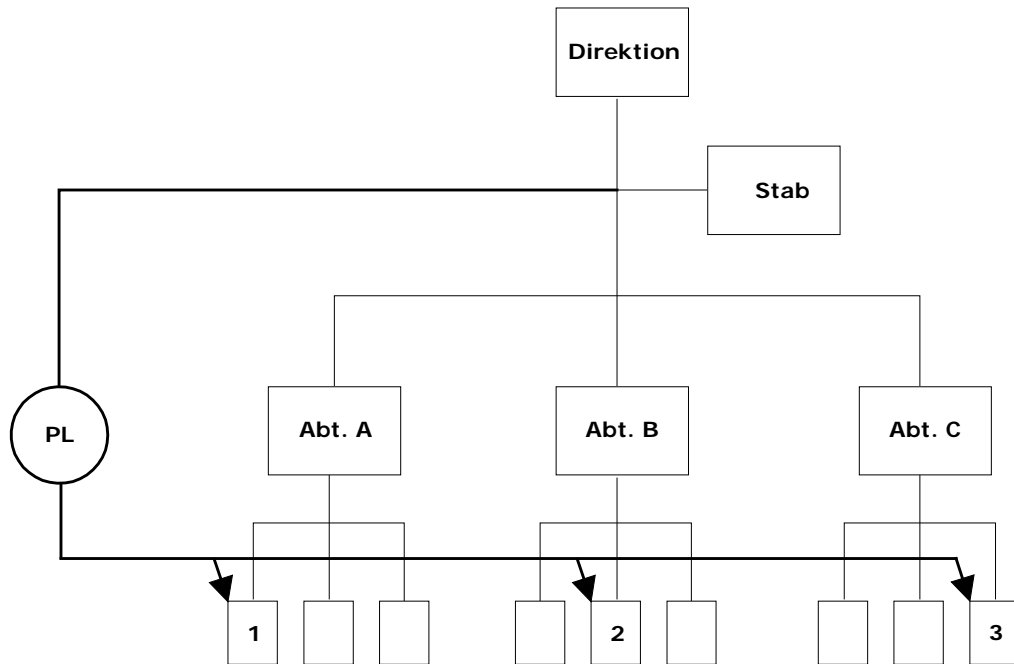
1432.8 Projektkoordination (Einfluss-Projektorganisation)



252 Die Basisstruktur der Organisationseinheit (z.B. des Amtes) wird nicht verändert. Die Mitglieder der Projektgruppe bleiben weiterhin den Linienvorgesetzten unterstellt. Die Projektleiterin oder der Projektleiter arbeitet lediglich als Koordinatorin oder Koordinator (Stabsstelle) und verfügt über keine umfassende Weisungs- und Entscheidungsbefugnis. Die Projektkoordination eignet sich vor allem für kleine Projekte.

Vorteile	Nachteile
+ Linienstruktur wird nicht berührt (keine organisatorische Umstrukturierung notwendig).	- Oft unklare Aufgaben- und Kompetenzverteilung ("Wer macht eigentlich was?").
+ Kostengünstige Organisationsform.	- Mangelnde Identifikation mit dem Projekt.
+ Grosse Flexibilität beim Personaleinsatz (gleichzeitiger Einsatz in verschiedenen Projekten).	- Schwerfälligkei bei Problemen (für Entscheide sind Linienvorgesetzte zuständig).
+ Projekterfahrung kann in Folgeprojekte einfließen.	- Häufig mangelndes Verantwortlichkeitsgefühl.

1432.9 Matrix-Projektorganisation



²⁵³ Diese Organisationsform stellt eine Mischung dar zwischen der Reinen Projektorganisation und der Projektkoordination (Einfluss-Projektorganisation). Die Matrix-Projektorganisation ist eine der am häufigsten eingesetzten Projektorganisationen. Die Mitglieder der Projektgruppe unterstehen administrativ und in allen nicht projektbezogenen Belangen ihren Linienvorgesetzten. Durch ihre Ausgestaltung (Überschneidung verschiedener Kompetenzebenen) können allerdings Konflikte auftreten.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> + Identifikation mit dem Projekt. + Flexibler Personaleinsatz. + Volle Ausnutzung der fachlichen und personellen Kapazitäten. + Übergeordnete Prioritätensetzung möglich. + Fachwissen ist und bleibt in der Linie. + Projekterfahrung kann auf neue Projekte übertragen werden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Anforderung an Teamgeist und Fairness. - Konfliktpotential zwischen Linie und Projektleitung. - Hohe Anforderung an Kommunikation und Berichtswesen. - Qualifiziertes Personal erforderlich.

1432.10 Wahl der Projektorganisation

²⁵⁴ Für die Wahl der geeigneten Projektorganisation kann die folgende Tabelle mit Auswahlkriterien dienlich sein.

Kriterien	Projektorganisation		
	Reine Projektorganisation	Projektkoordination	Matrix
Bedeutung für das Unternehmen	sehr gross	klein	gross
Grösse des Projekts	sehr gross	klein	gross
Unsicherheit in Bezug auf Zielerreichung	hoch	tief	mittel
Technologieanspruch	neu	normal	anspruchsvoll (bekannt)
Zeitverhältnisse	Zeitdruck	genügend	knapp
Projektdauer	lang	kurz	mittel
Komplexitätsgrad	hoch	gering	mittel
Bedürfnis nach zentraler Steuerung	sehr hoch	niedrig	hoch
Mitarbeiterinsatz	permanent	nebenamtlich (Stab)	Teilzeit (variabel)
Anforderungen an die Projektleiterpersönlichkeit	hoch qualifiziert mit Führungserfahrung	hohe Anforderungen an die kommunikative Komponente	qualifiziert

²⁵⁵ Welche Projektorganisation für welches Rechtsetzungsprojekt am besten geeignet ist, kann nicht eindeutig gesagt werden. Immerhin lässt sich Folgendes festhalten: Rechtsetzung ist zwar eine anspruchsvolle, aber nicht unbedingt eine ausschliessliche Tätigkeit. In den weitaus meisten Fällen werden die Mitglieder der Projektgruppe daneben noch für weitere Arbeiten eingesetzt. Reine Projektorganisationen, die sich vollumfänglich auf das in Bearbeitung befindliche Projekt beziehen, sind deshalb wenig geeignet. Dies gilt auch für die Projektkoordination (Einfluss-Projektorganisation), da diese vor allem für kleine Projekte eingesetzt wird. Rechtsetzungsvorhaben übersteigen indessen meistens den Rahmen eines

"kleinen" Projekts. **In den meisten Fällen dürfte die Einsetzung einer Matrix-Organisation als angezeigt erscheinen.**

1433 **Projektstrukturierung**

²⁵⁶ Es empfiehlt sich, jedes Projekt zu strukturieren. Ziel der Projektstrukturierung ist es, das Projekt so zu gestalten, dass es

- übersichtlich und
- führbar wird.

²⁵⁷ Zudem geht es darum, das Gesamtprojekt nach verschiedenen Gesichtspunkten in Unter- oder Teilprojekte aufzuteilen, um damit Klarheit über die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu erhalten.

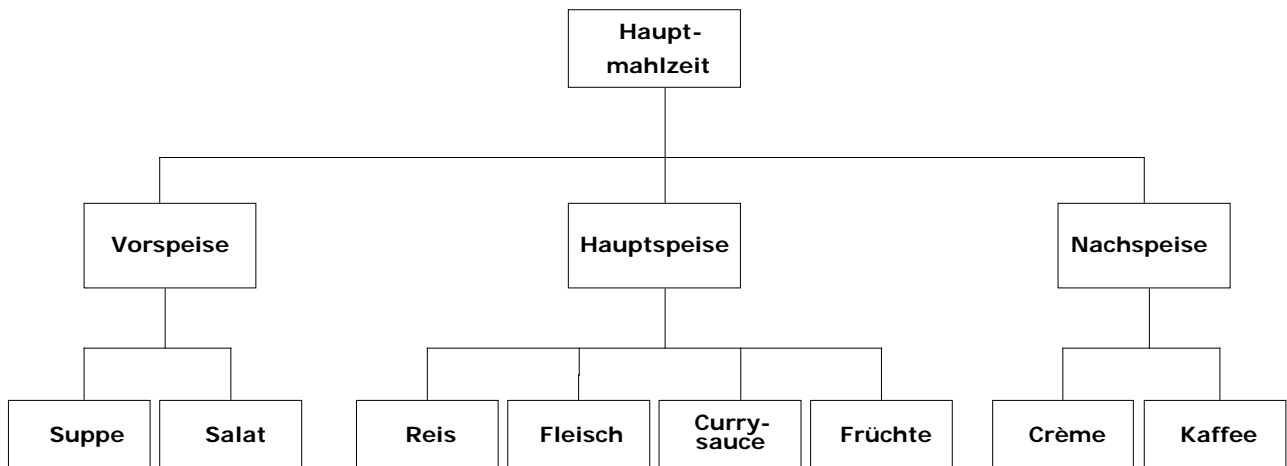
²⁵⁸ Die Projektstrukturierung folgt im Allgemeinen auf die Zielformulierung und ist gleichzeitig Grundlage für die Durchführung des Projekts durch die Projektleitung.

²⁵⁹ Ein Projekt kann nach folgenden Kriterien strukturiert werden:

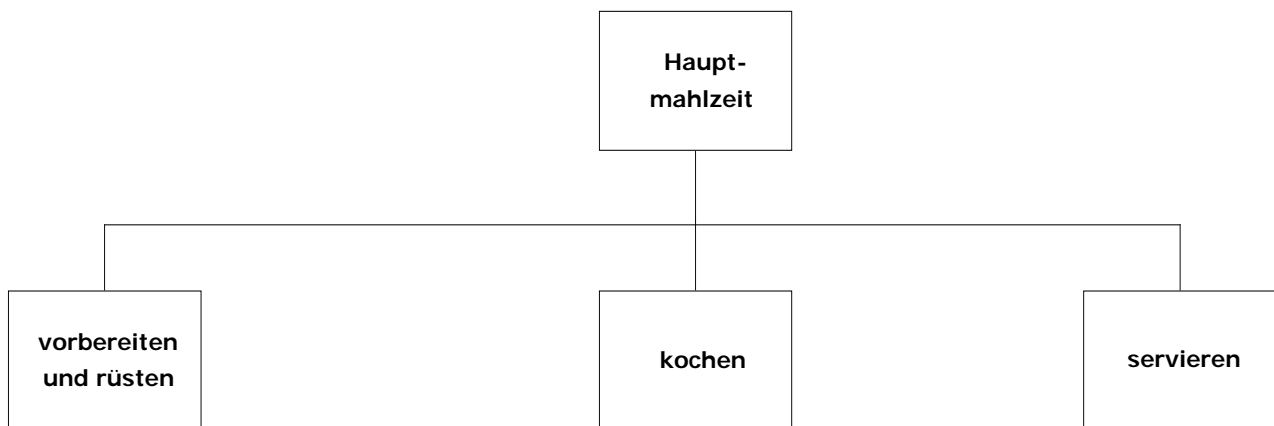
- Objekt;
- Tätigkeit;
- zeitliche Phase.

²⁶⁰ Diese Kriterien können miteinander kombiniert werden.

²⁶¹ Eine Projektstruktur nach Objekten gestattet zwar einen Überblick über die Zusammensetzung eines Projekts. Sie ist aber oft nicht geeignet zur Ausführung des Projekts. Dafür ist die Projektstruktur nach Tätigkeiten zweckmäßiger. Diese erlaubt auch besser die Bildung der Projektorganisation.

Beispiel einer Projektstruktur nach Objekten:

Quelle: Kummer/Spühler/Wyssen, *Projektmanagement*, Zürich 1991, S. 6.3.

Beispiel einer Projektstruktur nach Tätigkeiten:

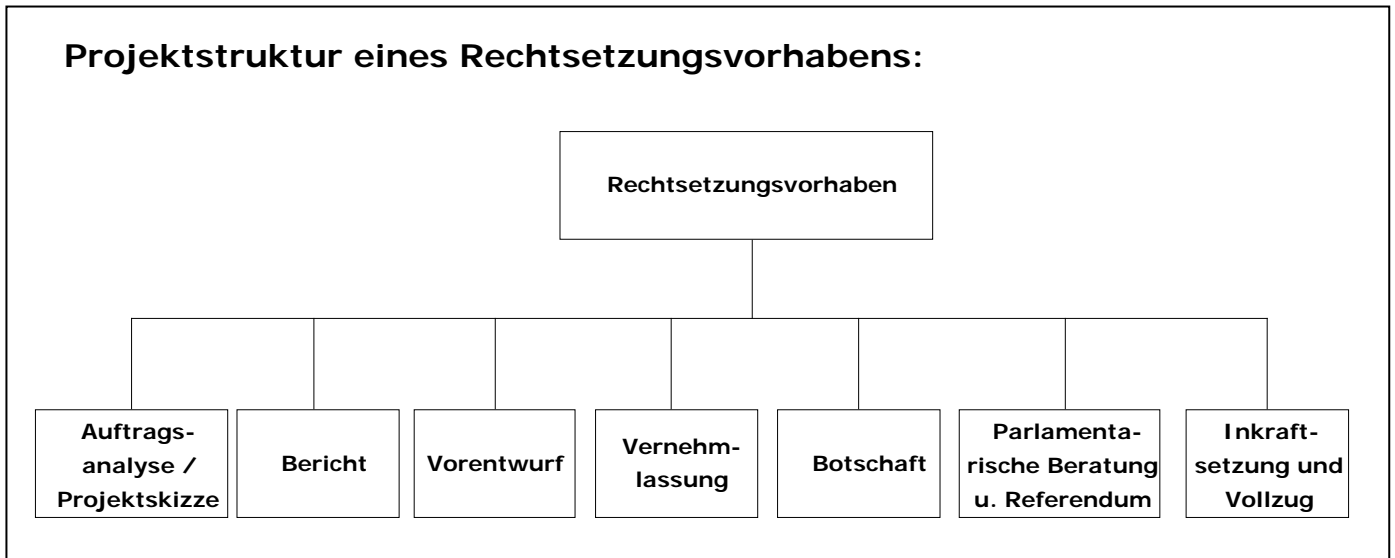
Quelle: Kummer/Spühler/Wyssen, *Projektmanagement*, Zürich 1991, S. 6.3.

²⁶² Eine Projektstruktur, welche sich einzig nach zeitlichen Phasen richtet, ist in der Praxis selten der Fall. Allerdings durchlaufen praktisch alle Projekte mehr oder weniger ausgeprägte zeitliche Phasen.

²⁶³ Oft wird, im Hinblick auf eine mögliche oder zweckmässige Projektorganisation, an Stelle der Projektstruktur nach Objekten oder Tätigkeiten eine kombinierte Projektstruktur erarbeitet.

²⁶⁴ Für ein Rechtsetzungsvorhaben richtet sich die Projektstruktur im Wesentlichen nach den verschiedenen Projektablaufphasen und den damit verbundenen Tätigkeiten.

Projektstruktur eines Rechtsetzungsvorhabens:



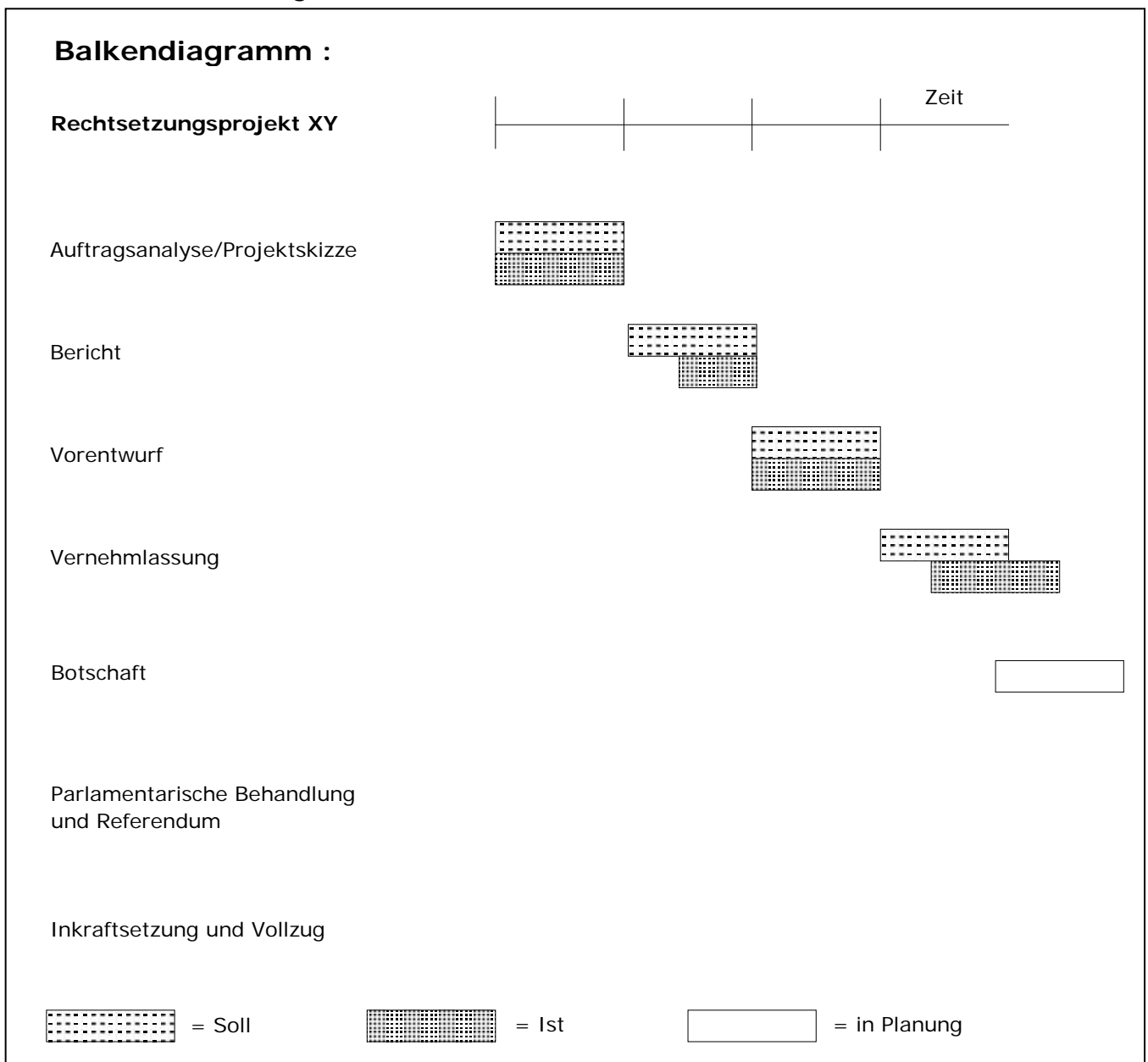
1434 Projektplanung und Projektsteuerung

²⁶⁵ Damit ein Projekt im Rahmen der beschränkt vorhandenen Mittel (Personal, Finanzen, Zeit) möglichst optimal durchgeführt werden kann, ist eine Planung unentbehrlich.

²⁶⁶ Für die Planung werden vor allem zwei Planungsinstrumente eingesetzt:

- **Balkendiagramm:** Das Balkendiagramm ist übersichtlich und eignet sich gut zur Einsatzmittelplanung, zur Planung und Überwachung von kleineren Projekten sowie als summarische Darstellung oder als Beilage zu Dokumenten. Es handelt sich um die einfachste und verbreitetste Terminplanungsmethode.
- **Netzplan:** Der Netzplan ist ein anspruchsvolles Planungs- und Kontrollinstrument, welches bei komplexen und umfangreichen Projekten eingesetzt wird. Er erlaubt die Darstellung der logischen Abhängigkeiten der einzelnen Tätigkeiten untereinander sowie des entsprechenden Zeitaufwands. Es existieren mehrere Netzplantechniken, die sich vor allem durch ihre Darstellungsart unterscheiden (® s. *Projektmanagement in der Bundesverwaltung, Der (blaue) Leitfaden*, herausgegeben vom Eidg. Personalamt, Bern 2002/2004). Für die Realisierung eines Rechtsetzungsvorhabens ist die Verwendung von Balkendiagrammen genügend.

267 Ein Balkendiagramm sieht so aus:



268 Die Projektplanung soll

- gesamthaft für das ganze Projekt (Grobplanung), und
- etappenweise für jede einzelne Phase (Detailplanung) erfolgen.

269 Als Ausgangspunkt für die Planung dient die von der Projektleitung erarbeitete Auftragsanalyse mit Projektskizze (®s. Schema "Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten", **Anhang 2**). Mit fortschreitendem Projekt ist diese durch detaillierte Phasenplanungen zu ergänzen. So wird der Auftraggeber eine nächste Projektphase nur dann

freigeben, wenn dazu eine ausgearbeitete Planung vorliegt, welche es ihm erlaubt, die Konsequenzen der Freigabe zu beurteilen.

²⁷⁰ Der Detaillierungsgrad von Schätzwerten nimmt entsprechend dem Informationsstand von Phase zu Phase ab: Je weiter eine Planungsphase vom Zeitpunkt der aktuellen Planung entfernt ist, desto gröber fällt die diesbezügliche Planung aus. Daraus ergibt sich für die Projektleitung die Notwendigkeit einer reiterativen und rollenden Planung. Ausserdem kann die mittels der Etappierung erreichte Flexibilität nur dann zu einer geordneten und effizienten Problemlösung beitragen, wenn die Projektplanung regelmässig dem Projektablauf gegenübergestellt wird; aus dem Resultat ergibt sich dann ein eventueller Änderungsbedarf. Demnach muss die Projektleitung nach dem Bekanntwerden neuer projektrelevanter Informationen die ursprüngliche Planung nicht nur überprüfen, sondern gegebenenfalls auch an die neue Situation anpassen (z.B. wenn keine Termine mit der Arbeitsgruppe gefunden werden können und sich die Arbeitsaufnahme um sechs Monate verzögert).

Für die Planung eines Rechtsetzungsvorhabens sind folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- Das Projekt wird strukturiert und in einzelne Phasen unterteilt (@ s. auch Ziff. 12 oben [Projektablaufphasen]).
- Es wird eine Tätigkeitsliste erstellt, d.h. die Tätigkeiten der verschiedenen am Projekt beteiligten Personen und Stellen werden erfasst. Dies zwingt zu einem systematischen Durchdenken des voraussichtlichen Projektablaufs. Als Tätigkeitsliste kann das Schema des Gesetzgebungsverfahrens herangezogen werden (@ s. Ziff. 131 oben).
- Die gegenseitige Abhängigkeit der auszuführenden Arbeiten wird abgeklärt: Welche Vorgänge müssen ganz oder teilweise vor dem betrachteten Vorgang abgeschlossen sein? Welche Vorgänge können erst nach dem betrachteten Vorgang gestartet werden? Welche mit dem betrachteten Vorgang in Beziehung stehenden Tätigkeiten können parallel dazu ausgeführt werden? Muss der Vorgang in einem Zug erarbeitet werden oder kann er in Teilaufgaben aufgeteilt werden? Welche Vorgänge müssen sich unbedingt folgen?
- Der Personalbedarf (inkl. Arbeitsgruppen sowie Studien- und Expertenkommission) wird ermittelt.
- Es werden wichtige Fixtermine (Meilenstein-Entscheide) festgesetzt.
- Der Zeitbedarf der einzelnen Tätigkeiten wird geschätzt. Sofern in der Bestimmung der Zeitdauer Unsicherheiten bestehen, empfiehlt es sich allenfalls, die Zeitpläne früherer Rechtsetzungsvorhaben zu konsultieren. Man kann auch durch eine einfache Methode brauchbare Zeitwerte erreichen, indem man von zwei Schätzungen - einer eher pessimistischen und einer eher optimistischen - ausgeht und die beiden Werte anschliessend addiert und durch zwei dividiert.

- Der Departementschefin oder dem Departementschef muss für die zu treffenden Zwischenentscheidungen über das weitere Vorgehen jeweils genügend Zeit (ca. 1 Monat) eingeräumt werden.
- Wird eine Kommission für die Erarbeitung eines Berichts oder eines Vorentwurfs eingesetzt, ist der entsprechende Auftrag zu befristen; (s. auch Ziff. 1321.2 oben [Organisation und Tätigkeit der Kommissionen]).
- Hat der Bundesrat eine Zwischenentscheidung zu treffen (z.B. Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens oder Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse und Entscheidung über das weitere Vorgehen), ist vorgängig das Ämterkonsultationsverfahren (betroffene Ämter sowie die Bundeskanzlei, die Eidg. Finanzverwaltung und das Bundesamt für Justiz) und das vorgeschriebene Mitberichtsverfahren (Departemente und Bundeskanzlei) durchzuführen. Sowohl für das Ämterkonsultationsverfahren wie auch für das Mitberichtsverfahren sind mindestens 3 Wochen nötig (s. Ziff. 133 oben [Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren]).
- Die Vernehmlassungsfrist beträgt grundsätzlich drei Monate (s. Art. 7 Abs. 2 VIG).
- Parlamentarische Vorlagen müssen grundsätzlich sechs Monate vor der geplanten Behandlung im Erstrat angemeldet werden (s. auch Ziff. 1342 oben). Die Anmeldung sollte allerdings erst erfolgen, wenn mit einer gewissen Sicherheit feststeht, dass der vorgesehene Zeitplan auch tatsächlich eingehalten werden kann.
- Schliesslich darf der Zeitbedarf für das Erstellen, Übersetzen, Kopieren und Versenden von Unterlagen nicht vergessen werden.

1435 *Dokumentation und Information*

1435.1 **Dokumentation**

²⁷¹ Für jedes Projekt sollten alle wichtigen Projektunterlagen in einer Projektdokumentation gesammelt werden. Die Projektdokumentation ermöglicht der Projektleitung einen umfassenden Projektüberblick; sie erleichtert ihr dadurch die Aufgabe. Zudem kann die Projektdokumentation für ein weiteres ähnliches Projekt als Hilfsmittel (Muster, Vorlage) dienen. Die Registrierung und Ordnung der Dokumente oder zumindest der verschiedenen Dossiers durch die Bundesämter stellt für Rechtsetzungsvorhaben in aller Regel eine genügende Projektdokumentation dar.

1435.2 **Interne Information**

²⁷² Die Durchführung eines Projekts mit der Koordination der verschiedenen Tätigkeiten erfordert einen gut funktionierenden Informationsfluss

innerhalb der Projektorganisation. Allen am Projekt beteiligten Personen (Mitglieder der Projektgruppe und der allenfalls bestehenden Kerngruppe) und Stellen sind laufend oder regelmässig die notwendigen Informationen stufengerecht mitzuteilen.

²⁷³ Die Information soll

- vollständig;
- zuverlässig;
- aktuell;
- übersichtlich sein.

²⁷⁴ Verantwortlich für die Information ist in erster Linie die Projektleitung.

²⁷⁵ Die Information hat sich beispielsweise auf folgende Punkte zu beziehen:

- Verantwortlichkeiten;
- Erledigungstermine;
- Arbeitsfortschritt;
- Abweichung zur Planung;
- bestehende Probleme;
- weiterer Projektverlauf;
- Hilfsmittel, die zur Verfügung stehen (Literatur, Gutachten, etc.).

1435.3 Information der Öffentlichkeit

1435.31 *Zur Bedeutung der Information*

²⁷⁶ Eine offene Informationspolitik ist nicht nur ein notwendiges Element der Meinungsbildung, sondern auch ein Instrument für Transparenz und Vertrauensbildung. Öffentlichkeitsarbeit dient somit nicht nur der Informationsvermittlung; sie prägt auch wesentlich das Bild mit, das sich das Publikum von Regierung und Verwaltung macht. Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb als eine das gesamte Rechtsetzungsverfahren begleitende Daueraufgabe zu betrachten (also bereits während des Vorverfahrens) und nicht als "Anhängsel", dessen man sich nach getaner Gesetzgebungsarbeit annimmt.

1435.32 *Verantwortung*

²⁷⁷ Der Bundesrat hat dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen orientiert wird, soweit ein

allgemeines Interesse daran besteht (@ s. Art. 10 ff. RVOG, SR 172.010; s. auch Art. 9 und 10 Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz, SR 172.061, und Art. 21 Vernehmlassungsverordnung, SR 172.061.1).

1435.33 *Informationsformen*

²⁷⁸ Zu den hauptsächlichen "Gefässen" der Informationsvermittlung gehören:

- **Pressekonferenz:** speziell angesetzte Informationsveranstaltung zur mündlichen Vorstellung eines Geschäfts (active approach);
- **Bundesratspressekonferenz:** Informationsveranstaltung der Bundeskanzlei im Anschluss an die Bundesratssitzungen zur generellen Berichterstattung über die vom Bundesrat behandelten Geschäfte; das für ein Gesetzgebungsprojekt zuständige Direktionsmitglied ist in der Regel anwesend und darauf vorbereitet, auf Fragen von Journalistinnen und Journalisten zu antworten (passive approach);
- **Pressemitteilung:** schriftliche an die Medien verschickte Information.

1435.34 *Information während eines Rechtsetzungsprojekts*

²⁷⁹ Die tatsächliche Informationstätigkeit hat jeweils auf den Einzelfall und insbesondere auf dessen politisches Gewicht abzustellen. Der Informationsdienst des Departements oder des Amts verfügt über die einschlägigen Kenntnisse, um Zeitpunkt, Inhalt und Form der Informationsübermittlung vorschlagen zu können. Allerdings ist es dazu unerlässlich, dass die Projektleitung auf notwendig werdende Informationsveranstaltungen frühzeitig (nicht erst, wenn die Information vorliegt!) hinweist und dazu die sachlichen Grundlagen liefert.

²⁸⁰ Über folgende Phasen eines Rechtsetzungsprojekts wird in der Regel wie folgt informiert:

- Einleitung der Vorarbeiten (evtl. bei gewichtigem Geschäft auch Auftragserteilung): Pressekonferenz, Bundesratspressekonferenz, Pressemitteilung;
- Einsetzung einer Expertenkommission: Bundesratspressekonferenz, Pressemitteilung;
- Bericht der Expertenkommission: meistens Pressekonferenz mit Abgabe des Berichts; längere Vorausplanung notwendig;
- Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens (ausser wenn Zeitraum zwischen Expertenbericht und Vernehmlassung sehr klein ist [ca. 1 Monat]): Pressekonferenz bei gewichtigen Vorlagen (z.B. Gleichstellungsgesetz), Pressemitteilung bei Routinegeschäften (z.B. Quoten für Lex Friedrich; Begrenzung der Zahl der Ausländer gemäss der entsprechenden Verordnung [SR 823.21]);

- Kenntnisnahme des Vernehmlassungsergebnisses und Beschluss über das weitere Vorgehen: Auflage der Unterlagen im Rahmen der Bundesratspressekonferenz, evtl. Anwesenheit der Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters;
- Verabschiedung der Botschaft und Vorstellung des Gesetzesentwurfs: Pressekonferenz oder Bundesratspressekonferenz;
- Volksabstimmung: Pressekonferenz;
- Inkraftsetzungsbeschluss: je nach Bedeutung des Erlasses: Pressekonferenz, Bundesratspressekonferenz oder Pressemitteilung.

²⁸¹ Die Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens sowie die Verabschiedung der Botschaft mit Vorstellung des Gesetzesentwurfs sind die wichtigsten Abschnitte innerhalb des Vorverfahrens der Gesetzgebung.

²⁸² Bei längeren Projekten ist zu überlegen, ob in gewissen grösseren Zeitabständen über den Stand der Dinge informiert werden soll. Dabei hat man sich aber vor Augen zu halten, dass für Journalistinnen und Journalisten der Neuigkeitswert einer Mitteilung ausschlaggebend ist. Deshalb ist allenfalls für eine solche Orientierung ein spezieller "Aufhänger" zu finden (z.B. Mitglied einer Expertenkommission übernimmt Präsidium in einem anderen Gremium; dieses Ereignis wird benutzt, um über die Kommissionsarbeit zu informieren; oder: die Presse wird nach einer Sitzung mit Teilergebnissen über diese orientiert).

1436 *Entscheidfindung*

²⁸³ In jedem Projekt sind Entscheide zu treffen. Es empfiehlt sich deshalb, der Entscheidfindung ein systematisches Vorgehen zu Grunde zu legen (® s. auch 2 unten [Rechtsetzungsmethodik]):

- Zielsetzung klar formulieren;
- Problem definieren;
- Alternativen suchen, aufzeigen und bewerten (Varianten); bei einer grossen Anzahl von möglichen Varianten ist es zweckmässig, Hilfsmittel für die Entscheidfindung einzusetzen (Rangliste, Entscheidungsprofil mit einzelnen Kriterien oder Entscheidungsmatrix mit Bewertungstabelle);
- Kriterien definieren;
- Vorentscheide treffen (Prioritäten setzen);
- erforderliche Informationen einholen.

²⁸⁴ Im Sinne einer speditiven Entscheidfindung (z.B. durch den Auftraggeber oder den Leitungsausschuss) empfiehlt es sich, in die Entscheidungsunterlagen folgende Punkte aufzunehmen:

- Argumente aus der Sicht der Befürworter und der Opponenten einer bestimmten Lösung;
- gemeinsame Diskussionsbasis;
- Alternativen;
- Empfehlung oder Antrag für das weitere Vorgehen mit entsprechender Begründung.

²⁸⁵ Neue Informationen können eine Revision eines Entscheids notwendig machen. Es ist dabei von Vorteil, wenn die ursprünglichen Überlegungen nachvollzogen werden können. Für den ursprünglichen Entscheid massgebende Argumente könnten u.U. nur vorübergehend weniger wichtig erscheinen. Deshalb gilt das eiserne Prinzip der Schriftlichkeit für die Entscheidungsgrundlagen.

1437 Kontrolle

²⁸⁶ Das Ziel der Projektkontrolle ist ein Soll-Ist-Vergleich, welcher sich auf alle drei Hauptbereiche des Projektmanagements (Projektdurchführung, Projektablaufphasen und Problemlösungsmethodik) bezieht. Die Projektkontrolle sollte fortlaufend vorgenommen werden. Auf Grund des jeweiligen Ergebnisses sind vorbeugende oder korrigierende Massnahmen an die Hand zu nehmen (z.B. Überarbeitung der Planung und des Mitteleinsatzes, andere Prioritätensetzung, Festsetzung neuer Termine, allenfalls Abbruch des Vorhabens).

Checkliste für die Projektkontrolle:

- Sind die Phasenziele klar formuliert und kontrollierbar?
- Werden bei der Zielsuche der Ist-Zustand und der Soll-Zustand aufgenommen?
- Werden bei Abweichungen zwischen dem Soll-Zustand und dem Ist-Zustand im Projektverlauf die notwendigen Massnahmen getroffen?
- Fliessen Zielsetzungsänderungen laufend in die Planung ein?
- Werden die Entscheide jeweils gründlich vorbereitet?
- Wird regelmässig Rechenschaft über den bisherigen Projektverlauf abgelegt?
- Werden geeignete Kontrollhilfsmittel (Pendenzenliste, Checkliste, Tabellen) eingesetzt?
- Werden die gesetzten Termine eingehalten?
- Sind die Stark- und Schwachstellen bekannt?
- Sind die möglichen Entwicklungen der Rahmenbedingungen berücksichtigt worden?

- Enthalten die Lösungsmöglichkeiten erwünschte und unerwünschte Zustände?
- Sind die Lösungsmöglichkeiten vollständig, widerspruchsfrei und erreichbar?
- Erfüllen die Lösungsmöglichkeiten die an sie gestellten Anforderungen?

144 Hilfsmittel

Bundeskanzlei, *Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte* (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Schema "*Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten*" (® s. Anhang 2).

Daenzer, Walter F., Huber, F. (Hrsg.), *System Engineering: Methodik und Praxis*, 10. Aufl., Zürich 1999.

Eidg. Personalamt (Hrsg.), *Projektmanagement - Ein Leitfaden*, Bern 2001. Der Leitfaden kann beim Eidg. Personalamt, Ausbildung bestellt werden (® s. auch Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Eidg. Personalamt (Hrsg.), *Projektmanagement in der Bundesverwaltung. Der (blaue) Leitfaden*, Bern 2002/2004 (® s. auch Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Heintel, Peter/Krainz, Ewald E., *Projektmanagement: Eine Antwort auf die Hierarchiekrisis*, 4. Aufl., Wiesbaden 2000.

Kummer, Walter A., *Projekt Management - Leitfaden zu Methode und Teamführung in der Praxis*, Zürich 1993.

Projektmanagement Fachmann (2 Bände), 5. Aufl., Eschborn 1999.

2 RECHTSETZUNGSMETHODIK

21 *Einleitung*

²⁸⁷ Bevor die Ausarbeitung und Redigierung eines Gesetzes angegangen wird, empfiehlt es sich, die Problematik, welche zur Rechtsetzung Anlass gibt, einer methodischen und rationalen Analyse zu unterziehen. Dieser Verfahrensschritt bildet den Gegenstand der **Rechtsetzungsmethodik**.

²⁸⁸ Die Probleme werden nach dem Grundsatz "vom Allgemeinen zum Besonderen" angegangen, indem die allgemeine Sicht der Problematik zunehmend zu vertiefen ist (® s. Ziff. 22 unten). Die Festlegung der Ziele geschieht über eine Analyse der Ausgangslage und die Umschreibung des angestrebten künftigen Zustandes (® s. Ziff. 23 unten). Die Suche nach den Lösungen sollte darauf ausgerichtet sein, verschiedene Lösungsmöglichkeiten zu verfolgen (® s. Ziff. 241 und 242 unten). Bei der Auswahl der Lösungen sind die unterschiedlichen Folgen zu prüfen (® s. Ziff. 245 unten), zu evaluieren und umzusetzen (® s. Ziff. 25 unten). Dann kann eine Evaluation der erfolgten Massnahmen durchgeführt werden (® s. Ziff. 26 unten). Diese Vorgehensweise, graphisch dargestellt im Schema Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten (® s. Ziff. 142 oben), erlaubt es, bei jedem Überarbeitungsschritt allfälligen neu aufgetauchten Schwierigkeiten zu begegnen und diese nach dem jeweiligen Kenntnisstand zu bewältigen.

²⁸⁹ Probleme, die durch die Gesetzgebung gelöst werden sollen, können nicht in einem Durchgang in all ihren Aspekten erfasst werden; sie bedürfen einer methodischen Prüfung, damit ihre Bedeutung und Tragweite abgeschätzt werden kann.

²⁹⁰ Für ein solches Vorgehen unterscheidet die Rechtsetzungsmethodik vier Phasen (Problemlösungszyklus):

1. Analyse der Ausgangslage

- Was ist los?
- Warum wird nach staatlichem Handeln verlangt?
- Wo liegt das Problem?

2. Soll-Zustand abgrenzen

- Welches ist der für die Zukunft angestrebte Zustand?
- Was soll erreicht werden?
- Was soll vermieden werden?

3. Lösungssuche

Handlungsinstrumentarium darstellen:

- Welche Lösungen sind möglich?
- Gibt es Varianten?

4. Auswahl der Lösung

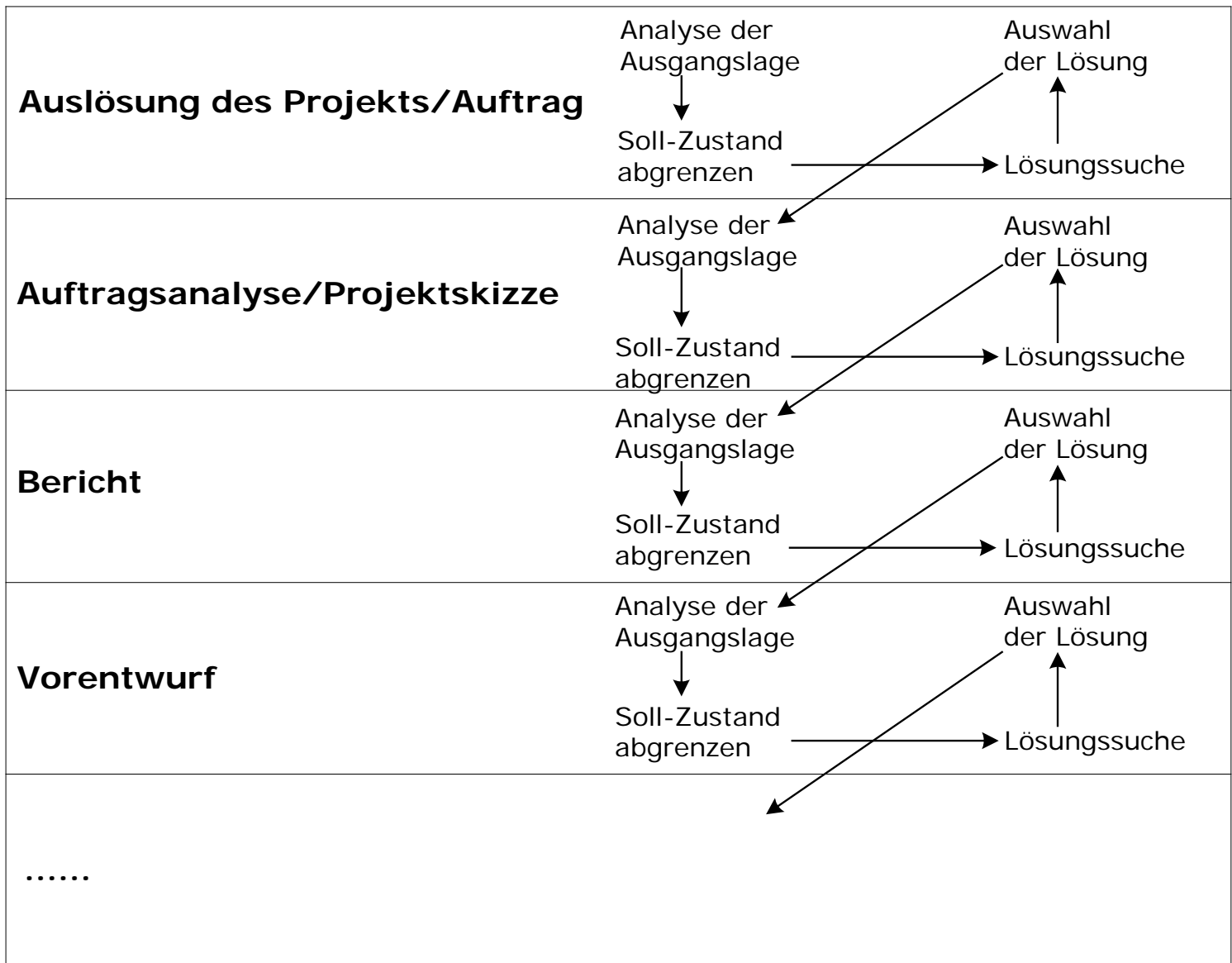
Lösungsmöglichkeiten bewerten:

- Welche Lösungen sind zweckmässig und politisch realistisch?

Lösung ausarbeiten und durchsetzen.

²⁹¹ Dieses Vorgehen bietet die Besonderheit, dass es in jeder Ablaufphase eines Rechtsetzungsprojekts - insbesondere in den vier ersten Phasen (Auslösung des Projekts/Auftrag, Auftragsanalyse/Projektskizze, Bericht, Vorentwurf) - angewandt werden kann. Jedes Projekt hat zu Beginn eine bestimmte Informations- und Wissensgrundlage. Vorhandene Lücken können Schritt für Schritt geschlossen werden, weil in jeder Phase auf dem bisher erreichten Informations- und Wissensstand aufgebaut werden kann. Der Kommunikation und dem Informationsfluss kommt deshalb eine zentrale Stellung zu. In jeder Projektablaufphase wird dazu gelernt; Rechtsetzungstätigkeit ist somit auch ein Lernprozess.

Anwendung der Problemlösungsmethodik beim Gesetzgebungsverfahren:



22 Problemanalyse

²⁹² Der Auslöser bzw. Auftrag für ein Rechtsetzungsprojekt nennt üblicherweise gewisse Probleme und verlangt mehr oder weniger konkret formulierte Abhilfen.

²⁹³ Häufig genügen die geforderten Zielvorgaben aber nicht, um direkt darauf mit geeigneten Massnahmen zu antworten:

- Sie sind unpräzise und diffus und drücken in erster Linie ein Unbehagen über eine bestehende Situation aus; in einigen Fällen werden sie überhaupt nicht erwähnt, da der politische Konsens sich nur auf die Mittel erstreckt;
- sie werden nur vorgeschoben, da der wahre Anlass nicht deklariert werden kann;
- in der Regel können mehrere Ziele identifiziert werden;
- häufig sind die Ziele nicht koordiniert; öfters widersprechen sie sich unmittelbar;
- sie sind üblicherweise nicht zwingend;
- sie stehen oft im Widerspruch zu anderen politisch vereinbarten Zielen.

²⁹⁴ Über den meist unter politischen Rahmenbedingungen zu Stande gekommenen Auslöser des Rechtsetzungsprojekts ist zuerst Klarheit zu schaffen. Verschiedene Kriterien ermöglichen eine solche Analyse:

- **Beschaffenheit:** Worin besteht das Problem, worin äussert es sich?
- **Ursache:** Worauf ist das Problem zurückzuführen, welches sind seine Entstehungsgründe?
- **Dynamik:** Ist eine Entwicklung erkennbar (periodische Ausprägungen, Regelmässigkeiten)?
- **Dauer:** Ist das Problem vorübergehender oder dauerhafter Natur?
- **Betroffenheit:** Wer oder was ist wie stark von diesem Problem betroffen?
- **Folgen eines Handlungsverzichts:** Was würde geschehen, wenn auf eine Intervention verzichtet würde? Auf welche Weise und in welcher Intensität würden andere Sachgebiete betroffen (persönlich, finanziell usw.)?

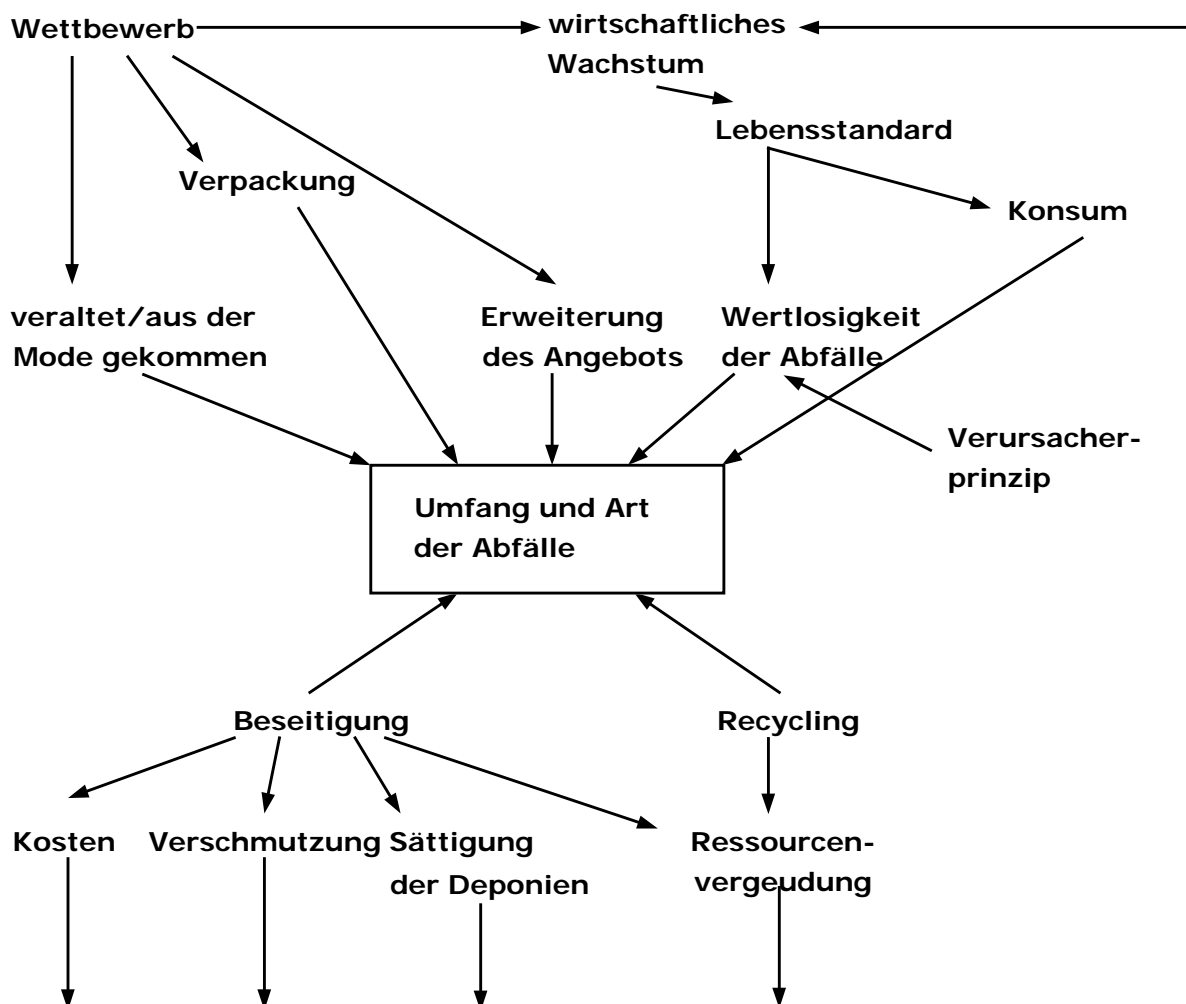
²⁹⁵ Unerlässlich für jede Gesetzgebungsarbeit ist die in der Praxis gelegentlich vernachlässigte präzise Ermittlung des Ist-Zustands in gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Hinsicht. Sie ermöglicht insbesondere die erforderliche Abschätzung des Verhältnisses neuer Ziele zur bestehenden Rechtsordnung sowie die Beurteilung, ob neue Rechtsnormen

ihre Ziele erreichen und im Sinne des Gesetzgebers wirksam werden können.

²⁹⁶ Als Hilfsmittel für die Ermittlung des Ist-Zustands kann die sog. **Kausale Modellierung** angewandt werden. Die Annahme, dass jedes Problem die direkte Konsequenz einer einzigen Ursache ist, gibt die Wirklichkeit nur ungenügend wieder. Hingegen erlaubt die Kausale Modellierung, die meist zahlreichen in Frage kommenden Ursachen oder Einflussgrößen eines Problems und ihre Vernetzung (Kontext, Dynamik und Betroffenheit) grafisch darzustellen und damit zu veranschaulichen.

Grafische Darstellung einer kausalen Modellierung

Beispiel : Abfallbeseitigung



²⁹⁷ Nach der Aufzeichnung muss versucht werden, diese spontanen Annahmen über Kausalbeziehungen mit Daten zu erhärten. Dabei wird man einerseits auf bereits bestehende Informationen zurückgreifen; anderer-

seits müssen Informationslücken durch aktive Informationsbeschaffung gefüllt werden. Kausale Modellierungen sind deshalb in erster Linie als Hypothesen über die problemrelevante Wirklichkeit zu betrachten.

Die Antworten auf folgende Fragen können für die Ermittlung des Ist-Zustands hilfreich sein:

- Welche Daten werden für die Ermittlung des Ist-Zustands gebraucht und wo und in welcher Form sind sie erhältlich oder beschaffbar?
- Welche Tatsachen des Ist-Zustands sind von Bedeutung?
- Welche Regeln gelten bereits für diesen Bereich auf den verschiedenen Rechtsetzungsstufen (vertikale Ebene) oder in verwandten Bereichen (horizontale Ebene)?
- Wie können neue Bestimmungen widerspruchsfrei in das geltende Recht eingefügt werden (exakte Bestandesaufnahme der "Schnittstellen")?
- Welche Interessen werden berührt?
- Welche Wirkungen und Nebenwirkungen (positive und negative) hat die bisherige Gesetzgebung erzielt?
- Wie wurde die zu regelnde Materie im Recht anderer Staaten oder der EU normiert?

Erhebung von Grundlagendaten am Beispiel der Gewässerschutzgesetzgebung:

® s. Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (SR 814.20).

Folgende Grundlagendaten waren für die Ermittlung des Ist-Zustands wichtig:

- quantitativer Zustand der Gewässer;
- qualitativer Zustand der Gewässer;
- Art, Intensität, räumliche und zeitliche Verteilung der Beeinträchtigungen;
- Gründe für die Beeinträchtigungen (als Beispiele):
 - Übernutzung für die Gewinnung von Wasserkraft;
 - Übernutzung für die Gewinnung von Trink- und Brauchwasser;
 - unkontrollierte Einleitungen;
 - Einsickerungen aus landwirtschaftlichen Nutzflächen;
 - Einsickerungen aus Altlasten;
 - Einleitungen aus Abwasserreinigungsanlagen;
 - Schadstoffeintrag aus Niederschlägen;
 - Versiegelungen im Strassen- und Siedlungsbau;
 - Verbauungen und Eindolung von Gewässern;

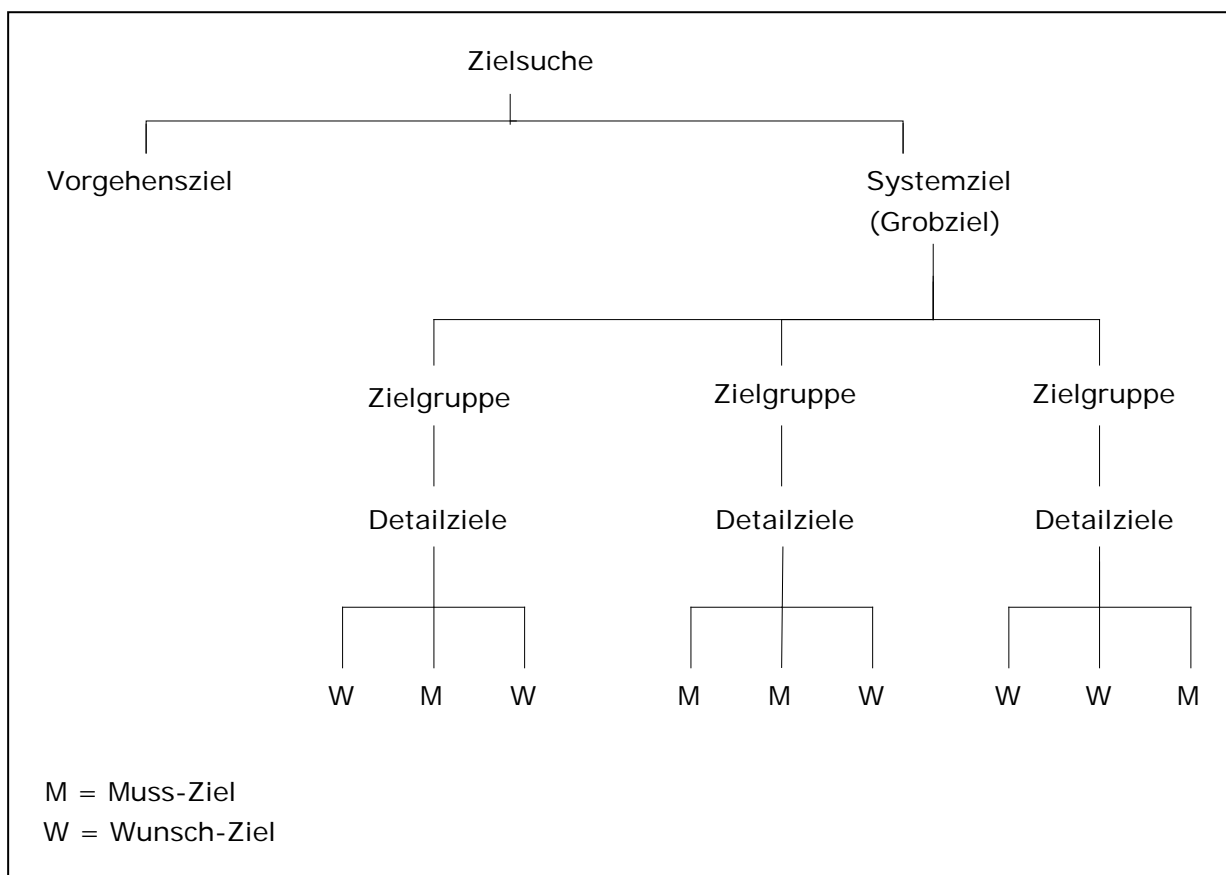
- wirtschaftliche Bedeutung bestehender Nutzungen;
- gesellschaftliche und politische Bedeutung bestehender Nutzungen.

²⁹⁸ Der Aufwand für die Ermittlung des Ist-Zustands ist abhängig von der zu regelnden Materie, der jeweiligen Gesamtsituation, der Bedeutung und dem Umfang des Rechtsetzungsprojekts, den bereits bestehenden Unterlagen sowie der jeweiligen Projektablaufphase. Im Rahmen der Auftragsanalyse/Projektskizze mag ein summarischer Überblick, ein Kurzgutachten oder eine einfache Schätzung genügen. Für die Ausarbeitung des Berichts wird man - selbst bei nicht sehr komplizierten Materien - um Evaluationen (Wirkungskontrollen, Retrospektive Evaluationen bereits getroffener Massnahmen), umfassende Datenerhebungen oder eingehende Abklärungen nicht herumkommen (® s. dazu auch Ziff. 26 unten). Welches Vorgehen das Richtige ist, kann deshalb nicht generell beantwortet werden.

23 Zielbestimmung

²⁹⁹ Die Abgrenzung des Soll-Zustands hat den Zweck, Zielvorstellungen, die sich teilweise bereits in der Aufnahme des Ist-Zustands ergeben haben, zu bereinigen, systematisch zu strukturieren, auf Vollständigkeit zu prüfen und zu ergänzen. Eine Lösungssuche ist nämlich erst dann sinnvoll, wenn man weiss, was man will.

³⁰⁰ Für eine komplexe vielschichtige Problematik kann keine umfassende Lösung in einem Zug gefunden werden. Dies zwingt zum Zerlegen eines komplexen Problems in einzelne überschaubare Teilprobleme. Für die Zielsuche ist deshalb ein methodisches Vorgehen zu empfehlen. Die hierarchische Strukturierung der Ziele hat sich dabei bewährt.



³⁰¹ Die Ziele werden wie folgt unterschieden:

- Vorgehensziele - Systemziele;
- Grobziele - Zielgruppen - Detailziele;
- Muss-Ziele - Wunsch-Ziele.

³⁰² Die **Vorgehensziele** umfassen alle Forderungen und Randbedingungen, welche während des Projektverlaufs zu erfüllen sind, beim Erreichen des Projektendes aber nicht mehr relevant sind (im Gegensatz zu den

Systemzielen). Dazu gehören z.B. festgelegte Meilenstein-Entscheidungen, Benützung bestimmter Hilfsmittel usw. Als **Systemziele (inhaltliche Ziele)** sind alle Forderungen und Wünsche zu betrachten, welche am Projektende erreicht sein sollten. Vorgehensziele und Systemziele sind wegen ihrer unterschiedlichen Bedeutung voneinander zu trennen.

³⁰³ Die **Systemziele oder Grobziele** werden in **Zielgruppen** und diese in einzelne **Detailziele** unterteilt. Die Detailziele werden wie folgt unterschieden: **Muss-Ziele** sollten erreicht werden; deshalb sind sie als solche eindeutig zu kennzeichnen, damit später die Verwirklichung festgestellt werden kann. **Wunsch-Ziele** müssen nicht unbedingt erreicht werden. Ihre Erfüllung kann aber von Vorteil sein. Das Erreichen ist nicht für alle Wunsch-Ziele gleich wichtig oder wünschenswert; oft bestehen Präferenzen oder Prioritäten.

Grundsätze für die Zielformulierung:

- Die Zielformulierung soll lösungsneutral sein, d.h. nicht von einer fixierten Lösungsidee ausgehen; dadurch wächst die Chance, dass bei der Lösungssuche auch Ideen auftauchen, die sonst bereits ausgeschlossen worden wären; alle sinnvollen Lösungen sollen möglich sein.
- Es sind diejenigen Kontrollkriterien zu definieren, an denen die erarbeiteten Lösungsvarianten gemessen werden sollen (wie viel ist zu erreichen, wie gut ist etwas zu erreichen?).
- Die Rahmenbedingungen sind zu definieren (was muss bei der Zielerreichung eingehalten werden, was darf nicht eintreten?).
- Die Ziele sollen so formuliert werden, dass sie für alle beteiligten Personen verständlich und klar sind.

³⁰⁴ Bei der Abgrenzung des Soll-Zustands stellt man häufig so genannte Zielkonflikte fest, d.h. Ziele laufen einander entgegen oder schliessen sich gegenseitig aus. Zielkonflikte müssen im Verlauf des Projekts gelöst werden, z.B. durch Konsens oder Einigung auf einen Zielkompromiss. Ein geeignetes Mittel für die Entschärfung von Zielkonflikten ist die Bewertung der Lösungsmöglichkeiten (® s. Ziff. 245 unten).

³⁰⁵ Für die Zielsuche mit Abgrenzung des Soll-Zustands ist es besonders wichtig, dass die von einer neuen Regelung besonders betroffenen Kreise an deren Formulierung beteiligt werden. Die Art der Beteiligung hängt indes von der jeweiligen Gesamtsituation, der Bedeutung und dem Umfang des Rechtsetzungsprojekts sowie der jeweiligen Projektablaufphase ab. Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erfolgt eine solche Beteiligung vor allem für die Ausarbeitung des Berichts und des Vorentwurfs durch Einsetzung einer Arbeitsgruppe/Studienkommission/Expertenkommission.

Die Antworten auf folgende Fragen können bei der Abgrenzung des Soll-Zustands im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Erlasses hilfreich sein:

- Welche Zielvorstellung (Hypothese) liegt dem Auftrag zu Grunde?
- Welches ist das allgemeine Ziel des Projektes?
- Was soll erreicht/verhindert werden?
- Welche Personen/Objekte/Güter sollen von der Regelung erfasst/geschützt/gefördert werden?
- Welche Interessen sind in welcher Form berührt?
- An wen richtet sich der Erlass (Private, Organisationen, Behörden, Gemeinwesen)?
- Wie soll das Ziel erreicht werden?
- Wie wird die bestehende Rechtsordnung durch die vorgesehene Regelung betroffen sein?
- Kann durch die vorgesehenen staatlichen Normen auf das gesellschaftliche Geschehen im Sinne des Ziels Einfluss genommen werden und wenn ja, inwieweit?

³⁰⁶ Allenfalls stellt man am Schluss der Zielsuche (nach der Ermittlung des Ist-Zustands und der Abgrenzung des Soll-Zustands) fest,

- dass die gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse die Verwirklichung des Soll-Zustands nicht zulassen;
- dass das Regelungsbedürfnis unter Berücksichtigung der bereits geltenden Rechtsnormen nicht besteht;
- dass sich eine Regelungsnotwendigkeit in einem anderen Sachgebiet zeigt.

³⁰⁷ In solchen Fällen sind die Ziele zu überprüfen. Unter Umständen muss der Auftrag neu formuliert werden.

24 *Zielbezogene Mittel und Evaluation*

³⁰⁸ Nach der Ermittlung des Ist-Zustands und der Abgrenzung des Soll-Zustands geht es darum, Lösungsvarianten für die Zielverwirklichung zu entwickeln.

241 **Suche nach Ideen**

³⁰⁹ Die Lösungssuche beginnt mit dem kreativen Prozess der Ideenfindung. Durch flexibles Denken ist es möglich, alte Denkwege aufzugeben und neue Richtungen einzuschlagen. Zur Beschleunigung von Problemlösungsprozessen sind verschiedene standardisierte Kreativitätstechniken entwickelt worden (z.B. das sog. Brainstorming, die Methode 635 [6 Personen, 3 Antworten, 5 mal weitergeben] oder der Morphologische Kasten). Das Vorgehen ist überall ähnlich und basiert - wie bereits bei der Zielsuche mit Abgrenzung des Soll-Zustands - auf der Zerlegung eines komplexen Problems in einzelne überschaubare Teilprobleme. Da die Technik des Brainstormings auch für die Gesetzgebung eingesetzt werden kann, soll sie im Folgenden ganz kurz erklärt werden.

³¹⁰ Im Brainstorming konzentriert man sich der Reihe nach auf ein Teilproblem und sucht dafür Lösungselemente.

Die 4 Grundregeln des Brainstormings:

- Keine Kritik äussern während der Sitzung; sie wirkt sich auf die Ideenentwicklung hemmend aus.
- Frei mit den Gedanken spielen; Fantasie ist erwünscht.
- Möglichst viele Ideen produzieren; die Wahrscheinlichkeit von guten Ideen wächst dadurch.
- Die Ideen der anderen Gruppenmitglieder aufnehmen und weiterentwickeln.

³¹¹ Die im Rahmen des Brainstormings entwickelten einzelnen Lösungselemente werden zu kohärenten Lösungsvarianten kombiniert. Die Unterschiede der verschiedenen Varianten sollten genügend deutlich ersichtlich sein. Es wird empfohlen, mindestens zwei Varianten zu bewerten.

242 **Lösungssuche**

³¹² Die Antworten auf folgende Fragen können für die Lösungssuche im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Erlasses hilfreich sein:

- Welche Regelungsbedürfnisse sind zu befriedigen?

- Welche Mittel und Instrumente kommen für die Aufgabenerfüllung in Frage?
- Welche möglichen Massnahmen oder Vorgehensweisen kommen in Frage: welche Art der Verhaltenslenkung wählt der Gesetzgeber (Verbote, Gebote, Ermächtigungen, Empfehlungen)?
- Kompetenzverteilung: wer ist für was zuständig (Bund/Kantone)?
- Welche Normstufe muss der Erlass haben?
- Wie hoch soll der Detaillierungsgrad des Erlasses sein?
- Soll eine Totalrevision oder eine Teilrevision an die Hand genommen werden?
- Wie soll das Verfahren geregelt werden: braucht es spezielle Vorschriften oder genügen das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) und die Gesetze über die Gerichte des Bundes?
- Wie ist der Vollzug zu gestalten; kann die Informatik einen Beitrag dazu leisten und wenn ja, in welcher Form; oder: welches sind die Anforderungen an den Erlass, damit die Informatik richtig eingesetzt werden kann?
- Soll eine Wirkungskontrolle vorgesehen werden und wenn ja, in welcher Form?
- Ist eine Versuchsregelung vorzusehen und wenn ja, in welcher Form?

243 Staatliche Handlungsinstrumente

³¹³ Dem Staat steht ein breiter Fächer von **Handlungsinstrumenten** zur Verfügung, die er zur Durchsetzung seines Willens einsetzen kann. In Kapitel 7 findet sich eine entsprechende Liste.

³¹⁴ Die staatlichen Massnahmen können aufgegliedert werden in Steuerung im eigentlichen Sinne (Steuerung) und Steuerungsinstrumente. Die **Steuerung** bezieht sich auf die prinzipiellen Handlungsmöglichkeiten des Staates, während unter den **Steuerungsinstrumenten** die einzelnen staatlichen Massnahmen zur Beeinflussung des gesellschaftlichen Verhaltens zu verstehen sind.

³¹⁵ Die Kategorien der **Steuerungsinstrumente** können mehr oder weniger autoritativen Charakter aufweisen. Grafisch lassen sich Steuerung und Steuerungsinstrumente wie folgt darstellen:

Steuerung	Steuerungsinstrumente		
	direkte Intervention	einvernehmliche Intervention	Information und Überzeugung
Steuerungstyp			
Steuerungsebene			
Steuerungsstrategie			

³¹⁶ Aus dieser Palette der dem Staat zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten sind diejenigen zu bestimmen, die zur Lösung des spezifischen Problems geeignet sind. Dabei muss häufig ein ganzes Aktionsprogramm entworfen werden; eine einzelne Massnahme genügt üblicherweise nicht. Die **Auswahl der Massnahmen** orientiert sich an der sachlichen Eignung, am normativen sowie am konkreten gesellschaftlichen und politischen Umfeld (®s. Ziff. 245 unten).

244 Steuerungsstrategie

³¹⁷ Die Steuerungsstrategie gibt an, **in welcher Weise** die Steuerungsinstrumente eingesetzt werden können. Das staatliche Handeln lässt sich beispielsweise in folgende Kategorien einteilen:

- ursachenorientiert/symptomorientiert;
- punktuell/umfassend;
- präventiv/nachträglich.

³¹⁸ Zu beachten ist, dass die drei erwähnten Kategorien nicht voneinander unabhängig, sondern vielmehr miteinander kombinierbar und übergreifend sind. Eine ursachenorientierte Massnahme kann deshalb beispielsweise punktuell und präventiv, punktuell und nachträglich, umfassend und präventiv oder schliesslich umfassend und nachträglich sein. Allerdings können verschiedene Massnahmen verschiedenen Kategorien angehören. Eine Massnahme kann punktuell, die andere umfassend sein oder die eine Massnahme hat präventive, die andere nachträgliche Wirkung.

³¹⁹ Oft versucht der Staat, Probleme lediglich symptomorientiert, punktuell und nachträglich zu lösen. Dies wird beispielsweise dann der Fall sein, wenn nach einem bestimmten Ereignis der Ruf nach schnellem staatlichen Handeln erschallt. In einem solchen Fall reicht oft die Zeit nicht, ein Problem ursachenorientiert und umfassend zu lösen. Die symptomorientiert-punktuelle Handlungsweise ist einfacher als ein ursachenorientierte und umfassende Problemlösung und weist deshalb kurzfristig gesehen entsprechende Vorteile auf. Sind Symptome aufgetreten, lässt sich die Notwendigkeit eines staatlichen Eingreifens zudem mit ihrer Existenz begründen; die politische Akzeptanz derartiger Massnahmen kann dadurch

erleichtert werden. Es ist auch möglich, dass sich eine Bundeslösung auf eine punktuelle Symptombekämpfung beschränken muss, weil eine umfassende ursachenorientierte Lösung nur auf internationaler Ebene erreicht werden kann. Es ist schliesslich denkbar, dass man sich mit einer punktuellen Lösung begnügt, weil bereits dadurch im Vergleich mit einer umfassenden Lösung eine recht hohe Wirksamkeitsquote erzielt werden kann.

³²⁰ Im Gegensatz dazu setzt ein ursachenorientiertes und/oder umfassendes staatliches Handeln umfangreiche und allenfalls Zeit raubende Vorarbeiten voraus. Zudem erfordert es eine erhebliche politische Überzeugungsarbeit, im staatlichen Handeln ein umfassendes systematisches Vorsorgedenken zu verankern; immerhin wurden z.B. in der Umweltschutzgesetzgebung erste Schritte in diese Richtung unternommen (® s. Art. 1 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes, SR 814.01; ® s. auch Botschaft in: BBl 1979 III 754 f. und 788 f.). Das "Damoklesgesetz", dessen Entwicklung sich im Umweltrecht abzuzeichnen beginnt, ist auch Teil einer staatlichen Globalstrategie zur Erfassung von Ursachen und entsprechender Prävention (® s. Art. 41a des Umweltschutzgesetzes, SR 814.01; ® s. auch Ziff. 7918 hinten).

³²¹ Neben der Prävention sind andere, nachträgliche Massnahmen als Kompensation notwendig. Präventives Handeln liegt beispielsweise folgenden Erlassen zu Grunde:

Beispiele:

- Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11);
- Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, SR 819.1);
- Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung, VUV, SR 832.30);
- Weil trotz aller Prävention dennoch Unfälle nicht vermieden werden können, ist im Sinne nachträglichen Handelns eine Unfallversicherung nach dem entsprechenden Bundesgesetz vom 20. März 1981 (UVG, SR 832.20) erforderlich.

245 Prospektive Evaluation, Auswahl der Massnahmen und der Strategie

2451 Einleitung

³²² Mit den vorangegangenen Schritten (Problemanalyse, Zielbestimmung, Suche nach Ideen und nach Lösungsansätzen) sind die Grundlagen für eine Auswahl der Massnahmen geschaffen worden. Im Folgenden geht es nun um eine *Bewertung* der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten und um den definitiven Entscheid über die zu treffenden Massnahmen.

³²³ Wir schlagen hierfür ein mehrstufiges Entscheidungsverfahren vor:

- Festlegung der Bewertungskriterien;
- Grobauswahl der Handlungsstrategien und -instrumente;
- Detaillierte Wirkungsabschätzung (prospektive Evaluation);
- Anpassungen, Verfeinerungen;
- Definitiver Entscheid.

³²⁴ Ein stufenweises Vorgehen ist einerseits aus entscheidungstheoretischen Überlegungen sinnvoll. Namentlich wäre es nicht zweckmässig, für sämtliche Handlungsstrategien und -instrumente eine eingehende Wirkungsabschätzung (prospektive Evaluation) vorzunehmen: Der Aufwand dafür wäre zu gross. Eine eingehende Wirkungsabschätzung wird somit sinnvollerweise erst nach einer Grobauswahl der Strategien und Instrumente vorgenommen.

³²⁵ Andererseits sprechen auch Überlegungen mit Blick auf den politischen Prozess, in welchem die Rechtsetzung steht, für ein solches Vorgehen. Es ist zwar wichtig, dass die zur Vernehmlassung (@s. Ziff. 1324 oben) unterbreiteten Vorlagen auf ausreichenden Wissensgrundlagen stehen. Gleichzeitig gilt es auch zu bedenken, dass die Chancen recht gross sind, dass in Folge des Vernehmlassungsverfahrens gewisse Akzente neu gesetzt werden müssen. Somit sollten sehr aufwändige Wirkungsabschätzungen, die für die Verfeinerung der Massnahmen von Bedeutung sind, erst nach einer Bereinigung der Massnahmen vorgenommen werden.

2452 Rechtliche Vorgaben über den Umfang und die Qualität der Rechtsfolgenabschätzung

³²⁶ Es gibt verschiedene formelle und inhaltliche Erfordernisse für Botschaften des Bundesrates.

³²⁷ Anknüpfungspunkt für die Darstellung der Auswirkungen einer Vorlage ist Artikel 141 ParlG. Diese Bestimmung enthält die Vorschriften, denen

Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte genügen müssen.

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

- a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
- b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
- c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
- d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
- e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
- f. die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
- g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt;
- h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.

³²⁸ Gestützt auf Artikel 141 ParlG hat die Bundeskanzlei in Ziffer 3 des Leitfadens zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates (Botschaftsleitfaden) (@ s. Ziff. 2459 unten) ausgeführt, welche Angaben über Auswirkungen von Vorlagen in Botschaften des Bundesrats zu unterbreiten sind.

2453 *Auswahl der Bewertungskriterien*

³²⁹ Als Erstes gilt es die Bewertungskriterien zu bestimmen, die für die Beurteilung der Handlungsalternativen massgebend sein sollen. In der Regel sind es die folgenden:

Kriterien für die Beurteilung von Handlungsalternativen

1. Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit	Die beiden Kriterien verlangen, dass eine Massnahme a) überhaupt <i>notwendig</i> und b) <i>geeignet</i> ist, das Ziel zu erreichen (nicht mit "Kanonen auf Spatzen schiessen"; somit ein Mittel/Instrument wählen, welches die Freiheit möglichst wenig einschränkt), und dass c) zwischen dem verfolgten öffentlichen Ziel und dem einzusetzenden Mittel ein vernünftiges Verhältnis besteht (<i>Verhältnismässigkeit i.e.S.</i>).
2. Wirksamkeit	Die gewählte Handlungsalternative muss geeignet sein, das gesetzte Hauptziel, das sich in der Regel auf Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt bezieht, zu erreichen (=Zielerreichungsgrad). Zusätzlich sind auch die Nebenwirkungen (direkte, indirekte; erwünschte, unerwünschte) in die Überlegungen einzubeziehen (z.B. Verteilungswirkungen, Wirkungen auf die Umwelt). Darin sind namentlich die im Botschaftsschema der Bundeskanzlei aufgeführten Bereiche (personelle und finanzielle Auswirkungen Bund, Folgekosten für Kantone und Gemeinden, in volkswirtschaftlicher, sozialer, ökologischer, raumplanerischer oder regionalpolitischer Hinsicht bedeutsame Auswirkungen) einzubeziehen.
3. Effizienz	Die zu erzielenden Wirkungen müssen mit möglichst geringen Ressourcen (Personal, finanzielle Mittel, Anlagen) erreicht werden. Kann eine bestimmte Zielerreichung (bei gleichen Nebenwirkungen) auch mit weniger Kosten erreicht werden, ist die entsprechende Massnahme zu bevorzugen.
4. Kontext	In die Bewertung sind im Rahmen einer Systemanalyse insbesondere auch all jene Bereiche einzubeziehen, zu welchen der zu regelnde Bereich in einer Beziehung steht. Die Systemanalyse trägt namentlich dazu bei, mögliche Nebenwirkungen (s.o.) zu ermitteln.
5. Vollzugstauglichkeit	Die in Aussicht genommenen Massnahmen müssen möglichst einfach umgesetzt werden können, namentlich durch Kantone und weitere mit dem Vollzug beauftragte Organe. Die Vollzugstauglichkeit bezieht sich auf den erforderlichen personellen und administrativen Aufwand sowie auf den erforderlichen Zeitbedarf.
6. Verständlichkeit	Die Erlasse sollten möglichst einfach und für die Normadressaten verständlich formuliert werden. Ihre Auslegung durch die Normadressaten soll nicht den Beizug juristischer Fachpersonen erfordern.

7. Politische Akzeptanz	In die Beurteilung muss - namentlich nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens - auch die politische Akzeptanz einbezogen werden. Sachliche Eignung darf aber nicht vorschnell der politischen Akzeptanz untergeordnet werden.
-------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³³⁰ Während die Kriterien 1-4 während der Grob- und der Feinauswahl zu berücksichtigen sind, spielen die Kriterien 5-7 namentlich bei der Feinauswahl eine Rolle.

2454 *Grobauswahl der Handlungsstrategien und -instrumente*

³³¹ Für die Auswahl der Handlungsalternativen gibt es formalisierte und weniger formalisierte Techniken. Beide haben ihre Stärken und Schwächen und werden deshalb mit Vorteil kombiniert.

³³² **Formalisierte Techniken** beinhalten eine systematische Bewertung, häufig gar eine Quantifizierung des Nutzens der verschiedenen Handlungsalternativen (z.B. Delphi-Befragung, Nutzwertanalyse, Kosten-Nutzen- und Kosten-Effektivitätsanalysen, Computer-Simulationen). Solche Methoden sind namentlich bei grösseren öffentlichen Investitionen bzw. bei Entscheidungen angebracht, die bei Privaten (Wirtschaft und/oder Gesellschaft) hohe Folgekosten auslösen.

³³³ **Weniger formalisierte Techniken** beruhen darauf, dass eine genauere Kenntnis der Funktionsweise von möglichen Lösungen bzw. ein näheres Durchdenken der Handlungsalternativen ihre Vor- und Nachteile ans Licht bringen soll. Namentlich bei sozialen Interventionen mit unsicheren Wirkungsverläufen, was bei Gesetzgearbeiten häufig anzutreffen ist, können nämlich formalisierte Entscheidungstechniken nur bedingt angewendet werden. Umso wichtiger ist hier, bestehende Erfahrungen über das Interventionsfeld, das vorgesehene Instrumentarium, die Vollzugsinstanzen, die betroffenen Normadressaten u.a.m. (z.B. in Form von persönlichen Erfahrungen, Rechenschaftsberichten, Monographien, Evaluationsberichten oder Evaluationssynthesen) sorgfältig auszuwerten.

2455 *Detaillierte Wirkungsabschätzung (prospektive Evaluation)*

³³⁴ Der nächste Schritt besteht in der detaillierten Abschätzung der Umsetzung und der mutmasslichen Auswirkungen der ausgewählten Handlungsalternative, allenfalls auch der Planung entsprechender Umsetzungsschritte.

³³⁵ Grundlegendes Hilfsmittel für die Wirkungsabschätzung ist ein **Wirkungsmodell**. Es enthält Überlegungen, wie die einzelnen Bestandteile

des in Aussicht genommenen Erlasses die soziale Wirklichkeit beeinflussen sollen. Das Wirkungsmodell kann in sprachliche Form gekleidet werden, was für rechtliche Erlasse die Regel ist, und/oder in einer grafischen Abbildung dargestellt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Modell auch in Form eines mathematischen Gleichungssystems dargestellt und für Simulationen verwendet werden. Solche Simulationen können Hinweise über das Verhältnis zwischen der Intensität des Eingriffs (z.B. unterschiedliche Grenzwerte für Luftschadstoffe) und dem Ausmass der Auswirkungen (z.B. Senkung der Luftverschmutzung) geben, wobei allenfalls auch unterschiedliche Annahmen über die Rahmenbedingungen (Szenarien, z.B. Wachstumsraten der Wirtschaft) zu Grunde gelegt werden können. Derartige formalisierte Wirkungsmodelle sind bezogen auf die staatlichen Aktivitäten aber eher die Ausnahme. Sie werden vor allem bei ausreichenden Datengrundlagen und gut erschlossenen theoretischen Zusammenhängen erstellt, beispielsweise in der Wirtschafts-, Energie-, Verkehrs-, Sozialversicherungs-, und Landwirtschaftspolitik. Quantitative Modelle haben den Vorteil, dass sie in ihren Annahmen und Zusammenhängen für Wissenschaftler (häufig aber nicht für Laien) nachvollziehbar sind und somit eine Überprüfung der Modellannahmen ermöglichen. Die formale Präzision dieser Modelle darf aber nicht zur Annahme verleiten, die erzielten Ergebnisse seien notwendigerweise verlässlicher als jene der eher qualitativ orientierten Wirkungsmodelle.

³³⁶ Die Darstellung des Wirkungsmodells muss gewissen Anforderungen genügen (s. Bussmann, Werner, *Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung*, Zeitschrift für Gesetzgebung 2/98, S. 132-136).

³³⁷ Erstens muss das Wirkungsmodell **vollständig** präsentiert werden, d.h. alle wichtigen Schritte von der Norm bis zur tatsächlichen Umsetzung sollten in ihrer Abfolge klar und **nachvollziehbar** sein.

³³⁸ Zweitens sollte das Wirkungsmodell **logisch kohärent** sein. Das Erfordernis der **internen** Kohärenz verlangt, dass das Wirkungsmodell keine inneren Widersprüche (z.B. anspruchsvolle Ziele, aber schwache Instrumente; komplexe Abfolge von Aktivitäten aber nicht ausreichende Planungsaktivitäten) aufweist. Das Erfordernis der **externen** Kohärenz verlangt, dass der vorliegende Erlass nicht in Widerspruch steht zu anderen bestehenden oder sich in Ausarbeitung befindlichen Erlassen. So ist beispielsweise zu überprüfen, ob die Ziele und Anweisungen des Erlasses an Vollzugsbehörden und Normadressaten in Konflikt zu Zielen und Anweisungen anderer Erlasse stehen können. Dies könnte zur Folge haben, dass die Wirksamkeit des Erlasses stark beeinträchtigt würde oder dass Nebenwirkungen in anderen Bereichen einträten.

³³⁹ Drittens soll das Wirkungsmodell **empirisch konsistent** sein, d.h. es soll sich nicht bloss auf optimistische Annahmen der Rechtsetzungsbehörden, sondern auf tatsächliche Erfahrungen abstützen können. In den

allermeisten Fällen gibt es nämlich erfahrungsgestützte Angaben über wichtige Elemente eines Wirkungsmodells, beispielsweise über den Zeitbedarf für die Ausarbeitung von Plänen, über ein bestimmtes Instrument oder über den Zeitbedarf für die Umsetzung. Es ist Aufgabe der mit der Rechtsetzung beauftragten Behörden, ihre Überlegungen nicht auf bloße Behauptungen, sondern möglichst auf reale Erfahrungen abzustützen. Der Verzicht auf den Einbezug realer Erfahrungen ist höchstens bei **Innovationen** (z.B. neues Instrument, neuer Vollzugsträger) möglich, verlangt aber in der Regel eine anschließende systematische Erfahrungsüberprüfung (@s. Ziff. 2632 unten [Evaluationsklauseln], Ziff. 427 unten [Versuchsregelungen] usw.).

³⁴⁰ Wirkungsmodelle werden häufig aus der **Perspektive der gesetzgebenden Behörden** erarbeitet. Die Norm ist Ausgangspunkt für Überlegungen, wie sich die soziale Wirklichkeit verändern könnte. Es wird skizziert, welche Wirkungen ausgehend vom Erlass und den dadurch ausgelösten wichtigsten Umsetzungsschritten (unter Einbezug der Verhaltensänderungen der Normadressaten im privaten Bereich) in der sozialen, wirtschaftlichen usw. Wirklichkeit eintreten sollen. Diese Sicht ist legitim und notwendig. Dieser Ansatz bietet eine einfache Grundlage für ein Wirkungsmodell und ist deshalb in der Wirklichkeit weit verbreitet. Er ist aber in gewisser Weise "staatslastig" d.h. mit dem Nachteil verbunden, dass mögliche Umsetzungsprobleme nicht ausreichend erkannt werden. Die Beschränkung darauf kann mit unzutreffenden Annahmen über das Verhalten der Vollzugsinstanzen und der Normadressaten und über ihre Interaktion mit anderen für die Wirksamkeit der Norm bedeutsamen Partnern verbunden sein. Es besteht die Gefahr, dass das Wirkungsmodell mehr von den Wunschvorstellungen der gesetzgebenden Behörde als von der sozialen Wirklichkeit geprägt ist. Deshalb ist es in der Regel angezeigt, das Wirkungsmodell auch aus der Sicht der Umsetzungsbehörden sowie der Normadressaten und anderer beteiligter Akteure zu gestalten. Diese Rückwärtsplanung kann den Blick öffnen für die Handlungsrationalität der betroffenen Akteure und für durch die Norm ausgelöste unerwünschte Verhaltensänderungen, welche die Wirkung des Erlasses unter Umständen stark beeinträchtigen können. Vereinzelt wurde begonnen, Erlassentwürfe im Rahmen von Planspielen mit den betroffenen Akteuren zu testen.

2456 *Anpassungen, Verfeinerungen*

³⁴¹ Eine detaillierte Wirkungsabschätzung kann dazu führen, dass die Grobauswahl der Variante (@s. Ziff. 2454 oben) im Lichte der gewonnenen Erkenntnisse nochmals überprüft werden muss und dass eine andere Untervariante bevorzugt wird. Gegebenenfalls müssen auf Grund des geringen abschätzbaren Zielerreichungsgrades die Ziele tiefer gesteckt werden, was Auswirkungen auf den Zweckartikel haben oder - in Ausnahmefällen - mit einem Verzicht auf eine Regelung oder Novellierung verbunden sein kann.

³⁴² In der Regel schafft die detaillierte Wirkungsabschätzung aber Grundlagen, um den Normtext zu verfeinern und um bei Erlassen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe qualitativ ausreichende Erläuterungen für die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte zu erarbeiten.

2457 *Definitiver Entscheid*

³⁴³ Mit der Grobauswahl, der detaillierten Erarbeitung des Wirkungsmodells, den Verfeinerungen der Normtexte und der Erarbeitung der Erläuterungen bekommt der Erlass diejenige Form, die als definitiver Entscheid bezeichnet werden kann.

³⁴⁴ Die Botschaften des Bundesrats an die eidgenössischen Räte haben bestimmten rechtlichen Anforderungen zu genügen. Die Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrats sollten umfassend, objektiv und zugleich möglichst konzis sein, um den eidgenössischen Räten möglichst tragfähige Grundlagen für ihren Entscheid zu verschaffen.

2458 *Fertigstellung der Botschaft bzw. des Antrags an den Bundesrat zum Erlass einer Verordnung: Vorkehren für die künftige Wirkungsabschätzung*

³⁴⁵ Im Rahmen der vorangegangenen Schritte wurden ausreichende Grundlagen für die Ausarbeitung der Botschaft bzw. (im Falle des Erlasses einer Verordnung) des Antrags an den Bundesrat geschaffen. Auf einen Aspekt, der zunehmend Beachtung findet, möchten wir aber noch hinweisen. Mehr und mehr wird nämlich der Frage Beachtung geschenkt, ob Erlasse tatsächlich auch wirksam sind. Diese Frage sollte bereits bei der **Gestaltung** des Erlasses und nicht erst während des Vollzugs geprüft werden. Bei der Gestaltung des Erlasses sind Vorkehren zu treffen, damit später festgestellt werden kann, ob der Erlass wirksam ist oder nicht. Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- Erstens ist zu prüfen, ob der vorliegende Erlass auf ausreichend sicheren Wissensgrundlagen beruht. Ist dies nicht der Fall, gilt es abzuklären, ob nicht im Erlass die Grundlagen für eine spätere Wirkungsüberprüfung geschaffen werden sollen. Mit einer Evaluationsklausel, ev. kombiniert mit einer Befristung (Versuchsregelungen) können verbindliche Vorgaben für eine spätere Evaluierung geschaffen werden. Dies kann auch die politische Durchsetzbarkeit verbessern (nähere Angaben und Beispiele @s. Ziff. 2632 unten).
- Zweitens gilt es - auch bei ausreichenden Wissensgrundlagen für den vorliegenden Erlass - abzuklären, welche Daten und Angaben für eine spätere Wirkungsanalyse benötigt werden. Gegebenenfalls sind im Er-

lass somit die Grundlagen für die Erhebung der entsprechenden Daten zu schaffen.

2459 **Hilfsmittel**

Bundeskanzlei, *Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates (Botschaftsleitfaden)* (© s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

EVD, *Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung*, Bern 1999 (© s. www.seco.admin.ch unter der Rubrik "Analysen und Zahlen", "Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum", "Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)").

Böhret, Carl, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland. in: Schäffer, Heinz (Hrsg.). *Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*. Wien 2005, S 17-31.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Baden-Baden 2001.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Berlin 2000: Bundesministerium des Innern (© s. www.staat-modern.de).

Böhret, Carl/Hugger, Werner, *Test und Prüfung von Gesetzesentwürfen*, Köln 1980.

Bussmann, Werner, *Die Methodik der prospektiven Evaluation*, Gesetzgebung heute (LeGes), 1997, 3, S. 109-136.

Bussmann, Werner, *Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung*, Zeitschrift für Gesetzgebung, 1998, 2, S. 127-141.

Kettiger, Daniel, *Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern/Stuttgart/Wien 2000.

Lienhard, Andreas, *Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen*, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 159 ff.

Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 94 ff.

US General Accounting Office, *Prospective Evaluation Methods - the Prospective Evaluation Synthesis*, GAO/PEMD-10.1.10 1990
(© s. http://www.gao.gov/policy/10_1_10.PDF)

Beiträge zur prospektiven Evaluation enthalten folgende Zeitschriften: *Le-Ges, Gesetzgebung & Evaluation*, Bern (© s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet); *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heidelberg .

25 *Umsetzung und Vollzug*

³⁴⁶ Im Rahmen der Erarbeitung von Gesetzesbestimmungen geht es auch darum, sachgerechte Lösungen für die Umsetzung bzw. den Vollzug zu finden. Diese Lösungen sollen sowohl dem Zweck der bundesrechtlichen Regelung entsprechen als auch den verfassungsmässigen Grundsatz der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone berücksichtigen. Die Umsetzung schliesst den Vollzug mit ein; beide Begriffe umfassen auch ein Element der Rechtsetzung: Damit ein Erlass vollzogen werden kann, bedarf es in der Regel ergänzender Vorschriften.

³⁴⁷ Die nachfolgenden Ausführungen behandeln folgende Fragen: Was bedeutet Umsetzung, was heisst Vollzug, welches Gemeinwesen soll umsetzen bzw. vollziehen und welche Mittel stehen zur Verfügung? Wie ist das Verhältnis zwischen Umsetzung bzw. Vollzug und Aufsicht?

251 *Verfassungsrechtliche Grundlagen*

2511 *Bundesstaatliche Kompetenzverteilung*

³⁴⁸ Artikel 42 Absatz 1 BV hält fest, dass der Bund diejenigen Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Er tritt spiegelbildlich zu Artikel 3 BV hinzu, aus dem das Föderalismusprinzip als Grundprinzip der Bundesverfassung und als umfassende Programmatik abgeleitet wird (® s. Saladin, Peter, *Kommentar BV*, Ziff. 38 ff. zu Art. 3 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1986; ® s. auch Ziff. 4 unten).

2512 *Umsetzung*

³⁴⁹ Artikel 46 Absatz 1 BV legt als Grundsatz fest, dass die Kantone das Bundesrecht umsetzen. Diese Norm ist über ihren Wortlaut hinaus auch so zu verstehen, dass die Kantone in der Regel in ihrem Kompetenzbereich auch völkerrechtliche Verpflichtungen umsetzen (® s. Hänni, Peter (Hrsg.), *Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration*, Zürich 2000, S. 305). Nach Artikel 46 Absatz 2 BV belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. Damit ist – in Verbindung mit Artikel 47 BV, der den Bund zur Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone verpflichtet – durch die Bundesverfassung ein System der Verwirklichung des Bundesrechts festgelegt, das gemeinhin als **Vollzugsföderalismus** bezeichnet wird. In gewissen Sachbereichen wird die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für die Umsetzung noch betont.

Beispiel:

- "Für den Vollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält." (®s. Art. 74 Abs. 3 BV, Art. 80 Abs. 3 BV).

³⁵⁰ Artikel 42 Absatz 2 BV weist dem Bund die Aufgaben zu, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Diese Bestimmung ist als konkretisierende Umschreibung des **Subsidiaritätsprinzips** zu verstehen (®s. Richli, Paul, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Basel/Genf/München 2000, S. 278 f.; ®s. auch BBl 1997 I 209).

³⁵¹ In der Praxis ist die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen komplex und nur schwer schematisierbar. Mit der gegenwärtig laufenden Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) sollen die Zuständigkeiten klarer festgelegt und insbesondere die interkantonale Zusammenarbeit als Ebene der staatlichen Aufgabenerfüllung gestärkt werden (®s. Eidg. Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen, *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Bern und Solothurn März 1999).

2513 Aufsicht

³⁵² Die Aufsicht des Bundes über die Kantone (Bundesaufsicht) stützt sich auf Artikel 49 Absatz 2 BV, der festhält, dass der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone "wacht". Eine weitere Grundlage findet sich in Artikel 186 Absatz 4 BV, der dem Bundesrat – unter der Sachüberschrift "Beziehungen zwischen Bund und Kantonen" – den Auftrag gibt, für die Einhaltung des Bundesrechts zu sorgen und die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

³⁵³ Die Aufsichtskompetenz des Bundesrates über die Bundesverwaltung und andere Träger von Aufgaben des Bundes ist in Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a BV festgelegt.

³⁵⁴ Die Bundesaufsicht hat zwei Ziele: Zum Einen soll sie gewährleisten, dass die Kantone die ihnen im Rahmen der Umsetzung des Bundesrechts übertragenen Aufgaben richtig erfüllen, zum Anderen soll sie verhindern, dass die Kantone bei der Ausübung ihrer Hoheitsrechte in den Kompetenzbereich des Bundes eingreifen oder Bundesrecht verletzen (®s. auch Ziff. 2552 unten).

252 Begriffliches

2521 Umsetzung

³⁵⁵ Umsetzung ist ein Oberbegriff, der den Begriff des "Vollzugs" einschliesst. Der Begriff ist aber auch mit der neuen BV nicht restlos klar gefasst; "Umsetzung" und "Vollzug" werden nicht klar auseinander gehalten (so etwa in dem erwähnten Art. 74 Abs. 3 BV, Art. 80 Abs. 3 BV; Inkohärenzen bestehen auch zwischen deutschem und französischem Text der BV, z.B. in Art. 182 Abs. 2 BV, wo im Deutschen "Vollzug" und im Französischen "mise en oeuvre" [Umsetzung] steht).

³⁵⁶ Auch die Vollzugskompetenz enthält Rechtsetzungsbefugnisse, diese werden aber in der Regel eng verstanden (@s. Ziff. 2523 unten). Die Kantone sind dagegen grundsätzlich frei, neben dem unmittelbaren Vollzug des Bundesrechts weitere – auch gesetzgeberische – Massnahmen zu treffen, soweit diese zweckdienlich sind. Neben der Rechtsetzung und dem administrativen Vollzug selbst umfasst die Umsetzung auch politische Gestaltung, den Einsatz von Förderungsmitteln aller Art, einschliesslich finanzieller Mittel sowie die gerichtliche Durchsetzung (@s. Schweizer, Rainer J., *Die revidierte Bundesstaatsverfassung*, AJP 6/99, S. 670).

2522 Vollzug

³⁵⁷ Der Begriff des Vollzugs umfasst folgende drei Teilbereiche (@s. Eichenberger, Kurt, *Kommentar BV*, Ziff. 78 ff. zu Art. 102 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1988):

- **Rechtsanwendende Tätigkeiten**, sofern sie nicht-richterlicher Natur sind.

Dazu gehört auch:

- **Verwirklichung** eines vorgegebenen generell-abstrakten Rechtsgebotes oder -verbotes mittels einer individuell-konkreten Anordnung in Ausübung der durch die Rechtsordnung vorgesehenen Kompetenzen; z.B.: Erteilung und Entzug von Bewilligungen (Berufsausübungsbewilligungen, Baubewilligungen), Erhebung von Abgaben, Gewährung von Subventionen, Genehmigung von Projekten usw.
- **Auslegung**: Ermittlung des rechtsverbindlichen Sinns eines Rechtsatzes bei Unklarheit über dessen Tragweite und Bedeutung mit Einschluss der Überprüfung der Verfassungs- und Gesetzeskonformität der Ausführungsvorschriften.
- **Staatliches Handeln, das nicht als Rechtsanwendung angesprochen werden kann**, da es nicht inhaltlich, sondern lediglich kompetenzmässig durch Rechtsnormen vorgezeichnet ist und wesentlich vom

vollziehenden Organ geprägt wird (Verwaltungstätigkeit zur Rechtsverwirklichung, insbesondere Ausübung von Ermessen, Vornahme von Tathandlungen) mit Einschluss der **Vollzugsrechtsetzung** (® s. Ziff. 2523 unten).

Dazu gehört auch:

- **Inkraftsetzung und Publikation:** ® s. die entsprechenden Ausführungen in Ziff. 136 oben.
- **Einsetzen von Behörden und Wahl von Personen:** Damit ein Gesetz vollzogen werden kann, bedarf es der dafür zuständigen Behörde. Die notwendigen Verfahren sind festzulegen, die für den Vollzug erforderlichen Behörden sind einzusetzen und mit den notwendigen Personen zu besetzen. Die Befugnisse allfälliger verschiedener Behörden sind gegeneinander abzugrenzen.
- **Schulung/Instruktion:** Für die Umsetzung von Erlassen bedarf es gelegentlich einer eigentlichen Schulung, um die neuen Vorschriften den betreffenden Kreisen (z.B. Angehörige kantonaler oder kommunaler Verwaltungen, ev. auch Vertretungen von Berufsverbänden usw.) bekannt zu machen. Denkbar ist auch eine Instruktion, um bestehende Vorschriften konsequenter anzuwenden und durchzusetzen. Die Instruktion erfolgt auch durch Kreisschreiben, Richtlinien, Zirkulare, Dienstanweisungen, Handbücher usw.
- **Verwaltungstätigkeit:** Schaffung der für die Erfüllung der betreffenden Staatsaufgaben geeigneten und erforderlichen Einrichtungen, Vornahme von Tathandlungen, Beschaffung und Verarbeitung von Daten usw.
- **Vollstreckung** oder Durchsetzung individuell-konkreter Anordnungen (Verfügungen, Urteile) allenfalls unter Einsetzung von Rechtszwang gegenüber Verpflichteten, die nicht freiwillig erfüllen oder sich der Rechtsbeachtung entziehen. Daraus lässt sich nicht nur ein Anspruch des Einzelnen auf Rechtsgewährung ableiten, es ist dies zugleich eine unabdingbare Voraussetzung jeden Rechtsstaates.

2523 *Rechtsetzungskompetenz und Vollzugs-* *kompetenz*

³⁵⁸ Die Anwendung eines Bundesgesetzes setzt in den meisten Fällen ergänzende Vorschriften voraus; denn ohne organisatorische und verfahrensrechtliche Regelung des Vollzugs könnten die Bundesgesetze nicht angewendet und durchgesetzt werden. **Die Vollzugskompetenz des Bundesrates schliesst somit den Erlass von Ausführungsbestimmungen ein.** Auch die Kantone müssen in denjenigen Bereichen, in denen sie Bundesrecht umzusetzen bzw. zu vollziehen haben, die erforderlichen Bestimmungen für den Vollzug erlassen. Die Kantone erlassen in der

Regel ein das Bundesrecht ergänzendes Einführungsgesetz; nicht selten wird - zumindest vorläufig - eine Einführungsverordnung erlassen.

³⁵⁹ Vollzug heisst auch Auslegung. Diese Auslegung kann eine generalisierte und abstrakte Form annehmen; sie braucht nicht nur individuell-konkret zu erfolgen. Deshalb muss es den zuständigen Organen (Bundesrat bzw. Regierungsrat oder Kantonsparlament) freigestellt sein, zwischen dem Grunderlass und der einzelnen Vollzugshandlung eine generell-abstrakte Regelung vorzusehen. Würde man eine solche Regelung nicht dulden, hätte die verfügende Behörde (meistens nicht die Exekutive, sondern ein Amt) in jedem Einzelfall zum Grunderlass dieselben deutenden und begründenden Überlegungen zu machen.

³⁶⁰ Ausführungsverordnungen gewährleisten demnach die Anwendung und Durchführung des Gesetzes (@s. Ziff. 57 unten), sind ein Mittel zur Vereinfachung des Vollzugs und stellen einen Beitrag zur Festigung der Rechtssicherheit und zur gleichmässigen Rechtsanwendung dar (@s. Eichenberger, Kurt, *Kommentar BV*, Ziff. 86 zu Art. 102 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1988).

253 Zuteilung der Umsetzungs- bzw. Vollzugs-kompetenz

³⁶¹ Es lassen sich drei Typen der Zuteilung der Umsetzungs- bzw. Vollzugskompetenz unterscheiden:

1. Umsetzung (einschliesslich Vollzug) durch die Kantone;
2. Vollzug durch den Bund;
3. Gemeinsame Umsetzung durch den Bund und die Kantone.

³⁶² Welcher Typus zur Anwendung gelangen soll, ist abhängig von der verfassungsmässigen Grundlage und ist das Resultat der Regelung der Aufgabenerfüllung. Dies ist auch eine Frage der föderalistischen Kompetenzverteilung (@s. deshalb auch Ziff. 4 unten [Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen]).

2531 Umsetzung durch die Kantone

2531.1 Allgemeines

³⁶³ Die Bundesverfassung legt als Grundsatz die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone fest. Dieser Grundsatz rechtfertigt sich unter anderem durch:

- die Beachtung der durch Artikel 47 BV geschützten Eigenständigkeit der Kantone (Föderalismusprinzip);
- das Subsidiaritätsprinzip (verstanden als programmatischer Grundsatz der Nicht-Zentralisation; @s. Saladin, Peter, *Kommentar BV*, Ziff. 55 ff. zu Art. 3 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1986);
- die Berücksichtigung von sachlichen Unterschieden, besonderen Interessen der Landesgegenden, von Mentalitätsunterschieden, speziellen Präferenzen, Traditionen usw.;
- die Ausnützung der politischen, psychologischen, administrativen, betriebswirtschaftlichen und technischen Vorteile staatlicher Dezentralisation.

2531.2 Grundsätze für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

2531.21 Einleitung

³⁶⁴ Ausgangspunkt für die Aufteilung des Vollzugs zwischen Bund und Kantonen ist Artikel 46 BV, der die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für die Umsetzung des Bundesrechts, ihren Anspruch auf möglichst grosse Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung sowie die Rücksichtnahme auf die finanzielle Belastung vorgibt. Die darauf gestützt in den Bundesgesetzen enthaltenen Vollzugsnormen sind allerdings auch heute noch unterschiedlich formuliert. Es handelt sich dabei nicht nur um die Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten bestimmter Rechtsgebiete, sondern auch um die Folgen gesetzgebungsmethodischer Mängel.

³⁶⁵ Eine 1974 durchgeführte Untersuchung bezüglich Rechtsetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone hat u.a. bereits die nachfolgend dargestellten Mängel festgestellt (@s. Schweizer, Rainer J., *Rechtsetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone*, ZBI 1977, S. 1 ff.). Zu weitgehend übereinstimmenden Schlüssen gelangte 1997 auch die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (@s. PVK, *Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone*, BBl 1998 1976 ff., insb. S. 1983):

- unklare Regelungen des Bundesrechts über die Kompetenzdelegation an die Kantone und die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen;
- unklare oder unpräzise Begriffe;
- lückenhafte, zu komplizierte oder zu detaillierte Regelungen;

- unterschiedliche, uneinheitliche z.T. sich widersprechende Regelungen gleicher oder ähnlicher Sachverhalte;
- Fehlen von notwendigen ergänzenden bundesrechtlichen Vorschriften;
- ungenügende Rücksichtnahme auf kantonale Besonderheiten oder auf unterschiedliche örtliche Verhältnisse;
- zu häufiger Wechsel der Vorschriften;
- Einführung von (Vollzugs-)Aufgaben, die sich nur schwer verwirklichen lassen oder die einen grossen administrativen Aufwand erfordern;
- Fristen für den Vollzug von Bundesgesetzen, die sich nicht oder kaum verwirklichen lassen oder gesetzliche Fristen, die im Vollzug nicht eingehalten werden können.

³⁶⁶ Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) empfahl – als Reaktion auf die erwähnte Untersuchung der PVK – 1997 ein Bündel von Massnahmen, um diesen Problemen zu begegnen (@ s. GPK-S, *Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen*, BBI 1998 1965 ff.). Die Kommission geht davon aus, dass sich eine verbesserte Umsetzung der politischen und rechtlichen Vorgaben des Bundes durch die Kantone am ehesten dann erreichen lässt, wenn diese die Vorgaben unterstützen. Voraussetzung dafür ist wiederum eine verstärkte Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes. Die Kantone sind von Anfang an in die Ausarbeitung der Politiken einzubeziehen, deren Umsetzung ihnen zu einem wesentlichen Teil obliegt. Dies kann beispielsweise durch z.T. informelle Anhörungen oder im Rahmen gemeinsamer Arbeitsgruppen geschehen. Der Bundesrat wird auch aufgefordert, die mit der Umsetzung der von ihm beschlossenen Massnahmen verbundenen Probleme im Rahmen eines jeden Rechtsetzungsprojektes von Anfang an vertieft zu untersuchen. Was die Vernehmlassung betrifft, empfiehlt die GPK-S, für die Beantwortung adäquate Fristen zu setzen und die schriftliche Vernehmlassung mit Arbeitsgruppen oder Konferenzen zu flankieren. Sie verlangt vom Bundesrat, dass die Stellungnahmen der Kantone, soweit die Umsetzung betroffen ist, stärker als bisher gewichtet werden und die Gewichtung ihrer Vernehmlassungen überhaupt transparenter wird. Der Bundesrat hat diese Empfehlungen im Wesentlichen aufgenommen und sich verpflichtet, dahingehende Massnahmen zu ergreifen (@ s. BBI 1998 3787 ff.).

³⁶⁷ Artikel 141 Absatz 2 Buchstaben d und f ParlG verpflichten den Bundesrat in seinen Botschaften auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Erlasse einzugehen und die zuständige parlamentarische Kommission auf deren Verlangen zu seinen Verordnungsentwürfen anzuhören, wenn die Umsetzung in erheblichem Mass durch Organe ausserhalb der Bundesverwaltung erfolgt (@ s. Art. 151 ParlG).

³⁶⁸ Im Übrigen hat der Bund auf Grund von Artikel 50 Absatz 2 und 3 BV bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten. Dabei hat er Rücksicht auf die besondere Situation der Städte

und Agglomerationen zu nehmen. Das bedeutet, dass diese bei der Ausarbeitung von sie betreffenden Massnahmen – in angemessener Form und unter Respektierung der kantonalen Kompetenzen – einzubeziehen sind.

³⁶⁹ Der Bundesrat hat am 16. Oktober 2002 Richtlinien zu Händen der Bundesverwaltung erlassen betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden (@ s. BBl 2002 8385).

2531.22 Grundsätze

³⁷⁰ Zur Verbesserung und zur Vereinheitlichung der Vollzugsnormen sind folgende Grundsätze zu beachten:

1. Die sinnvolle Verteilung der Vollzugsaufgaben zwischen Bund und Kantonen muss mindestens auf Gesetzesstufe bereits grundsätzlich entschieden worden sein.
2. Der Geltungsbereich der Bundesgesetzgebung muss klar sein.
3. Normen des Bundes, die von den Kantonen umgesetzt werden sollen, sollen lediglich das Wesentliche enthalten.
4. Die kantonale Organisationsautonomie darf nicht unnötig oder unverhältnismässig beschränkt werden.
5. Die unterschiedlichen, tatsächlichen kantonalen Gegebenheiten müssen genügend berücksichtigt werden.

Mittel dazu:

- Einräumung von Gestaltungsspielräumen;
 - Ermächtigung des Bundes an die Kantone zur eigenen Rechtsetzung in Teilgebieten;
 - Bundesrechtliche Vorbehalte zu Gunsten des bisherigen kantonalen Rechts;
 - Bundesrechtliche Erlaubnis an die Kantone, innerhalb klarer Schranken abweichende Regelungen aufzustellen.
6. Die verschiedenen Regelungen (in ähnlichen Sachbereichen sowie zwischen Bund und Kantonen) müssen aufeinander abgestimmt werden.
 7. Die Vollzugsaufgaben und -massnahmen müssen (gegebenenfalls unter Mitwirkung der Kantone) praktikabel, wirksam und so einfach wie möglich sein.

2531.23 *Ausgewählte Fragen*

³⁷¹ Für einige Fragen des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen im Vollzug sollen im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Erlasses folgende Hinweise gegeben werden:

- **Sollen den Kantonen Spielräume für die eigene Rechtsetzung (z.B. weiter gehende Vorschriften) gewährt werden, auch wenn der Bund über umfassende Kompetenzen verfügt?**

Ja, soweit es möglich und der Sachaufgabe angemessen ist.

Beispiel:

- Gemäss Art. 37 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1) wenden die Kantone ihre eigenen Datenschutzvorschriften an für das Bearbeiten von Personendaten durch ihre Organe beim Vollzug von Bundesrecht.

Grenzen für die kantonale Rechtsetzung müssen indessen dort gesteckt werden, wo Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit eine grosse Rolle spielen.

Beispiel:

- In Art. 65 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) wurde der Erlass abweichender Immissionsgrenzwerte durch die Kantone ausgeschlossen (BBl 1979 III 829).

- **Darf der Bund den Kantonen Vorschriften machen in Bezug auf die Behördenorganisation und das Verfahren?**

Die **Praxis** des Bundesgesetzgebers, die jetzt in den Artikeln 46 und 47 BV Konkretisierung gefunden hat, ist schon bisher von der kantonalen Organisations- und Verfahrensautonomie im Bereich des Vollzugs von Bundesrecht ausgegangen. Entsprechende Einschränkungen der kantonalen Organisationsautonomie werden nur vorgesehen, soweit dies sachlich unabdingbar ist. Diese können sich aus der Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs ergeben, aber auch aus rechtsstaatlichen oder bundesstaatlichen Erwägungen (®s. VPB 49 [1985], III, Nr. 36, Ziff. 1.12, S. 222-229).

- **Darf der Erlass von Vollzugsvorschriften durch Bestimmungen über das Rechtsetzungsverfahren (z.B. Ermächtigung zum Erlass von Vollzugsvorschriften auf dem Verordnungsweg) der Kantone beschleunigt werden?**

Eingriffe in das Rechtsetzungsverfahren der Kantone sind wenn immer möglich zu vermeiden. Soweit der Bund im Interesse raschen Handelns den Kantonen ausnahmsweise ermöglicht, Ausführungsrecht auf Ver-

ordnungsstufe zu erlassen, ist dieser Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie ausnahmsweise erlaubt und ist zu befristen.

Beispiel:

- Art. 36 Abs. 2 RPG (SR 700) (Ermächtigung der Kantonsregierung, während bestimmter Zeit eine Regelung auf Verordnungsstufe zu treffen).

Welche Fristen sollen den Kantonen für die Einführung neuen Rechts eingeräumt werden?

Die Kantone sind frühzeitig über ihre Umsetzungs- und Vollzugspflichten zu orientieren; gegebenenfalls sind sie zuvor zu konsultieren. Ihnen sollen ausreichende Fristen eingeräumt werden. Bei deren Bemessung ist beispielsweise der Zeitbedarf für die Anpassung der Rechtsgrundlagen (Gesetzesreferendum), für die Bereitstellung finanzieller Mittel (Finanzreferendum), für die Einstellung und Schulung von Personal sowie für die Projektierung und Erstellung von Infrastrukturen zu berücksichtigen. Die Kantone sollen ferner im Hinblick auf die Erreichung von Vollzugszielen unterstützt werden; die Einhaltung der Umsetzungsfristen ist mit geeigneten Mitteln sicherzustellen.

Beispiele:

- Verpflichtung zu regelmässigen Informationen über den Stand der Umsetzung;
- Bekanntgabe der Folgen und Sanktionen, die bei Nichteinhaltung der Frist zu erwarten sind.

Soll der Dienstweg vom Departement bzw. der zuständigen Bundesstelle über die kantonalen Regierungen oder direkt zur zuständigen kantonalen Stelle laufen?

Für Grundsatzfragen sowie für Fragen mit Querschnittcharakter soll der Dienstweg von Regierung (Bund) zu Regierung (Kanton) laufen. Im Sinne der Entlastung der Regierungen kann für Fragen von untergeordneter Bedeutung durch Verordnung und allenfalls durch Weisungen der direkte Verkehr zwischen den Dienststellen des Bundes und denjenigen der Kantone vorgesehen werden.

Müssen die Kantone für die Übernahme von Pflichten im Rahmen der Umsetzung des Bundesrechts entschädigt werden?

Grundsätzlich nicht. Nach Artikel 46 Absatz 3 BV ist die Umsetzung des Bundesrechts durch eigene Finanzierungsquellen der Kantone und durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu finanzieren. Eine spezielle Subventionierung von Vollzugslasten der Kantone erfordert eine gesetzliche Grundlage. Die Voraussetzungen für die Ausrichtung von

Finanzhilfen und Abgeltungen sind in Artikel 6 und 9 des Subventionsgesetzes (SR 616.1) festgehalten.

2532 *Vollzug durch den Bund*

2532.1 *Allgemeines*

³⁷² Folgende Gründe können – in Konkretisierung von Artikel 42 Absatz 2 und Artikel 46 Abs. 1 BV – für die Vollzugskompetenz des Bundes und gegen diejenige der Kantone sprechen:

- Notwendigkeit einer weitgehenden Rechtsvereinheitlichung;
- Notwendigkeit einer engen Kooperation zwischen Bund und Kantonen;
- Schaffung eines Gleichgewichts zwischen den Regionen;
- Verteilungsgerechtigkeit;
- internationale Bezüge einer Aufgabe.

2532.2 *Organisationsrechtlicher Rahmen bei Bundeszuständigkeit*

2532.21 *Einleitung*

³⁷³ Nach Artikel 182 Absatz 2 BV und Artikel 9 RVOG sorgt der Bundesrat für den Vollzug insbesondere der Bundesgesetzgebung; die in der Spezialgesetzgebung häufig anzutreffende Formulierung "Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz" ist in der Regel entbehrlich. Artikel 178 BV und Artikel 8 RVOG beauftragen den Bundesrat im Weiteren mit der "zweckmässigen Organisation der Bundesverwaltung"; zu den organisatorischen Festlegungen gehören insbesondere die Benennung der Gruppen und Ämter, ihre organisatorische Eingliederung, die Zuweisung ihrer Aufgaben sowie die Zuweisung und die Delegation von Entscheidkompetenzen.

2532.22 *Regelungsstufe der Vollzugsbestimmungen*

³⁷⁴ Artikel 43 RVOG gibt dem Bundesrat die Grundstruktur der Vollzugsorganisation mit einer Gliederung in Departemente und Ämter vor und eröffnet den Departementen die Möglichkeit, mit Genehmigung des Bundesrates Ämter in Gruppen zusammenzufassen. Damit die Organisationsautonomie des Bundesrates gewahrt bleibt, sollen nach Artikel 43 Absatz 2 RVOG die organisatorischen Festlegungen nach Möglichkeit nicht auf der Stufe des formellen Gesetzes verankert, sondern **durch Verordnung** festgelegt werden. Soweit aber ein Gesetz unmittelbar auf die mit dem Vollzug betraute Behörde Bezug nimmt, verlangt das Parlament, dass diese im Text ausdrücklich genannt wird.

³⁷⁵ Artikel 47 RVOG gibt den Rahmen für die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen. Als Entscheidungsinstanzen kommen nach Absatz 1 der Bundesrat selbst, ein Departement, eine Gruppe oder ein Bundesamt in Frage. Die Zuweisung soll nach Absatz 2 **durch Verordnung** des Bundesrates erfolgen.

2532.23 *Regelungsort der Vollzugsbestimmungen*

³⁷⁶ Während primär verwaltungsorganisatorische Zuständigkeitsfragen im Ausführungsrecht zum RVOG zu regeln sind, ist die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen in der Regel im Ausführungsrecht der sachgebietsbezogenen Gesetzgebung vorzunehmen.

2532.24 *Ausnahmen*

- **Datenschutz:** Im Bereiche der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten (@s. Art. 3 Bst. c DSGVO) kann es sich rechtfertigen, nicht nur die Modalitäten der Bearbeitung, sondern auch die konkret zuständige Dienststelle auf der Stufe des formellen Gesetzes festzulegen.
- **Schaffung dezentraler Verwaltungsstellen und Übertragung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an Organe ausserhalb der Verwaltung:** Diese Dienststellen und Organe fallen nur beschränkt unter die Organisationshoheit des Bundesrates. Ihre Aufgaben und Entscheidungskompetenzen sind im formellen Gesetz zu verankern.
- **Einsetzung von richterlichen Behörden und Umschreibung ihrer Zuständigkeit:** Diese Behörden fallen im Grundsatz nicht unter die Organisationshoheit des Bundesrates. Für ihre Einsetzung und die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen sind Regelungen auf der Ebene des formellen Gesetzes anzustreben.

2532.3 *Aufgabenzuweisung*

³⁷⁷ Die allgemeine Aufgabenzuweisung an die Departemente, Gruppen und Ämter erfolgt durch die departementsspezifischen Organisationsverordnungen des Bundesrates. Sie enthalten Sachgebietsumschreibungen des Bundesrechts und sind weitgehend als zielbezogene Aufträge an die entsprechenden Dienststellen formuliert. Die allgemeine Aufgabenzuweisung ist nicht mit der Zuweisung von Entscheidungskompetenzen zu verwechseln; sie spielt vor allem eine Rolle für die Zuständigkeit zur Entscheidvorbereitung und Antragstellung.

Beispiele:

- Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1);

- Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1).

2532.4 **Zuweisung und Delegation von Entscheidkompetenzen**

2532.41 **Grundsätze**

³⁷⁸ Nach Artikel 47 Absätze 1 und 2 RVOG muss in den Ausführungsverordnungen zu den Bundesgesetzen festgelegt werden, ob der Bundesrat selbst, ein Departement, eine Gruppe oder ein Bundesamt zur Entscheidungsfällung zuständig sein soll (**Zuweisung** der Entscheidkompetenz in einzelnen Geschäften oder in ganzen Geschäftsbereichen); Zuweisungskriterium ist nach Absatz 1 die **Bedeutung** der zu entscheidenden Geschäfte. Ziel ist demnach eine **stufengerechte Zuweisung der Entscheidkompetenzen**. Aus Artikel 43 Absatz 2 RVOG ist zu schliessen, dass die Entscheidkompetenzen im Regelfall den Bundesämtern und Gruppen zuzuweisen sind, da dort auch die jeweilige Sachkompetenz zu vermuten ist. Für die Zuweisung etwa an ein Departement oder an den Bundesrat wäre demnach eine erhöhte Bedeutung des Geschäftes erforderlich.

³⁷⁹ Um eine **Delegation** der Entscheidkompetenzen handelt es sich in den Fällen, in denen die in einem Erlass als zuständig bezeichnete Stelle die ihr für einen bestimmten Sachbereich zugewiesene Entscheidkompetenz ihrerseits ganz oder teilweise auf eine ihr untergeordnete Dienststelle überträgt.

2532.42 **Kriterien**

³⁸⁰ Für die Bewertung der Bedeutung eines Geschäftes und die Zuweisung der Entscheidkompetenz durch die Verordnung sind folgende allgemeine Kriterien zu berücksichtigen:

- **Auswirkungen auf die Rechtsunterworfenen:** Ein sehr weiter gesetzlicher Ermessensspielraum, eine sehr grosse Anzahl von einem einzigen Entscheid direkt Betroffener, wesentliche Eingriffe in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen sowie eine eingeschränkte Überprüfbarkeit auf dem Rechtsmittelweg rufen nach einer rechtspolitisch erhöhten Legitimation der Entscheidungsinstanz und erfordern eine Entscheidungsinstanz auf höherer Stufe. Umgekehrt sprechen materiell eindeutige gesetzliche Vorgaben, wenig gravierende Grundrechtseingriffe und eine grössere Anzahl gleichartiger Entscheidungen mit jeweils wenigen Betroffenen sowie die Überprüfbarkeit der Entscheidung auf dem Rechtsmittelweg für einen Entscheid auf Stufe des Amtes.

- **Politische Auswirkungen:** Betrifft der Entscheid insbesondere wesentliche politische Interessen von Drittstaaten oder Kantonen oder ist er von besonderer gesellschaftspolitischer Relevanz, spricht dies eher für eine höher stufige Entscheidungsinstanz; sind die unmittelbaren politischen Auswirkungen eher als gering zu bewerten oder spielen sie sich im Verkehr mit Drittstaaten oder Kantonen eher auf der technischen Ebene ab, spricht dies für einen Entscheid auf Stufe des Amtes.
- **Auswirkungen auf die Bundesfinanzen:** Die finanziellen Folgen des einzelnen Entscheides für den Bundeshaushalt sind mit der Entscheidungsstufe in Relation zu setzen.

2532.43 *Rechtsweg*

³⁸¹ Bei der Zuweisung von Entscheidkompetenzen ist darauf zu achten, dass die Grundsätze des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG), des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) und des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG) für die Rechtswege berücksichtigt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Entscheide in der Regel nur von zwei übergeordneten gerichtlichen Instanzen überprüft werden sollten, und dass nach Möglichkeit keine dritte Instanz geschaffen werden sollte.

2532.44 *Delegation der Entscheidungsbefugnisse*

³⁸² Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen kommt in Fällen in Frage, in denen die Verordnung des Bundesrates die Entscheidkompetenz dem Departement zugewiesen hat, dieses aber mit einer Departementsverordnung die Kompetenz ganz oder teilweise auf die Ebene der Gruppe oder des Amtes delegieren will. Sofern ein formelles Gesetz oder eine Verordnung des Bundesrates eine solche Delegation nicht ausdrücklich oder implizit ausschliessen, steht ihr formell nichts im Wege; zu beachten sind allerdings die Auswirkungen auf die Rechtsmittelwege. Es sind im Übrigen auch Lösungen denkbar, welche die Delegation nur für unbestrittene Fälle vorsehen und bestrittene Entscheidungen dem Departement vorbehalten. Zur blossen Unterschriftendelegation ® s. 2532.5 unten.

2532.45 *Sonderfälle*

³⁸³ **Genehmigung von Jahresrechnungen und Berichten:** Die Bedeutung der Genehmigung ist anhand der allgemeinen Kriterien unter Ziff. 2532.42 oben zu ermitteln. Gegebenenfalls kann ein zweistufiges Verfahren (Departement und Bundesrat) vorgesehen werden, das lediglich dann einen Entscheid durch die höher stufige Instanz vorsieht, wenn Nichtgenehmigungen oder Vorbehalte beabsichtigt sind (® s. Art. 61b Abs. 2 und 3 RVOG; SR 172.010).

³⁸⁴ **Ernennung von Mitgliedern ausserparlamentarischer Kommissionen:** Bei der Festlegung der Zuständigkeit zur Ernennung der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen ist darauf zu achten, dass die Ernennungszuständigkeit mit der Aufgabe der Kommission und den Entscheidkompetenzen der mit dem sachlichen Vollzug betrauten Dienststellen kohärent ist. Es erscheint wenig sinnvoll, die Mitglieder einer Kommission, welche ein Departement beraten soll, vom Bundesrat ernennen zu lassen.

2532.5 Unterschriftendelegation

³⁸⁵ Die Unterschriftsberechtigung für die Entscheidungen der Departemente wird in Artikel 49 RVOG geregelt; insbesondere wird auch die Möglichkeit der Delegation vorgesehen. Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c der RVOV sieht vor, dass allfällige Unterschriftendelegationen in den Geschäftsordnungen der Departemente vorzusehen sind.

³⁸⁶ Es ist darauf hinzuweisen, dass bei einer Unterschriftendelegation die unterzeichnende Person immer **im Namen der nach Gesetz und Verordnung zuständigen Dienststelle** handelt, welche sich den jeweiligen Entscheid zurechnen lassen muss. Eine Unterschriftendelegation hat daher keinerlei Auswirkungen auf den Rechtsmittelweg und kann sich unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsökonomie als vorteilhafter erweisen, als eine formelle Delegation der Entscheidkompetenz.

2533 Gemeinsame Umsetzung durch den Bund und die Kantone

³⁸⁷ Die gemeinsame Umsetzung durch den Bund und die Kantone kann dann vorkommen, wenn der Bund, insbesondere durch die Grundsatzgesetzgebung, die wichtigen politischen Entscheide fällt, sich die Erfüllung einiger Aufgaben selbst vorbehält und im Übrigen den Kantonen Handlungsspielraum überlässt.

Beispiele:

- Das **Universitätsförderungsgesetz** (SR 414.20) ist vor allem ein Subventionserlass zu Gunsten der Kantone, sieht aber auch Planungs- und Koordinationskompetenzen des Bundes vor. So ermächtigt und beauftragt das Gesetz die Bundesbehörden, über einen Zusammenarbeitsvertrag mit den Universitätskantonen ein gesamtschweizerisches Koordinationsorgan mit spezifischen Entscheidkompetenzen sowie ein gemeinsames, unabhängiges Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsorgan einzusetzen.

- Das **Wasserbaugesetz** (SR 721.10) erklärt den Wasserbau zur kantonalen Aufgabe. Das Wasserbaugesetz ist ein Grundsatzgesetz. Die Kantone müssen Ausführungserlasse beschliessen; der Bund übt eine Aufsicht über die Projekte aus und leistet Beiträge an den kantonalen Hochwasserschutz. Der Bund erfüllt einige Aufgaben selbst.
- Das **Fischereigesetz** (SR 923.0) teilt die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen gleichmässig auf. Die Bewirtschaftung der Fischbestände wird z.B. durch die Kantone geregelt, der Bund erlässt hingegen Schonbestimmungen. Die Kantone erhalten Beiträge und müssen Ausführungserlasse festlegen.
- Im **Invalidenversicherungsgesetz** (SR 831.20) regelt der Bund die Leistungen der Invalidenversicherung. Die Kantone sind am Vollzug mitbeteiligt, besitzen aber wenig Spielraum.

³⁸⁸ Der Grad der Autonomie der kantonalen Aufgabenerfüllung nimmt in der Reihenfolge der oben dargelegten Beispiele ab.

³⁸⁹ Artikel 48 Absatz 2 BV eröffnet für die gemeinsame Umsetzung auch die Beteiligung des Bundes – im Rahmen seiner Kompetenzen – an Verträgen sowie gemeinsamen Organisationen und Einrichtungen der Kantone. Auch die Schaffung gemeinsamer Organe von Bund und Kantonen für Beratungs-, Koordinations- und Planungsaufgaben ist möglich (®s. BBl 1997 I 214).

254 Verträge als Vollzugsmittel

2541 Einleitung

³⁹⁰ Der Vertrag als Vollzugsmittel ist in den letzten Jahren vermehrt zur Anwendung gekommen, und zwar auf allen Vollzugsebenen und in unterschiedlichsten Sachgebieten. Zu den Arten der Verträge, die von der Verwaltung abgeschlossen werden sowie zur Opportunität und zur rechtlichen Beurteilung vertraglicher Instrumente ®s. insbesondere Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, Ziff. 3.1.2.4, S. 367 ff.; Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich etc. 2006, Rz. 1052 ff.; Nguyen, Minh Son, *Le contrat de collaboration en droit administratif*, Bern 1998.

2542 Rechtsgrundlagen

³⁹¹ Die Regelung der wechselseitigen Rechte und Pflichten mittels Vertrag bedarf zwar im Grundsatz keiner ausdrücklichen formellgesetzlichen Grundlage, doch sollte eine vertragliche Regelung eine hinreichende materielle Rechtsgrundlage finden (®s. Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann,

Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich etc. 2006, Rz. 1063; Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, S. 384). Zu beachten ist, dass insbesondere im Bereich der subordinationsrechtlichen Verträge der angestrebte Vertrag nicht eine fehlende materiellrechtliche Grundlage für das behördliche Handeln ersetzen oder eine bestehende rechtsatzmäßige Regelung derogieren oder umgehen kann. Ebenso wenig kann ein Vertrag die in bestimmten Bereichen erforderliche ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage für das behördliche Handeln ersetzen (z.B. Beauftragen Privater mit hoheitlichen Aufgaben, Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten usw.).

2543 *Vertragsparteien*

³⁹² Vertragsparteien können immer nur Rechtssubjekte mit Rechtspersönlichkeit und Vertragsfähigkeit sein. Departemente, Bundesämter und Dienststellen der Verwaltung haben selbst keine Rechtspersönlichkeit und nehmen auch keine Rechtsvertretung wahr, sondern handeln als Organe des Bundes. Vertragspartei auf Seiten des Bundes ist daher in der Regel die Schweizerische Eidgenossenschaft, handelnd durch ein Departement, ein Bundesamt usw. In eigenem Namen handeln dagegen Bundesstellen, welche Rechtspersönlichkeit haben (z.B. das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum). Zu beachten ist ferner, dass die Verträge (mit Ausnahme der rechtsetzenden Verträge im Bereiche des Staatsvertragsrechts und des interkantonalen Vertragsrechts) keine Bestimmungen zu Lasten Dritter enthalten dürfen.

2544 *Benennung*

³⁹³ Das schweizerische Recht kennt für die Benennung vertraglicher Instrumente keine durchwegs anerkannte Terminologie. "Vertrag", "Übereinkommen", "Abkommen", "Vereinbarung" usw. gelten im Grundsatz als Synonyma. Im Bereiche des Verwaltungsrechts üblich sind "Vertrag" oder "Vereinbarung", während "Abkommen" und "Übereinkommen" eher im Bereiche des Staatsvertragsrechtes Anwendung finden. Der Begriff "Konkordat" hat früher vor allem für Verträge der Kantone unter sich Anwendung gefunden.

2545 *Vertragsinhalt*

³⁹⁴ Der Vertragsinhalt darf sich nicht auf Materien erstrecken, welche etwa aus Gründen der Rechtsgleichheit oder der Wahrung wesentlicher öffentlicher Interessen der freien Verfügbarkeit der Parteien entzogen sind, sondern er muss sich in Bereichen bewegen, in denen die Verfassung und das Gesetz entsprechenden Spielraum für die Festlegung der wechselseitigen Rechte und Pflichten geben. Vertraglichen Regelungen nicht zugänglich sind etwa die Verpflichtung zur Einhaltung gesetzlicher Vor-

schriften. Fragen der Zuständigkeit, der Verwaltungsorganisation usw. können nicht Vertragsgegenstand sein, soweit sie für Dritte verbindliche Zuständigkeitsregelungen zum Gegenstand haben.

2546 *Vertragliche Rechte und Pflichten*

³⁹⁵ Leistung und Gegenleistung sollten als vertragliche Essentialia hinreichend klar umschrieben sein und in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen.

2547 *Sanktionsklauseln*

³⁹⁶ Je nach Inhalt und Parteien kann es sich rechtfertigen, die Einhaltung des Vertrages durch Sanktionsklauseln zu sichern. Diese können beispielsweise ein Mahnverfahren, Leistungseinschränkungen, Konventionalstrafen und sofortige Kündigung zum Gegenstand haben.

2548 *Genehmigung, Unterzeichnung und Inkraftsetzung*

³⁹⁷ Die verwaltungsorganisatorische Kompetenz zum Vertragsabschluss muss mit der Kompetenz zur Unterzeichnung nicht zusammenfallen. Das für den Abschluss zuständige Organ kann den Vertragstext genehmigen und mit der Unterzeichnung eine oder mehrere Personen beauftragen. Für die Zuständigkeit zur Unterzeichnung sind die Regelungen über die Unterschriftendelegation massgebend (®s. Art. 49 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, SR 172.010). Die Inkraftsetzung kann auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung hin, auf ein bestimmtes Datum hin oder auf den Eintritt eines bestimmten Ereignisses hin vereinbart werden.

2549 *Vertragsdauer und Vertragsauflösung*

³⁹⁸ Je nach Vertragszweck und -inhalt ist die Vertragsdauer zu begrenzen, und zwar entweder durch Festlegen einer Gültigkeitsdauer (allenfalls kombiniert mit einem Erneuerungsverfahren), durch Umschreibung eines auflösenden Ereignisses oder durch Aufnahme einer Kündigungsklausel. Die ordentliche Kündigungsklausel sollte eine hinreichende Kündigungsfrist enthalten.

25410 *Rechtsweg- und Gerichtsstandsklauseln*

³⁹⁹ Für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, die von Bundesbehörden abgeschlossen werden, sieht das Bundesrecht die Klage an das Bundesverwaltungsgericht vor (Art. 35 Bst. a VGG, SR 173.32). Ver-

träge, die als Vollzugsinstrumente dienen, benötigen daher keine Rechtsweg- und Gerichtsstandsklauseln Einige Gesetze enthalten allerdings abweichende Regelungen, wie etwa die Beschwerde gegen einseitige Verfügungen der Behörden im Arbeitsverhältnis nach dem Personalrecht des Bundes (® s. Art. 34 Abs. 2 ff. BPG, SR 172.220.1).

255 Aufsicht

2551 Oberaufsicht

⁴⁰⁰ Der Begriff "Oberaufsicht" umschreibt nach allgemeinem Sprachgebrauch die Überwachung von Tätigkeiten, die bereits unter der Aufsicht eines anderen Organs stehen. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung im Sinne des Artikel 169 Absatz 1 BV ist eine politische Kontrolle, die nicht dazu dient, an Stelle der beaufsichtigten Behörden zu handeln oder deren Entscheide aufzuheben.

⁴⁰¹ Im Bundesstaatsrecht, insbesondere in der Bundesverfassung, bezeichnet der Begriff eine bestimmte Verwaltungskompetenz des Bundes (® s. z.B. Art. 82 Abs. 2; Art. 83 Abs. 2 BV; ® s. BBl 1997 I 260) oder auch – in der Terminologie der Bundesverfassung von 1874 – die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von Grundsatznormen (® s. z.B. Art. 24 aBV). Das Aufsichtsverhältnis zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone nennt die Bundesverfassung hingegen nicht "Oberaufsicht" (® s. Art. 49 Abs. 2, 172 und 186 BV). Auch die Lehre zählt die Bundesaufsicht im erwähnten Bereich nicht zur Oberaufsicht. Der Begriff ist deshalb in diesem Zusammenhang zu vermeiden.

2552 Bundesaufsicht

⁴⁰² Unter Bundesaufsicht werden Handlungen des Bundes gegenüber den Kantonen verstanden, um die Beachtung des Bundesrechts durch die Kantone durchzusetzen (Vermeidung von Bundesrechtsverletzungen oder Behebung von bundesrechtswidrigen Zuständen). Ziel der Bundesaufsicht ist die korrekte Anwendung des Bundesrechts. Die Bundesaufsicht bezieht sich auf alle rechtsetzenden und verwaltenden kantonalen Handlungen. Sie bezieht sich auf die Justiz soweit die Aufsichtsmittel mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar sind. Die Bundesaufsicht unterscheidet sich dadurch von der gerichtlichen Tätigkeit, dass sie andauert, dass sie das Auftreten von Fehlern möglichst von vornherein zu vermeiden sucht und dass, sollten dennoch Fehler auftreten, diese in der Regel durch die Urheber selbst zu korrigieren sind (® s. VPB 64 [2000], 24).

⁴⁰³ Die Kompetenz zur Bundesaufsicht stützt sich formell insbesondere auf Artikel 186 Absatz 4 BV, wonach der Bundesrat "für die Einhaltung des

Bundesrechts" sorgt und "die erforderlichen Massnahmen" trifft. Sie stützt sich aber auch auf Artikel 182 Absatz 2 BV, d.h. den allgemeinen Vollzugsauftrag. Der Bundesrat muss diese Aufsichtsfunktion nicht selbst wahrnehmen. Er kann Verwaltungseinheiten (Departemente oder Bundesämter) mit bestimmten Aufsichtsaufgaben betrauen (@ s. Art. 177 Abs. 3 BV; Art. 47 Abs. 2 RVOG).

2553 Aufsichtsmittel

⁴⁰⁴ Für die Aufsicht stehen verschiedene Mittel zur Verfügung. Wann welches Mittel angewendet wird, hängt einerseits von der gesetzlichen Grundlage, andererseits vom konkreten Umstand ab. Je einschneidender der Eingriff ist, desto höher sind die Anforderungen, die an die entsprechende Rechtsgrundlage gestellt werden (@ s. VPB 64 [2000], 24).

⁴⁰⁵ Im Folgenden werden die gängigen Aufsichtsmittel aufgeführt:

2553.1 Generelle Weisungen

⁴⁰⁶ Der Bund kann sich mit Kreisschreiben, Zirkularen, Dienstanweisungen, Empfehlungen oder Richtlinien an die Kantone wenden und ihnen vorschreiben, wie Bundesrecht zu vollziehen ist. Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich unmittelbar aus seiner Aufsichtskompetenz. Generelle Weisungen sind die wichtigste Form der präventiven Bundesaufsicht.

2553.2 Konkrete Weisungen

⁴⁰⁷ Die Aufsicht des Bundes kann sich in konkreten Weisungen an die Vollzugsbehörde niederschlagen. Im konkreten Fall kann die Aufsichtstätigkeit meist nur ausgeübt werden, wenn die Aufsichtsbehörde Einsicht in die einschlägigen Akten nehmen und zweckdienliche Auskünfte verlangen kann. Als Resultat der Einsichtnahme und Auskunftserteilung kann sich dann eine Beanstandung in der Form einer Feststellung oder Empfehlung ergeben. Der säumige oder fehlbare Kanton wird eingeladen, einen Verstoss gegen das Bundesrecht zu beseitigen. Diese Einsichts- und Auskunftsrechte sind in der Aufsichtskompetenz des Bundes eingeschlossen und können, soweit dies zur Abklärung eines Sachverhalts notwendig ist, ohne besondere Rechtsgrundlage ausgeübt werden (@ s. Art. 46 Abs. 1 sowie Art. 49 Abs. 2 BV; zur Umsetzung des internationalen Rechts durch die Kantone @ s. Art. 5 Abs. 4 BV).

2553.3 Periodische Berichterstattung

⁴⁰⁸ Die Kantone können zur periodischen Berichterstattung über den Vollzug bestimmter Vorschriften des Bundesrechts verpflichtet werden.

Für dieses Aufsichtsmittel ist eine Rechtsgrundlage zumindest auf Verordnungsstufe erforderlich.

Beispiele:

- Art. 41 Abs. 2 des Arbeitsgesetzes (SR 822.11);
- Art. 85 Abs. 2 der Zivilstandsverordnung (SR 211.112.2).

2553.4 Inspektion

⁴⁰⁹ Das Bundesrecht kann die Inspektion der kantonalen Verwaltungen vorsehen. Die Inspektion betrifft den Vollzug bestimmter Bundeserlasse und ermöglicht dem Bund die präzise Kontrolle der kantonalen Verwaltungstätigkeit. Sie ist eine scharfe Form der Aufsicht und deshalb nur mit Zurückhaltung vorzusehen.

Beispiel:

- Art. 43 ZGB in Verbindung mit Art. 85 Abs. 3 der Zivilstandsverordnung (SR 211.112.2).

2553.5 Genehmigung kantonalen Erlasse

⁴¹⁰ Dieses Kontrollinstrument mit präventiver Wirkung gestattet dem Bund, die Übereinstimmung eines Erlasses mit dem Bundesrecht zu prüfen (@s. Art. 186 Abs. 2 BV). Mit Blick auf die heute bestehende Tendenz, den Kantonen eine grössere Vollzugsautonomie einzuräumen, sind die Genehmigungsfälle auf das Notwendige zu konzentrieren. Sie sind nach Möglichkeit auf Schlüsselemente des Bundesrechts zu beschränken und/oder auf die Einführungsphase neuen Rechts zu befristen. An Stelle von Genehmigungspflichten genügen in der Regel Mitteilungspflichten. Der Genehmigungsvorbehalt braucht eine Rechtsgrundlage in einem Bundesgesetz. Die Genehmigung ist konstitutiv und somit Voraussetzung für die Gültigkeit des kantonalen Erlasses. Sie wird in der Regel vom Departement, in streitigen Fällen vom Bundesrat erteilt (@s. Art. 61a RVOG, SR 172.010; @s. auch Verordnung über die Genehmigung kantonalen Erlasse, SR 172.068).

Beispiel:

- Kantonale Zivilstandsvorschriften (@s. Art. 49 Abs. 3 ZGB, SR 210).

2553.6 Behördenbeschwerde des Bundes

⁴¹¹ Die Behördenbeschwerde soll zur richtigen und rechtsgleichen Anwendung von Bundesrecht beitragen.

⁴¹² Der Bund ist gestützt auf Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a BGG befugt, gegen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts oder der letzten kantonalen Instanzen beim Bundesgericht Beschwerde zu führen. Zur Beschwerde legitimiert ist in der Regel das zuständige Department, doch kann die Beschwerdebefugnis in den Fällen von Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a BGG durch Verordnung auf die Ämter übertragen werden.

⁴¹³ Entscheidungen einer kantonalen Behörde, die in Anwendung von Bundesrecht ergehen, kann die Bundesbehörde, welche zur Beschwerdeführung gegen das letztinstanzliche kantonale Urteil zuständig wäre, bei den kantonalen Vorinstanzen anfechten (Art. 111 Abs. 2 BGG).

2553.7 Aufhebung einer kantonalen Verfügung

⁴¹⁴ Diese aufsichtsrechtliche Massnahme, die im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht ergeht, stellt einen schweren Eingriff in die von Artikel 47 BV garantierte Eigenständigkeit der Kantone und das ordentliche Rechtsmittelsystem dar. Dieses Aufsichtsmittel setzt zwar nach allgemeiner Auffassung keine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz voraus (®s. VPB [2000] 64, Nr. 24, S. 333), ist aber als Aufsichtsmassnahme im bundesstaatlichen Verhältnis grundsätzlich nicht angebracht. Die Aufhebung einer kantonalen Verfügung hat gegenüber dem Rechtsmittelverfahren nur subsidiären Charakter. Die Korrektur eines kantonalen Vollzugsaktes sollte deshalb grundsätzlich im Rechtsmittelverfahren vorgenommen werden, so dass der Rechtsschutz allfällig betroffener Dritter und die Unabhängigkeit der Überprüfung gewährleistet sind. Statt die Aufhebung kantonalen Verfügungen vorzusehen, sollte dem Bund deshalb besser die Legitimation zur Behördenbeschwerde eingeräumt werden.

Beispiel:

- Art. 13 des BB vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (AS 1972 644); Anwendungsfall: "Fall Fextal" (®s. ZBI 1974, S. 529 ff.; ZBI 1975, S. 367 f.).

256 Hilfsmittel

Biaggini, Giovanni, *Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat*, Basel 1996.

Eichenberger, Kurt, *Kommentar BV*, Ziff. 78 und 86 zu Art. 102 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der*

Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1988.

Eidg. Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen, *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Bern und Solothurn März 1999.

Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich etc. 2006, Rz. 1052 ff.

Hänni, Peter (Hrsg.), *Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration*, Zürich 2000, S. 305.

Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, Ziff. 3, S. 351 ff.

Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 163ff.

Saladin, Peter, *Kommentar BV*, Ziff. 38 ff. zu Art. 3 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1986.

Schweizer, Rainer J., *Die revidierte Bundesstaatsverfassung*, AJP 6/99, S. 670.

Schweizer, Rainer J., *Rechtsetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone*, ZBl 1977, S. 1 ff.

26 *Prospektive Evaluation*

261 Einführung

⁴¹⁵ Die Evaluation von Bundesmassnahmen bzw. die Vergabe entsprechender Aufträge an externe Dienstleistungsunternehmen (Universitätsinstitute, private Büros) ist meist eine Aufgabe von Fachspezialisten der verschiedenen Sachbereiche. Die in den Ämtern für die Rechtsetzung zuständigen Dienste sind deshalb häufig bloss indirekt damit konfrontiert und benötigen keine Detailkenntnisse über die Evaluation von Massnahmen. Sie sollten indessen darüber Bescheid wissen, dass es eine Pflicht zur Beobachtung der Umsetzung und der Wirkungen von Bundesmassnahmen gibt (®s. Ziff. 262 unten), gegebenenfalls welche Konzepte und Instrumente es dafür gibt (®s. Ziff. 263 und 264 unten) und dass entsprechende Vorkehren von langer Hand vorbereitet werden sollten, da andernfalls das Beschaffen von Informationen und Daten finanziell aufwändig bzw. wenig ertragreich sein kann (®s. Ziff. 265 unten).

262 **Allgemeine Pflichten zur Beobachtung von Vollzug und Wirkungen von Bundesmassnahmen**

⁴¹⁶ Die für eine bestimmte Staatsaufgabe zuständige Bundesbehörde hat nicht nur die Pflicht, zu beobachten, ob die Aufgabe normkonform umgesetzt wird, und andernfalls geeignete Korrekturmassnahmen zu ergreifen. Sie hat auch zu beobachten, ob die Rahmenbedingungen für die Erfüllung der entsprechenden Staatsaufgabe weiterhin gegeben sind und ob der Erlass die ihm zugeschriebenen Ziele erfüllt. Falls beides nicht gegeben ist, hat sie entsprechende Massnahmen zu treffen: Verbesserung der Umsetzung, Information der politischen Instanzen über Mängel bei der Umsetzung, Einleiten einer Revision oder der Aufhebung des bestehenden bzw. der Schaffung eines neuen Erlasses.

⁴¹⁷ Eine Pflicht zur Beobachtung der Wirksamkeit⁴ eines Erlasses ergibt sich aus Artikel 170 BV:

Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

⁴ Zur Definition der Wirksamkeit, ®s. Flückiger, Alexandre, *Le droit administratif en mutation : l'émergence d'un principe d'efficacité*, *Revue de droit administratif et fiscal*, 2001, S. 93 ff.

⁴¹⁸ Artikel 170 BV richtet sich in erster Linie an das Parlament und ist im *Parlamentsgesetz* (ParlG)⁵ in folgenden Bestimmungen konkretisiert worden:

- Oberaufsicht (Art. 26 ParlG): Einbezug der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in die Kriterien der Oberaufsicht.
- Überprüfung der Wirksamkeit (Art. 27 ParlG): Parlamentsorgane können die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen verlangen, Wirksamkeitsüberprüfungen überprüfen lassen und selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben. Insbesondere die erste dieser drei Befugnisse wird in zunehmendem Masse wahrgenommen.
- Aufgaben der Kommissionen (Art. 44 Bst. e und f ParlG): Kommissionen unterbreiten Anträge bzw. Aufträge für Wirksamkeitsüberprüfungen und wirken bei der Schwerpunktsetzung mit; sie berücksichtigen die Resultate von Wirksamkeitsüberprüfungen.
- Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen (Art. 54 Abs. 4 ParlG): Diese hat Entscheidungsbefugnisse bei Wirksamkeitsüberprüfungen.

⁴¹⁹ Mit Blick auf Artikel 170 BV hat der *Bundesrat* am 3. November 2004, gestützt auf einen Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen verschiedene Massnahmen beschlossen, mit denen die Tätigkeiten des Bundes besser auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Er will damit die Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung verstärken, die Transparenz entsprechender Überprüfungen und deren Qualität verbessern sowie die Wirtschaftlichkeit stärker gewichten (®s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

⁴²⁰ Die *Finanzkontrolle* hat nach Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (SR 614.0) den Auftrag, Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen.

⁴²¹ Eine Pflicht zur Beobachtung der Wirklichkeit und zum Ergreifen allenfalls erforderlicher Korrekturmassnahmen ergibt sich auch aus Artikel 5 RVOG (SR 172.010):

Art. 5 Überprüfung der Bundesaufgaben

Der Bundesrat überprüft die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben. Er entwickelt zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln.

⁴²² Die Bundeskanzlei unterstützt den Bundesrat bei der Wahrnehmung dieser Prüfung im Rahmen der Planung und Berichterstattung (Legislaturplanung, Jahresziele, Geschäftsbericht).

⁵ SR 171.10

263 Spezifische rechtliche Vorkehren zur Beobachtung und Evaluation

⁴²³ Nebst den soeben erwähnten generellen Prüfungs- und Berichterstattungspflichten sind in verschiedenen Politikbereichen spezifische Beobachtungs-, Melde- und Überprüfungspflichten verankert worden. Sie können drei Hauptformen annehmen:

2631 Berichtspflichten

⁴²⁴ Durch die Pflicht zum regelmässigen Unterbreiten von Berichten möchte das Parlament einen kontinuierlichen Informationsfluss über bestimmte Fragen sicherstellen.

Beispiel:

- Art. 10 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über ausserwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201).

⁴²⁵ Daneben informiert der Bundesrat das Parlament auch aus eigener Initiative bzw. als Reaktion auf parlamentarische Vorstösse.

Beispiel:

- Bericht vom 16. Februar 2000 über die Menschenrechtspolitik der Schweiz (BBI 2000 2586).

2632 Evaluationsklauseln

⁴²⁶ Evaluationsklauseln verpflichten den darin genannten Adressaten, bestimmte Gesetze oder Massnahmen bzw. deren Wirkungen zu überprüfen. Gelegentlich wird in einem Erlass auch sichergestellt, dass dafür ausreichende finanzielle Mittel bereit stehen. Eine einheitliche Terminologie für Evaluationsklauseln hat sich noch nicht durchgesetzt. Eine Übersicht über Evaluationsklauseln und Hinweise zu den entsprechenden Typen und zur Typologie findet sich auf der Homepage des Bundesamts für Justiz (@s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Beispiel:

- Hinweise für eine zeitgemässe Formulierung von Evaluationsklauseln enthält Ziffer 5.4 des Berichts der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" (@s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

⁴²⁷ Artikel 170 BV verankert im Übrigen eine Evaluationsklausel auf Verfassungsebene. Die Praxis und die Lehre messen dieser Bestimmung zunehmend rechtliche Wirkung bei.

2633 *Versuchsregelungen*

⁴²⁸ Versuchsregelungen sind befristete Erlasse, welche mit Vorkehren zur Überprüfung des Erlasses bzw. zur Wirkungsermittlung (Evaluationsklausel) verbunden sind. Sie sollen helfen, Erfahrungen zu sammeln, damit Entscheidungsgrundlagen für spätere, definitiv gedachte gesetzgeberische Lösungen geschaffen werden können (für Einzelheiten, ® s. Ziff. 582 unten).

264 *Überblick über die Informationsinstrumente*

⁴²⁹ Den zuständigen Behörden stehen im Rahmen ihrer oben erwähnten Pflichten zur Beobachtung von Vollzug und Wirkungen von Bundesmassnahmen eine Vielzahl von **Informationsinstrumenten** zur Verfügung. Diese lassen sich in vier Gruppen einteilen:

2641 *Politikfeldbeobachtung*

⁴³⁰ Instrumente der Politikfeldbeobachtung geben den mit der Aufsicht beauftragten Behörden Informationen über ihren Sachbereich (z.B. Stipendien, Gewässerschutz). Der Bund ist im Übrigen befugt, die Entwicklung auch in Sachgebieten zu beobachten, die nicht zu seinen verfassungsmässigen Zuständigkeiten zählen. Der Bundesrat ist im Rahmen parlamentarischer Vorstösse oder Debatten häufig aufgerufen, zu entsprechenden Fragen Stellung zu nehmen. Es gibt eine grosse Zahl von Instrumenten der Politikfeldbeobachtungen, z.B. statistische Angaben, Zeitungsartikel, Sachbücher, wissenschaftliche Untersuchungen, persönliche Kontakte, Verlautbarungen von Parteien oder politischen Gruppierungen u.a.m.

2642 *Monitoring (Vollzugsbeobachtung)⁶, Statistik*

⁴³¹ Das Monitoring ist namentlich für die Bundesaufsicht wichtig. Es stellt Informationen über die Umsetzung eines Erlasses bereit. Zu den Monitoring-Instrumenten gehören namentlich:

⁶ An Stelle des Begriffs "Vollzugsbeobachtung" wird auch in der Schweiz in zunehmendem Masse der in den angelsächsischen Ländern sowie in vielen internationalen Organisationen verbreitete Begriff "Monitoring" verwendet.

- amtliche kantonale Berichte über den Vollzug (Berichtspflichten @ s. z.B. Art. 18 Opferhilfegesetz, SR 312.5);
- Statistiken (@ s. Homepage des BFS www.bfs.admin.ch);
- Meldepflichten auf Grund von Erlassen (@ s. z.B. Art. 24 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [BewG], SR 211.412.41);
- Informationen auf Grund von verwaltungsrechtlichen Verfahren (wie die Möglichkeit zur Behördenbeschwerde des Bundes.

⁴³² Monitoring-Daten werden regelmässig oder periodisch erhoben, erlauben häufig Vergleiche im Zeitablauf, gelegentlich auch Quervergleiche (z.B. zwischen Kantonen oder Gemeinden), ermöglichen auch den Vergleich mit Soll-Vorgaben und sind vergleichsweise kostengünstig. Allerdings darf der Erhebungsaufwand bei den datenliefernden Stellen nicht unterschätzt werden.

2643 Controlling

⁴³³ Der Begriff "controlling" stammt ursprünglich aus der Betriebswirtschaft. Er wird - in der Schweiz, Österreich und Deutschland - begrifflich als Instrument zur Information und Steuerung der Umsetzung verstanden⁷. Der Begriff hat insbesondere im Rahmen des New Public Management einige Bedeutung erlangt. Eine wichtige Rolle nehmen dabei Leistungsindikatoren zur Beurteilung der Tätigkeit von Verwaltungsstellen ein. In Leistungsvereinbarungen werden zwischen Regierung und Verwaltung oder – noch häufiger – zwischen über- und untergeordneten Verwaltungsstellen konkrete Leistungsindikatoren und Leistungsziele festgelegt. In der Sprache der Politikwissenschaft handelt es sich bei den vereinbarten Grössen in der Regel um Output-Indikatoren: Diese geben an, welche Produkte die Verwaltungseinheit erstellt und wie diese auf dem Markt nachgefragt werden. Das Controlling sammelt Daten, die direkt oder indirekt mit dem Vollzug und der Zielerreichung eines Gesetzes in Zusammenhang gebracht werden können.

⁴³⁴ Das Controlling ist folglich wie das Monitoring ein Instrument der Vollzugsbeobachtung, hat dabei aber einen stärker steuernden Charakter. Im Rahmen des Controllings werden laufend Daten über den Vollzug und über Aspekte der Wirkungen erhoben, deren Auswertung eine Grundlage für allfällige Massnahmeevaluationen bieten kann. Im Gegensatz zu den anderen Instrumenten ist das Controlling immer eng an die bürokrati-

⁷ Obwohl der Begriff aus dem Englischen stammt, wird er in den angelsächsischen Ländern nicht im vorliegenden Sinn verwendet. Häufiger dafür gebraucht wird der Begriff "review" sowie das Begriffspaar "evaluation and monitoring". @ S. auch Kettiger, Daniel, *Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern/Stuttgart/Wien 2000.

schen Abläufe geknüpft. Es gehört zu einem professionellen Projektmanagement und muss sich an dessen Bedürfnissen orientieren. Beim Bund ist ein Controlling namentlich auch bei der Schaffung von FLAG-Ämtern institutionell verwirklicht worden.

2644 *Retrospektive Evaluationen*

⁴³⁵ Retrospektive Evaluationen bezwecken eine empirisch sorgfältig abgestützte Erfolgskontrolle von staatlichen Massnahmen, die bereits in Kraft gesetzt und umgesetzt worden sind. Sie dienen insbesondere der Ermittlung und Beurteilung der Effektivität (Befolgung oder Durchsetzung der Normen bzw. Gesetzeskonformität des Vollzugs), Wirksamkeit (Grad der Zielerreichung) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) staatlicher Massnahmen. Solche Untersuchungen erfolgen in der Regel unter Beizug sozialwissenschaftlicher Methoden der Datenerhebung und -auswertung. Sie geben eingehende Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge von staatlichen Massnahmen.

⁴³⁶ Evaluation bedeutet dem Wortsinn nach die Beurteilung eines Gegenstands. In der Alltagssprache wird das Instrument häufig in prospektivem Sinne verwendet (beispielsweise im Hinblick auf die Auswahl eines passenden PC). Die Qualität staatlicher Massnahmen ist aber nicht einfach sichtbar, sondern sie muss häufig empirisch und mit Blick auf die Wirkungen ermittelt werden. Sie kann letztlich nur auf dem Hintergrund von Überlegungen darüber beurteilt werden, wie die Situation ohne die vorliegende staatliche Massnahme wäre. Staatliche Massnahmen haben im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren (wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftliche Trends usw.) indessen oft nur eine untergeordnete Bedeutung. Die Abschätzung oder Messung der Wirkungen ist deshalb häufig schwierig. Für solche Evaluationen gibt es mehrere Vorgehensweisen: Expertengespräche, eingehende Beobachtungen des Wirkungspfades oder eigentliche Vergleiche. Bei Längsschnittvergleichen (vorher/nachher-Vergleich) wird die Situation vor und nach Inkraftsetzung einer Massnahme verglichen. Bei Querschnittvergleichen erfolgt der Vergleich zwischen den von der Massnahme betroffenen und den nicht davon betroffenen Personengruppen, Regionen, Ländern usw. Bei sog. Experimenten (z.B. Unfallfolgen mit/ohne Gurten tragen) werden meist miteinander kombinierte Längs- und Querschnittvergleiche eingesetzt.

⁴³⁷ Im Gegensatz zur landläufigen Meinung geben Wirkungsindikatoren (oder Outcome-Indikatoren) kaum Aufschluss über die Wirkungen staatlicher Massnahmen (und damit über kausale Fragen). So kann eine Reduktion der Arbeitslosenquote (ein sehr wichtiger Wirkungsindikator) einerseits in Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen gebracht werden, dürfte häufiger aber auf wirtschaftliche Faktoren (Lage der Weltwirtschaft, Konjunkturlage der wichtigsten Abnehmer schweizerischer Güter und Dienstleistungen) zurückzuführen sein. Deshalb bedarf die Abklä-

zung kausaler Zusammenhänge häufig vertiefter Untersuchungen im Rahmen von Evaluationen.

2645 Quervergleich der Informationsinstrumente

⁴³⁸ Während bezüglich der Instrumente der Politikfeldbeobachtung kaum Kontroversen bestehen, gibt es über die Instrumente, welche sich mit der Umsetzung und den Wirkungen staatlicher Interventionen befassen (Monitoring, Controlling, Retrospektive Evaluationen) z.T. unterschiedliche Auffassungen. Jedes der drei letzterwähnten Informationsinstrumente hat aber spezifische Stärken und Schwächen und deshalb auch unterschiedliche Einsatzfelder.

Controlling, Monitoring und Retrospektive Evaluation⁸

	Controlling	Monitoring	Retrospektive Evaluation
Ziel	Führungsinstrument zur zielgerechten Auswahl und Begleitung, Kontrolle und Weiterentwicklung von Projekten und Programmen	Laufende Beobachtung der Umsetzung	Erarbeitung von empirisch belegbaren Aussagen über Wirkungszusammenhänge staatlicher Massnahmen
Zentrale Fragen	Hat ein Projekt das Potenzial, zielwirksam zu sein, und entwickeln sich die ausgewählten Indikatoren in die erwartete Richtung?	Wie verändert sich die Situation im Interventionsfeld im Zeitablauf?	Wie wird eine Massnahme vollzogen und wie wirkt sie in der Praxis?
Häufigkeit	Laufende Datenermittlung im Rahmen des Vollzugs und der Projektbegleitung	Laufende Datenermittlung im Rahmen eines eigenen Erhebungssystems	Vertiefte, wissenschaftlich angelegte Untersuchungen zu ausgewählten Zeitpunkten

⁸ Bächtiger, Christine/Balthasar, Andreas, *Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik, Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung*. NFP 41 "Verkehr und Umwelt", Bericht D14 2000, S. 12.

	Controlling	Monitoring	Retrospektive Evaluation
Stärken	Rasche Feedbacks; Verbesserung der Abläufe; automatische Erfassung in Vollzugsorganisation	Permanente Feedbacks zur Frage, ob das anvisierte Problem noch besteht; Früherkennung	Fundierte Kenntnisse über Vollzug und Wirkungen; Verständnis der Vollzugsstärken bzw. -schwächen und der Wirkungszusammenhänge
Schwächen	Keine Belege für postulierte Wirkungszusammenhänge; kann Misserfolge nicht erklären	Bezug zwischen Massnahme und Wirkung fehlt; Interpretationsspielraum; Auswahl Indikatoren schwierig	Teuer; bezüglich Datenerhebung und zeitlich aufwändig

⁴³⁹ Auf Grund der unterschiedlichen Stärken-/Schwächen-Profile kann keines der drei Instrumente allein alle Bedürfnisse im Hinblick auf die Vollzugs- und Wirkungsbeobachtung abdecken. Instrumente der Dauerbeobachtung (Monitoring) und der Steuerung (Controlling) werden deshalb mit Vorteil mit vertieften Untersuchungen (Evaluation) verknüpft. Ein gutes Controlling bzw. umfangreiche Monitoring-Daten können den Datenerhebungsaufwand für Evaluationen erheblich vermindern und damit deren Kosten senken. Evaluationen umgekehrt können helfen zu ermitteln, ob Controlling- und Monitoring-Daten die wichtigsten Wirkungsaspekte erfassen und ob sie wirklich das messen, was sie zu messen vorgeben.

⁴⁴⁰ Jede Statistik beruht auf gewissen definitorischen Abgrenzungen. So sind in die Arbeitslosenzahlen bzw. -quoten nur die bei der Arbeitslosenversicherung registrierten Personen (ohne sog. Langzeitarbeitslose) eingeschlossen. Personen, die sich in einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung befinden oder einen längeren Kurs absolvieren, zählen ebenfalls nicht zu den Arbeitslosen. Um ein umfassendes Bild über die Arbeitslosigkeit zu gewinnen, bedarf es neben den Register-Daten der Arbeitslosenversicherungen weiterer Angaben (z.B. die Zahl der Stellensuchenden und die auf Grund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, SAKE, ermittelten Daten).

265 Planen der Informationsbeschaffung im Hinblick auf Gesetzgebungsarbeiten

⁴⁴¹ Informationen über die Rechtswirklichkeit, beispielsweise den Stand der Umsetzung in den Kantonen, die Wirkungen der Massnahmen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt und Angaben über die Wirtschaftlichkeit können für ein Gesetzgebungsprojekt von grosser strategischer Bedeutung sein. Es lohnt sich deshalb, sich möglichst frühzeitig Gedanken über

die Informationsbeschaffung zu machen. Falls nämlich während des Gesetzgebungsprozesses namhafte Informationslücken entdeckt werden, kann die Informationsbeschaffung zu Verzögerungen von Monaten, wenn nicht Jahren führen. Ebenfalls vorzusehen sind gegebenenfalls finanzielle Mittel für externe Aufträge (beispielsweise für Umfragen oder für eine umfassende Evaluation).

2651 *Rechtsvergleichende Studien*

⁴⁴² Rechtsvergleichende Studien geben Angaben über die in andern Ländern gewählten legislatorischen Lösungen. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (@s. www.isdc.ch) ist auf solche Studien spezialisiert. Das Erstellen einer Übersicht über die Gesetzgebung in den wichtigsten europäischen Staaten dauert zwei bis drei Monate; solche Aufträge sind für Bundesstellen gratis. Bei der Bearbeitung des Auftrags kann es sich als Vorteil erweisen, wenn die sachbearbeitende Person vor der Durchführung des Auftrags mit der beim Institut für Rechtsvergleichung zuständigen Person ein eingehendes Gespräch führt, damit die Informationsbedürfnisse ermittelt werden können. Bei der Planung zu berücksichtigen ist neben dem Zeitbedarf für das Institut für Rechtsvergleichung der Aufwand für die Auswertung der erstellten Unterlagen. Dieser kann sich ebenfalls auf mehrere Monate belaufen.

2652 *Aufbau von Controlling- oder Monitoring Systemen*

⁴⁴³ Der Aufbau eines solchen Systems kann auf Bundesebene ein oder mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Die Informationsbeschaffung muss in der Regel zusammen mit den Kantonen oder weiteren mit der Umsetzung beauftragten Organen vorbereitet werden, und es sind eingehende Gespräche darüber nötig, wie die Informationsziele des Bundes erfüllt werden können, ohne den Daten liefernden Stellen übermässigen Aufwand zu verursachen. Häufig liefern solche Systeme erst dann nützliche Daten und Informationen, wenn längere Zeitreihen vorliegen.

2653 *Durchführung von Evaluationen*

⁴⁴⁴ Der finanzielle und zeitliche Bedarf von Evaluationen hängt stark ab von den Zielen und vom geplanten Umfang.

- **Evaluationen des Vollzugs** (Vollzugsstudien, Studien über Output und Input): Erhebungen über die Umsetzung in den Kantonen oder Umfragen bei den Kunden der entsprechenden staatlichen Dienstleistungen lassen sich in der Regel in einem Zeitraum von sechs Monaten und mit einem Budget von CHF 60'000.— durchführen. Solche Studien geben Aufschluss über den Stand der Umsetzung sowie die Ansichten

der mit der Umsetzung beauftragten Stellen oder über die Meinungen der Kunden über die Qualität der Dienstleistungen. Kombinierte Studien (z.B. Interviews mit Vollzugsstellen und Befragungen der Kunden) oder ausgedehnte Studien können über den erwähnten zeitlichen und finanziellen Rahmen hinausgehen.

- **Evaluationen der Wirkungen** (Wirkungsanalysen): Solche Evaluationen können beispielsweise den Wirkungspfad der Massnahmen nachzeichnen (mit Dokumentenanalysen, persönlichen und schriftlichen Befragungen), Experten über ihre Ansichten und Kenntnisse befragen (persönliche, allenfalls mehrmalige Befragungen), Daten über die Zielgruppe und allenfalls eine (von der Massnahme nicht betroffene) Kontrollgruppe erheben und auswerten, Ländervergleiche vornehmen u.a.m. Solche Evaluationen kosten in der Regel mindestens CHF 100'000.— und benötigen mindestens ein Jahr.
- **Evaluationen der Wirtschaftlichkeit** (Wirtschaftlichkeitsanalysen): Dauer und finanzieller Aufwand solcher Studien hängen stark ab vom Ziel. Betriebswirtschaftliche Studien über Optimierungspotenziale und Organisationsfragen lassen sich mit einem Aufwand von rund CHF 30'000.— und innerhalb von 3-6 Monaten durchführen. Eingehende Vergleiche des Kostens und Nutzens von Massnahmen sind erheblich aufwändiger: Kosten von mindestens CHF 100'000.— und Zeitbedarf von mindestens einem Jahr.

⁴⁴⁵ Nicht zu vergessen sind bei den auftraggebenden Stellen der Zeitbedarf für die Vorbereitung der Evaluation (Planung und Ausschreibung) und für die Umsetzung ihrer Resultate sowie der personelle Bedarf für deren Begleitung.

⁴⁴⁶ Wenn richtig vorbereitet und durchgeführt, können die erwähnten Studien gute Grundlagen für die Problemanalyse, Zielbestimmung und allenfalls Lösungssuche sein.

266 Hilfsmittel

Schweizerische Evaluationsgesellschaft (@s. www.seval.ch): Informationen und Dienstleistungsangebote (Bulletins, Möglichkeit zur Publikation von Evaluationsausschreibungen, Verzeichnis von Evaluatorinnen und Evaluatoren, Evaluationsstandards, Links).

Bächtiger, Christine/Balthasar, Andreas, *Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik, Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung*. NFP 41 "Verkehr und Umwelt", Bericht D14 2000.

Bussmann, Werner, *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden*, Chur/Zürich 1995.

- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, *Einführung in die Politik-evaluation*, Basel und Frankfurt a.M. 1997 (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, *Politiques publiques : Evaluation, Paris 1998, Economica*.
- Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen": *Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung*: Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 2004 (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet)
- Kettiger, Daniel, *Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- Kettiger, Daniel. *Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand - Einbettung in das politisch administrative System - Ausblick*. in: Schäffer, Heinz, *Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*. Wien 2005, S. 47-74
- Mader, Luzius, *La législation expérimentale en Suisse*, in: Morand, Charles-Albert (Hrsg.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence 1993, S. 221-242.
- Mader, Luzius, *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne 1985.
- Mader, Luzius, *Experimentelle Gesetzgebung*, in: Grimm, Dieter und Maihofer, Werner (Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, Opladen 1988, S. 211-221.
- Mastronardi, Philippe, *Experimentelle Rechtsetzung im Bund*, ZSR 1991, NF Bd. 110, S. 449 - 469.
- Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 110 ff.
- Rossi, Peter H., Lipsey, Mark W. and Freeman, Howard E.. *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed. Thousand Oaks 2004.

3 GRUNDRECHTE UND INTERNATIONALES RECHT

31 *Einleitung*

⁴⁴⁷ Eine neue Regelung kann nicht in die Rechtsordnung eingefügt werden, ohne dass dem bereits Bestehenden, insbesondere im Bereich der Grundrechte und des internationalen Rechts, Rechnung getragen wird. Nach einer kurzen Umschreibung des Begriffs der Grundrechte (® s. Ziff. 321 unten) folgt ein Hinweis auf die Rechtsquellen (® s. Ziff. 322 unten) sowie auf die Notwendigkeit einer vorgängigen Überprüfung der Gesetzesentwürfe auf ihre Verfassungsmässigkeit (® s. Ziff. 323 unten). Beim internationalen Recht werden die Rechtsquellen (® s. Ziff. 331 unten), ihre Gültigkeit, Anwendbarkeit und ihr Rang in der Rechtsordnung dargestellt (® s. Ziff. 332 unten). Nach einer Umschreibung des internationalen Vertrags (® s. Ziff. 333 unten) wird das Genehmigungsverfahren dargestellt: der Abschluss (® s. Ziff. 334 unten), die entsprechenden Kompetenzen des Bundesrates und der Bundesversammlung (® s. Ziff. 335 unten) sowie die entsprechenden Besonderheiten des Staatsvertragsreferendums (® s. Ziff. 336 unten). Abgeschlossen wird dieser Teil mit der Überprüfung der Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen mit dem internationalen Recht (® s. Ziff. 337 unten).

32 Grundrechte

321 Begriff

⁴⁴⁸ Als "Grundrechte" wird die Gesamtheit der Rechte und Garantien bezeichnet, welche die Verfassungsordnung den Einzelpersonen in ihrem Verhältnis zum Staat zuerkennt. Der Begriff „Grundrechte“ deckt sich nicht vollständig mit dem Begriff der „verfassungsmässigen Rechte“. Der Begriff „verfassungsmässige Rechte“ umfasst die Gesamtheit der von der Bundesverfassung garantierten Rechte, deren Verletzung die Einzelnen beim Bundesgericht geltend machen können. Zwar trifft es zu, dass alle Grundrechte auch verfassungsmässige Rechte sind, doch gilt dies nicht im umgekehrten Sinn (so ist das in Art. 127 Abs. 3 verankerte Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung wohl ein verfassungsmässiges Recht, nicht aber ein Grundrecht). Die Grundrechte werden nach verschiedenen Gruppen geordnet: Die *Individualrechte* gewähren der einzelnen Person einen Bereich persönlicher Selbstbestimmung, in den der Staat in der Regel nicht eindringen darf (z.B. die persönliche Freiheit, Art. 10 BV; die Meinungsfreiheit, Art. 16 BV). Die *Rechtsstaatsgarantien* sollen ein bestimmtes Verhalten des Staates sicherstellen (z.B. das Willkürverbot, Art. 9 BV; die Verfahrensgarantien, Art. 29 und 30 BV). Die *Sozialrechte* zielen darauf ab, der einzelnen Person Anspruch auf eine bestimmte staatliche Leistung zu verschaffen (z.B. Recht auf Hilfe in Notlagen, Art. 12 BV; den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand, Art. 29 Abs. 3 BV). Die *politischen Rechte* sollen dem Bürger die Möglichkeit verschaffen, an der staatlichen Willensbildung mitzuwirken (z.B. das Stimm- und Wahlrecht, Art. 34 und 136 BV). Das Konzept der „Menschenrechte“ schliesslich findet sich vor allem in den Instrumenten des Völkerrechts und umfasst im Wesentlichen die Individualrechte, die Rechtsstaatsgarantien und die Sozialrechte. Der Begriff erstreckt sich aber auch, insbesondere im UNO-Pakt I (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1), auf Bereiche, die in der Schweiz als *Sozialziele* bezeichnet werden (s. Art. 41 BV). Nach unserer Konzeption unterscheiden sich diese von den Grundrechten dadurch, dass sie keine unmittelbar einklagbaren Ansprüche verschaffen, sondern der Realisierung durch den Gesetzgeber bedürfen (z.B. das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnung).

⁴⁴⁹ Als Quellen dieser Rechte gelten: Im Landesrecht im Wesentlichen die Bundesverfassung; im internationalen Recht die Europäische Menschenrechtskonvention (s. Ziff. 3222 unten) sowie die Pakte I und II der UNO (s. Ziff. 3223 unten), das Internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104); das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108); das Übereinkommen

vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SR 0.105); das Europäische Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SR 0.106) und das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107). Sie werden auch durch die meisten Kantonsverfassungen garantiert.

322 Rechtsquellen

3221 *Bundesverfassung*

⁴⁵⁰ Die neue Bundesverfassung hat die Grundrechte, die bis anhin in verschiedenen Teilen der Bundesverfassung von 1874 und in verschiedenen internationalen Konventionen zu finden waren oder teilweise allein durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts bzw. der Rechtsanwendungsorgane der erwähnten Konventionen garantiert worden sind (@ s. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 137 ff.), in einem besonderen "Katalog" vereinigt (@ s. Art. 7-34 BV). Um den Umfang und die Tragweite eines bestimmten Grundrechts zu erfassen, ist es allerdings unumgänglich, sich mit der Lehre sowie mit den Materialien zur neuen Bundesverfassung (@ s. BBl 1997 I 1 ff.) auseinander zu setzen und die nachfolgend zitierten Literaturhinweise (@ s. Ziff. 324 unten) zu beachten.

3222 *Europäische Menschenrechtskonvention*

⁴⁵¹ Von der Bundesversammlung am 3. Oktober 1974 genehmigt, ist die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) für die Schweiz am 28. November 1974 in Kraft getreten. Die in der EMRK und ihren Zusatzprotokollen gewährleisteten Menschenrechte und Grundfreiheiten sind in ihrer Tragweite mit den Grundrechten der Verfassung vergleichbar. In verfahrensrechtlicher Hinsicht behandelt sie das Bundesgericht seit jeher gleich wie die Grundrechte der Bundesverfassung (@ s. BGE 101 Ia 66).

⁴⁵² Die EMRK ist von grosser Bedeutung für die gesamte schweizerische Rechtsordnung. So geht beispielsweise die Regelung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (@ s. Art. 397a ff. ZGB) auf Artikel 5 EMRK zurück. In gleicher Weise ist sodann die 1979 erfolgte Änderung des Militärstrafgesetzbuches und des Militärstrafprozesses auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zurückzuführen (Engel gegen die Niederlande, Serie A, Band 22). Das Bundesgericht berücksichtigt in seiner Rechtsprechung die Judikatur des Gerichtshofs, ohne dass es darauf abstellen würde, gegen welchen Konventionsstaat ein Urteil ausgefällt worden ist (@ s. z.B. BGE 126 I 33). Ganz in diesem Sinn hat es präventiv die

Folgen aus dem Urteil im Fall De Cubber gegen Belgien (Serie A, Band 86) - einem Fall, an dem die Schweiz nicht beteiligt war - gezogen, indem es die Personalunion von Untersuchungsrichter und urteilendem Richter als mit Artikel 6 Absatz 1 EMRK unvereinbar erklärte (@ s. BGE 112 Ia 290).

⁴⁵³ Aus der reichhaltigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Schweizer Fällen ist zunächst etwa das Urteil im Fall Jutta Huber (Serie A, Nr. 188) hervorzuheben, wonach die Anordnung der Untersuchungshaft durch einen Bezirksanwalt, der später möglicherweise die Anklage vertreten könnte, eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 3 EMRK darstellt. Ebenfalls beträchtliche Auswirkungen zeitigte das Urteil im Fall Belilos aus dem Jahre 1988 (Serie A, Nr. 132). Der Gerichtshof erklärte die als Vorbehalt zu betrachtende auslegende Erklärung zu Artikel 6 Absatz 1 EMRK für ungültig, weil sie den Anforderungen des damaligen Artikels 64 (heute Art. 57) EMRK an Vorbehalte nicht genüge. Dies bewirkte einen Aus- und Aufbau der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

⁴⁵⁴ Bereits diese kurzen Ausführungen belegen, wie wichtig es ist, sich über den Stand der Rechtsprechung des Gerichtshofes ins Bild zu setzen. Es besteht die Möglichkeit, sich direkt im Bundesamt für Justiz zu erkundigen.

⁴⁵⁵ Des Weiteren ist die gesamte Rechtsprechung des Gerichtshofs im Internet zugänglich (@ s. www.echr.coe.int); eine Auswahl von Entscheidungen wird seit 1996 unter dem Titel "Cour européenne des droits de l'homme, Recueil des arrêts et décisions" in Heftform publiziert (zuvor: "Publication de la Cour européenne des droits de l'homme, série A: Arrêts et décisions").

3223 *Pakte I und II der UNO*

⁴⁵⁶ Am 16. Dezember 1966 hat die Generalversammlung der UNO zwei Pakte verabschiedet, die 1976 in Kraft getreten sind. Die Schweiz hat sie am 18. Juni 1992 ratifiziert und landesrechtlich auf den 28. September 1992 in Kraft gesetzt.

⁴⁵⁷ Der Pakt I (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [SR 0.103.1]) gewährleistet Rechte, von denen angenommen wird, dass sie in der Regel nicht unmittelbar durchsetzbare Ansprüche verschaffen (z.B. das Recht auf Arbeit, Art. 6; die Gewerkschaftsfreiheit, Art. 8; das Recht auf Bildung, Art. 13).

⁴⁵⁸ Der Pakt II (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [SR 0.103.2]) enthält dagegen eigentliche Grundrechte (z.B. das Recht auf Leben, Art. 6; das Recht auf persönliche Freiheit, Art. 9; die Rechtsgleichheit, Art. 14), die im Grundsatz in der Schweiz unmittelbar Anwendung finden.

323 Vorgängige Kontrolle

⁴⁵⁹ Obschon das Bundesgericht und die übrigen rechtsanwendenden Behörden einem Bundesgesetz die Anwendung auch dann nicht versagen dürfen (® s. Art. 190 BV), wenn sie die Regelung als verfassungswidrig erachten, versteht es sich, dass sich der Bundesgesetzgeber an die Bundesverfassung zu halten hat. Im Übrigen **verpflichtet Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe a ParlG den Bundesrat, sich in seinen an die eidgenössischen Räte gerichteten Botschaften zur Verfassungsmässigkeit seiner Erlassentwürfe, insbesondere auch zu ihren Auswirkungen auf die Grundrechte, zu äussern**. Damit soll vermieden werden, dass der Bundesrat den Räten einen verfassungswidrigen Erlassentwurf unterbreitet (® s. aber etwa den Fall der Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative "gegen den Ausverkauf der Heimat" (® s. BBl 1981 III 639-644), bei dem die Verfassungsmässigkeit einer vorgeschlagenen Regelung stark bezweifelt wurde; ® s. auch Auer, Andreas, *Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit*, Basel u. Frankfurt a.M. 1984, S. 83). **Es ist daher ausgeprochen wichtig, dass die Verfassungsmässigkeit der Entwürfe zu Erlassen der Bundesversammlung von der Verwaltung vorgängig sorgfältig geprüft wird.**

⁴⁶⁰ Zwar sind die rechtskräftigen Bundesgesetze im Hinblick auf ihre Verfassungsmässigkeit im einzelnen Anwendungsfall nicht korrigierbar; dies gilt aber nicht gegenüber der EMRK, für welche der Vorrang des Völkerrechts anzunehmen ist (Art. 190 BV; ® s. 3323 unten).

324 Hilfsmittel

Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genf 2003.

Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse*, Band 2, (Droits fondamentaux), 2. Aufl., Bern 2006.

Breitenmoser, Stephan/Husheer, André, *Europarecht*, 2. Aufl., Zürich 2002.

Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A., *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002.

Grabenwarter, Christoph, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2. Auflage, München 2005.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2005.

Haefliger, Arthur/Schürmann, Frank, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 2. Aufl., Bern 1999.

Müller, Jörg Paul, *Grundrechte in der Schweiz*, 3. Aufl., Bern 1999.

Müller, Jörg Paul/ Schefer, Markus, *Ergänzungsband zur dritten Auflage des gleichnamigen Werks*, Bern 2005.

Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised edition, Kehl/Strasbourg/Arlington 2005.

Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001.

Villiger, Mark E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 2. Aufl., Zürich 1999.

33 *Internationales Recht*

331 **Begriff und Rechtsquellen**

⁴⁶¹ Das Internationale Recht, in der herkömmlichen deutschen Terminologie auch als *Völkerrecht* bezeichnet (*droit international public/diritto internazionale pubblico bzw. diritto delle genti/public international law*), regelt Sachverhalte mit transnationalem Charakter. Nicht zum Völkerrecht zählt insbesondere das Internationale Privatrecht; es handelt sich hierbei um nationales Kollisionsrecht. Der Geltungsbereich völkerrechtlicher Regelungen kann global oder regional sein. Eine spezielle Stellung nimmt das Europarecht (*droit européen/diritto Europeo/European law*) ein, worunter heute im allgemeinen Sprachgebrauch das Recht der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaften verstanden wird (®s. Ziff. 3372 unten, Bst. B). Es entwickelt sich hier eine Rechtsordnung "sui generis", die sich trotz ihrer Transnationalität immer weniger in traditionellen völkerrechtlichen Kategorien erfassen lässt.

⁴⁶² Während das Völkerrecht früher ausschliesslich die Beziehungen zwischen den **Staaten** unter sich und zwischen den Staaten und internationalen Organisationen regelte, sind heute - insbesondere im Rahmen des Menschenrechtsschutzes, des Europarechts und des internationalen Strafrechts - auch **Individuen** als sog. beschränkte Völkerrechtssubjekte anerkannt. In dem Masse, als natürliche und juristische Personen selber Träger von Rechten und Pflichten im Rahmen des Völker- und Europarechts und der entsprechenden Gerichtsverfahren sein können, wird die bisherige zweidimensionale (d.h. primär zwischenstaatliche Sichtweise) zu einer dreidimensionalen Sichtweise erweitert.

⁴⁶³ **Rechtsquellen** des Völkerrechts sind internationale Verträge, das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung, sowie "die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze" (®s. Art. 38 Abs. 1 lit. a - c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945, SR 0.193.501). Richterliche Entscheidungen und "die Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen" sind demgegenüber lediglich "Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen" (®s. Art. 38 Abs. 1 lit. d IGH-Statut).

⁴⁶⁴ Das internationale Recht ist ein wesentliches Element unserer Rechtsordnung. Dies zeigt bereits ein Blick in den internationalen Teil der Systematischen Sammlung des Bundesrechts ("**gelbe**" **SR**). Die völkerrechtlichen Verträge beschlagen die gesamte staatliche Tätigkeit; sie wirken sich massgeblich auf das innerstaatliche Recht aus, und sie sind gleich unabdingbar wie nationales Gesetzesrecht, wenn man die Grundsätze des

Vorbehalts und des Vorrangs des Rechts verwirklichen will (® s. VPB 53 [1989], IV, Nr. 54, S. 393).

⁴⁶⁵ Internationales Recht entsteht anders als nationales Recht (® s. BBl 1974 II 1149). Das Verfahren zur Erarbeitung innerstaatlicher Erlasse unterscheidet sich von demjenigen bei völkerrechtlichen Verträgen. Beim innerstaatlichen Recht ist der Staat allein Rechtsetzer. Demgegenüber sind völkerrechtliche Verträge das Resultat von Verhandlungen und Kooperationsbemühungen zwischen verschiedenen Staaten bzw. internationalen Organisationen.

⁴⁶⁶ Der vorliegende Gesetzgebungsleitfaden beschränkt sich auf den Blickwinkel des nationalen Gesetzgebers und auf das Verfahren zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen.

⁴⁶⁷ Nachstehend werden die folgenden Bereiche behandelt:

- das Verhältnis zwischen internationalem Recht und Landesrecht (® s. Ziff. 332);
- Begriff und Wesen völkerrechtlicher Verträge (® s. Ziff. 333);
- der Abschluss völkerrechtlicher Verträge (® s. Ziff. 334);
- die Befugnisse des Bundesrates und der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge (® s. Ziff. 335);
- das Staatsvertragsreferendum (® s. Ziff. 336); und
- die Prüfung eines Erlassentwurfs auf seine Übereinstimmung mit dem internationalen Recht (® s. Ziff. 337).

332 Geltung, Anwendbarkeit und Rang des internationalen Rechts

3321 *Geltung des internationalen Rechts im Landesrecht*

⁴⁶⁸ **Dualismus** und **Monismus** sind die beiden wichtigsten Theorien mit Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Landesrecht und dem internationalen Recht (® s. VPB 53 [1989], IV, Nr. 54, S. 400):

- Gemäss der dualistischen Auffassung bilden das internationale Recht und das Landesrecht zwei gleichwertige, nebeneinander bestehende Rechtssysteme; sie verschmelzen niemals miteinander. Damit internationales Recht im Landesrecht gilt, muss es - in der Regel durch ein Gesetz - in das Landesrecht inkorporiert bzw. transformiert werden (**Inkorporations- bzw. Transformationstheorie**). Jüngerer Landesrecht bewahrt seine Rechtskraft in der innerstaatlichen Rechtsordnung

in der Regel selbst dann, wenn es im Widerspruch zu den Bestimmungen des internationalen Rechts steht (Grundsatz der "*lex posterior*").

Die monistische Konzeption anerkennt demgegenüber die Einheit aller Rechtsnormen (daher der Name). Der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags durch einen Staat hat deshalb zur Folge, dass dieser Vertrag ab Inkrafttreten automatisch einen integrierenden Bestandteil der geltenden Rechtsordnung darstellt (**Adoptionstheorie**). Eines Umsetzungs- oder Transformationsaktes bedarf es nicht. In der Regel anerkennt der Monismus grundsätzlich den Vorrang des internationalen Rechts vor dem Landesrecht; der Grundsatz der "*lex posterior*" gilt mithin nicht.

⁴⁶⁹ Die schweizerische Rechtsordnung ist nach herrschender Lehre und Praxis monistisch (®s. VPB 53 [1989], IV, Nr. 54, S. 394 ff., S. 403; Botschaft BV-Reform, BBl 1997 I 134 ff.; Botschaft vom 31. März 1999 betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts, BBl 1999 5327 5344; Stellungnahmen des Bundesrates vom 9. Dezember 1996 zur Motion Baumann vom 3. Oktober 1996 [99.3482, Systemwechsel für die Einführung von Völkerrecht] und zur Interpellation Schmid vom 3. Oktober 1996 [96.3479, Völkerrecht. Wechsel zum Dualismus]; Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 4. März 1998, VPB 64 [2000], I, Nr. 21, S. 274 ff.).

3322 *Anwendbarkeit des internationalen Rechts im Landesrecht*

⁴⁷⁰ Eine völkerrechtliche Norm ist **self-executing**, d.h. sie kann von allen innerstaatlichen Behörden und Gerichten unmittelbar angewendet werden, wenn sie justiziabel, d.h. hinreichend klar und bestimmt ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden. Ist eine Norm eher programmatischer Natur bzw. enthält sie Rechtsetzungsaufträge, geht ihr diese Bestimmtheit ab. Sie ist mit anderen Worten nicht unmittelbar anwend- oder anrufbar (**non self-executing**, ®s. dazu Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 4. März 1998, VPB 64 [2000], I, Nr. 20, S. 272 ff., S. 273; BGE 125 I 182, E. 3a).

3323 *Rang des internationalen Rechts im Landesrecht*

⁴⁷¹ Die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 enthält keine explizite Regelung zur Frage des Ranges des Völkerrechts im schweizerischen Recht. Gleichwohl finden sich diesbezüglich die folgenden Bestimmungen:

- Gemäss Präambel sollen "Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt" gestärkt werden;
- Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist gemäss Artikel 5 Absatz 1 BV das Recht; dazu gehört auch das Völkerrecht;
- Gemäss Artikel 5 Absatz 4 BV beachten Bund und Kantone das Völkerrecht;
- Völkerrechtliche Normen sind - ebenso wie Bundesgesetze - "für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend" (@s. Art. 190 BV);
- Durch Verfassungsrevisionen dürfen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzt werden (@s. Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV);
- Die in Artikel 7 ff. BV aufgeführten Grundrechte lassen sich teilweise auch auf die von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen (z.B. UNO-Pakt II) und des Europarats (z.B. EMRK) zurückführen.

⁴⁷² Seit langem anerkennt das Bundesgericht grundsätzlich den Vorrang des internationalen Rechts vor dem Landesrecht (@s. BGE 109 Ib 165, 173; 106 Ib 400, 402; 102 Ia 317, 319). Vereinzelt hat es sich indessen für den Vorrang eines Erlasses auf Gesetzesstufe ausgesprochen. So z.B. im Fall *Schubert* (@s. BGE 99 Ib 35, 39): Danach soll es dem Bundesgesetzgeber erlaubt sein, zur Wahrung wichtiger Interessen von für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Normen abzuweichen; ein solcher gesetzgeberischer Entscheid würde das Bundesgericht binden. Das Bundesgericht betont freilich in seiner neueren Praxis wieder stärker den Vorrang des Völkerrechts selbst vor jüngerem Gesetzesrecht, insbesondere bei Bestimmungen des Menschenrechtsschutzes (@s. BGE 119 V 171, 174; 122 II 234, E. 4e; 122 II 485, E. 3a; 125 II 417, E. 4d; 128 IV 205, E. 1.3 @s. dazu auch Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 4. März 1998, VPB 64 [2000], I, Nr. 21, S. 274 ff.; zurückhaltend BGE 125 III 209, 218). Ob dieser Vorrang absolute Geltung hat oder ob - im Sinne der *Schubert*-Rechtsprechung - eine bewusste und begründete Abweichung des Gesetzgebers von nicht zwingendem Völkerrecht zulässig sein soll, hat das Bundesgericht bis jetzt noch nicht entschieden.

⁴⁷³ Klar ist, dass die Schweiz für Abweichungen von ihren internationalen Verpflichtungen gemäss den völkerrechtlichen Verantwortlichkeitsbestimmungen einzustehen hätte. Artikel 26 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (AS 1990 1112, SR 0.111) enthält den Grundsatz "**pacta sunt servanda**". Nach Artikel 27 des Übereinkommens kann sich eine Vertragspartei zudem nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Diese Grundsätze sind im internationalen Recht allgemein anerkannt (@s. IGH-Entscheid in: CIJ Recueil 1988, S. 34, Ziff. 57) und wer-

den vom Bundesgericht zur Begründung des Vorrangs des Völkerrechts vor dem Landesrecht herangezogen (®s. BGE 122 II 485, E. 3a; BGE 125 II 417, E. 4d).

⁴⁷⁴ Um Konflikte zwischen Völker- und Landesrecht zu vermeiden, muss das Landesrecht gemäss konstanter Rechtsprechung im Zweifel **völkerrechtskonform ausgelegt** werden (®s. den Fall *Frigerio* in BGE 94 I 669, 678).

⁴⁷⁵ Einige wenige Bundeserlasse sehen den Vorrang des internationalen Rechts ausdrücklich vor (®s. z.B. Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Urheberrechtsgesetz, URG, SR 231.1: "Völkerrechtliche Verträge bleiben vorbehalten"). Die Aufnahme einer derartigen Bestimmung in einem Bundeserlass hat jedoch ausschliesslich deklaratorischen Charakter und sollte wenn möglich vermieden werden, da darin eine Schwächung der allgemeinen Tragweite des Vorrangprinzips gesehen werden kann, zumal dieses auch ohne ausdrückliche Verankerung gilt.

⁴⁷⁶ Als nützlich und zunehmend gebräuchlich erweisen sich mitunter Normen, die den Bundesrat verpflichten, Ausführungsvorschriften unter Berücksichtigung internationaler Normen und Empfehlungen zu erlassen (®s. Art. 38 Lebensmittelgesetz, SR 817.0, sowie Art. 39 Abs. 1 des Chemikaliengesetzes, SR 813.1; ®s. auch Ziff. 8251.3 unten).

3324 *Auslegung völkerrechtlicher Verträge*

⁴⁷⁷ Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge bestimmt sich nach den Artikeln 31-33 des **Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge** (SR 0.111), welche überdies gewohnheitsrechtliche Geltung haben. Ein Vertrag ist nach Artikel 31 Absatz 1 "nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen". Demgegenüber ist das Wiener Übereinkommen vom 21. März 1986 über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen (®s. BBl 1989 II 833) wegen der fehlenden Anzahl zustimmungspflichtiger Staaten [noch] nicht in Kraft getreten (®s. BBl 1989 III 1718).

333 *Völkerrechtlicher Vertrag*

3331 *Begriff*

⁴⁷⁸ Unter einem völkerrechtlichen Vertrag bzw. Staatsvertrag (*Traité international/Accordo internazionale bzw. Trattato/Treaty*) wird jeder Ho-

heitsakt verstanden, mit welchem zwei oder mehrere Völkerrechtssubjekte ihren übereinstimmenden Willen zum Ausdruck bringen, völkerrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen (®s. VPB 51 [1987], IV, Nr. 58, S. 374 f.). Im Sinne von Art. 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111) "bedeutet '**Vertrag**' eine in Schriftform und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besondere Bezeichnung sie hat".

⁴⁷⁹ Ob ein Abkommen als verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist oder ob es lediglich eine unverbindliche Absichtserklärung darstellt, beurteilt sich demnach nicht nach seiner Bezeichnung, sondern nach seinem Inhalt und nach dem vereinbarten Willen der Vertragsparteien (®s. dazu BGE 123 V 1, E. 4). Die Terminologie zur Bezeichnung der verschiedenen Arten von völkerrechtlichen Verträgen ist in der Praxis sehr verschieden. Geläufig sind insbesondere die Begriffe "Abkommen", "Charta", "Konvention", "Statut", "Übereinkunft" und "Vereinbarung".

3332 *Abgeleitetes oder sekundäres Völkerrecht*

⁴⁸⁰ Zunehmend sehen völkerrechtliche Verträge vor, dass sog. Gemischte Ausschüsse über Vertragsänderungen oder -ergänzungen bestimmen können (®s. z.B. die sieben sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG sowie den EU-Mitgliedstaaten vom 21. Juni 1999, BBI 1999 6128 ff.). Befugnisse und Verfahren solcher Ausschüsse sind meistens im Basisabkommen niedergelegt. In der Regel bedürfen Beschlüsse und Empfehlungen solcher Ausschüsse der Einstimmigkeit. Für das schweizerische Recht stellen sich in solchen Fällen jeweils zwei Fragen:

- Erstens ist zu bestimmen, wer die Schweiz bzw. den Bundesrat in solchen Ausschüssen vertreten soll. Es empfiehlt sich, dass der Bundesrat zu den Modalitäten der Teilnahme in solchen Ausschüssen in den Botschaften Stellung nimmt.
- Zweitens kann landesrechtlich fraglich sein, ob Beschlüsse von Gemischten Ausschüssen (über Änderungen des Vertrages, seiner Protokolle oder Anhänge oder über Empfehlungen) der Genehmigung durch den Bundesrat und allenfalls des Parlaments bedürfen und ob sie amtlich zu veröffentlichen sind (Aide-mémoire [IB, EDA, EJPD]: Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG vom 2. September 2002, revidierte Fassung vom 12. März 2004 ®s. www.europa.admin.ch unter der Rubrik "Bilaterale Abkommen I" / "Rechtliche Aspekte"). Für die erste Teilfrage ist das einschlägige Bundesrecht zu konsultieren, in erster Linie Artikel 184 Absatz 1 BV, welcher dem Bundesrat die Kompetenz zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten der Schweiz einräumt. Der Bundesrat kann diese Zuständigkeit delegieren (zur Illustration ®s. Verordnung des UVEK vom 10. Januar 2000 über die Genehmigung in-

ternationaler Beschlüsse und Empfehlungen, SR 814.201.81). Für die zweite Teilfrage ist davon auszugehen, dass Empfehlungen und Beschlüsse grundsätzlich einer amtlichen Veröffentlichung bedürfen (® s. etwa Beschluss 2/99 des Gemischten Ausschusses EG-EFTA "gemeinsames Versandverfahren", AS 2000 2068); nach Massgabe des Publikationsgesetzes (® s. Art. 5) kann man sich in Einzelfällen mit der Veröffentlichung eines Bezugsquellennachweises begnügen (® s. Ziff. 1362.2 oben).

3333 *Weitere Instrumente*

⁴⁸¹ Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit wurden vielfältige neue Formen und Instrumente entwickelt. Nachfolgend werden einige Beispiele genannt, bei denen es sich nicht um Verträge handelt.

Beispiele

- eine gemeinsame Absichtserklärung (® s. BBI 1986 I 564 betreffend EUREKA-Grundsatzerklärung);
- ein sog. "*Gentlemen's Agreement*";
- ein sog. "*Memorandum of Understanding*" (gemeinsame Absichtserklärung ® s. z.B. BBI 1988 II 394);
- sog. "*Agreed Minutes*" (*vereinbarte Niederschrift*);
- ein Verhaltenskodex (® s. auch die Liste in: VPB 51 [1987], IV, Nr. 58, S. 375 ff.).

⁴⁸² Es handelt sich hier um **politische Vereinbarungen, die keine rechtlichen Wirkungen entfalten**, sofern sich nicht das Gegenteil aus der Analyse des entsprechenden Texts oder aus einem anderen offenkundigen Verhalten der Parteien ergibt. Solche Vereinbarungen sind allgemein unter den gemeinsamen Begriff des "**soft law**" einzuordnen. Durch Praxis und Rechtsüberzeugung der Staaten kann sich "*soft law*" allmählich jedoch zu Völkergewohnheitsrecht verfestigen.

334 Abschluss völkerrechtlicher Verträge

⁴⁸³ Man unterscheidet zwischen folgenden Verfahrensabschnitten:

1. **Paraphierung** (*Paraphe/Sigla/Initialling*): Es handelt sich dabei um das Setzen der Initialen der Unterhändler auf jede Seite oder an den Schluss eines völkerrechtlichen Vertrags. Diese Formalität kommt dann zur Anwendung, wenn der definitive Vertragstext durch die Unterhändler angenommen worden ist, ohne dass diese zur Unterzeichnung des Vertrags ermächtigt waren, oder wenn die Vertragsbestimmungen materiell von den erhaltenen Instruktionen abweichen. Die delegationsleitende Person entscheidet über die Paraphierung. Zweck der Paraphierung ist die Bestätigung, dass der Vertragstext dem Verhandlungsergebnis entspricht. Ihr folgt grundsätzlich die Unterzeichnung (es sei denn, dass die Vertragsparteien beschliessen, die Paraphierung genüge ausnahmsweise; ®s. auch Art. 12 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, SR 0.111).
2. **Einfache Unterzeichnung** (unter Vorbehalt der Ratifizierung; Art. 184 Abs. 2 BV): Sie wird im Auftrag des Bundesrates von durch diesen ernannten Vertretern vorgenommen. Sie ist gewissermassen ein provisorischer Abschluss (®s. Aubert, Jean-François, *Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II*, Basel/Frankfurt a.M. 1995, Nr. 1317). Sie bescheinigt lediglich die Echtheit des ausgehandelten Texts, der den Unterzeichnerstaat nicht bindet. Indessen ist dieser auf Grund von Artikel 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge "verpflichtet, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziele und Zweck eines Vertrags vereiteln würden". Er ist deshalb gehalten, sich gegenüber den anderen Vertragsparteien gutgläubig zu verhalten.
3. **Genehmigung**: Diese erfolgt grundsätzlich durch die Bundesversammlung (®s. Art. 166 Abs. 2 BV; ®s. dazu Botschaft BV-Reform, BBl 1997 I 393) in der Form eines Bundesbeschlusses. Der Genehmigungsbeschluss äussert sich auch zur Frage, ob Vorbehalte oder auslegende Erklärungen anzubringen sind (®s. zur Illustration Art. 1 Abs. 2 und 3 des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1996 betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, AS 1998 2053, SR 0.107). Sofern er dem Referendum untersteht, kann der Genehmigungsbeschluss künftig auch die Gesetzesänderungen einschliessen, die der Umsetzung des Vertrages dienen (®s. Art. 141a Abs. 2 BV; ®s. auch Ziff. 3362.4 unten). Keine Genehmigung braucht es, wenn der Bundesrat auf Grund eines Bundesgesetzes oder eines völkerrechtlichen Vertrags zum Vertragsabschluss ermächtigt ist (®s. Ziff. 3353.2 unten).
4. **Ratifizierung**: Sie wird vom Bundesrat nach einer allfälligen Genehmigung durch die Bundesversammlung vorgenommen (®s. Art. 184 Abs. 2 BV). Die Ratifizierung bedeutet völkerrechtlich die abschliessende Er-

klärung eines Staates, unter Vorbehalt des Inkrafttretens an einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu sein.

5. **Definitive Unterzeichnung:** Sie wird von der Vertreterin oder vom Vertreter des Bundesrates vorgenommen und entspricht hinsichtlich ihrer rechtlichen Wirkung der Ratifikation, d.h. sie drückt die Zustimmung des Staates aus, durch den völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu sein. Diese Art der Verpflichtung stellt die Ausnahme dar und ist nur zulässig, sofern der Vertrag dies vorsieht und die Bevollmächtigten darauf hinweisen (kumulative Voraussetzungen). In der Schweiz ist innerstaatlich überdies die vorgängige Zustimmung des Bundesrates oder der Bundesversammlung notwendig, es sei denn, dass der fragliche Vertragsabschluss im Rahmen einer gesetzlichen Delegation erfolgt, welche ein Departement oder ein Amt entsprechend ermächtigt.

335 Befugnisse des Bundesrates und der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge

3351 *Befugnisse des Bundes (Art. 54 BV)*

⁴⁸⁴ Gemäss Artikel 54 Absatz 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten Bundessache (®s. dazu Botschaft BV-Reform, BBI 1997 I 416 f.). Nach der Lehre erstreckt sich die Vertragsschlusskompetenz des Bundes im internationalen Bereich auf alle Sachgebiete, einschliesslich derjenigen, die innerstaatlich im Wesentlichen zum Zuständigkeitsbereich der Kantone zählen, so etwa die Polizei, die Kultur, die Schule oder das Steuerrecht. Entsprechend geht die sachliche Zuständigkeit des Bundes im Rahmen der Aussenpolitik weiter als seine Gesetzgebungskompetenz (®s. Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 1123 ; Mahon, Pascal, in: Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal (Hrsg.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève 2003, art. 54, n° 6 ; Ehrenzeller, Bernhard, in: *St.Galler Kommentar*, Art. 54, Rz. 11; ® zur Praxis der Bundesbehörden s. auch BBI 1994 II 624, 1999 1520, 2000 913, 2002 617, 2005 1015 sowie 1076, 2006 2191 et 2231). Der Bund hat aber Rücksicht auf die Zuständigkeit der Kantone zu nehmen und deren Interessen zu wahren (®s. Art. 54 Abs. 3 BV). Er macht daher von seiner umfassenden Vertragsschlusskompetenz insofern zurückhaltend Gebrauch, als er grundsätzlich keine Verträge abschliesst, welche kantonale Kompetenzen berühren und die von den Kantonen abgelehnt werden (®s. Botschaft vom 1. Februar 2006 zu den Abkommen mit Albanien und Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität, BBI 2006 2177, 2191 sowie Botschaft vom 1. Februar 2006 zum Abkommen mit Rumänien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität, BBI 2006 2217, 2231).

⁴⁸⁵ Ausser dem Recht, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, verfügt der Bund zudem über die **allgemeine Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten**, d.h. er hat die Befugnis, ebenfalls innerstaatliche Rechtsakte (Gesetze, Kreditbeschlüsse) zu erlassen, die die auswärtigen Beziehungen betreffen (@ s. Schindler, Dietrich, *Kommentar BV*, Ziff. 34 ff. zu Art. 8 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1988; s. als Beispiel auch das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, SR 193.9).

3352 Verhandlungsphase

⁴⁸⁶ Völkerrechtliche Verträge werden vom Bundesrat und den zuständigen Departementen ausgehandelt (@ s. Art. 184 Abs. 1 BV; @ s. auch die Weisungen vom 29. März 2000 über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung, BBl 2000 2850), wobei der Entscheid über die Eröffnung von Verhandlungen grundsätzlich vom Bundesrat zu treffen ist. Für die Zusammenstellung von Delegationen für die Teilnahme an Konferenzen über internationale Abkommen hat der Bundesrat Richtlinien erlassen (@ s. Richtlinien vom 1. Februar 2006 für die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen sowie für deren Vorbereitung und Folgearbeiten, BBl 2006 2455); diese sehen vor, dass nach Möglichkeit auch Nichtregierungsorganisationen und interessierte Kreise an den Vorarbeiten beteiligt werden sollen (@ s. Ziff. 14) und in die Delegation aufgenommen werden können (@ s. Ziff. 32).

⁴⁸⁷ Obschon sie sich an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt (@ s. Art. 166 Abs. 1 BV), ist die Bundesversammlung am Verhandlungsprozess grundsätzlich nicht beteiligt. Allerdings verpflichtet Artikel 152 Abs. 2 ParlG den Bundesrat zur frühzeitigen Konsultation und zur Rücksprache mit den aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte; diese können sich zum geplanten Verhandlungsmandat äussern (@ s. Art. 152 Abs. 3 ParlG).

⁴⁸⁸ Zusätzliche Konsultationspflichten für den Bundesrat hat das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1) begründet. Dieses Mitwirkungsgesetz konkretisiert die Grundsätze von Artikel 55 BV. Für aussenpolitische Vorhaben, welche die kantonalen Kompetenzen betreffen, hat der Bundesrat die Kantone an der Ausarbeitung des Verhandlungsmandates zu beteiligen und bei der Zusammensetzung der Delegation zu berücksichtigen (@ s. Art. 5 BGMK). Spezialgesetzlich können weitere Konsultationspflichten für den Bundesrat vorgesehen sein (@ s. beispielsweise Art. 22 Abs. 3 und 4 des Universitätsförderungsgesetzes, SR 414.20).

3353 *Abschluss völkerrechtlicher Verträge*

⁴⁸⁹ Völkerrechtliche Verträge werden durch die Bundesbehörden entweder nach dem ordentlichen oder dem vereinfachten Verfahren abgeschlossen (®s. VPB 51 [1987], IV, Nr. 58).

⁴⁹⁰ Werden die innerstaatlichen Kompetenzvorschriften über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge missachtet, so beschlägt dies die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages nicht (®s. Art. 27 und 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention, SR 0.111). Der Einwand des Erfordernisses der parlamentarischen Genehmigung ist unbeachtlich (®s. dazu BGE 120 Ib 360, E. 2; Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 18. März 1999, VPB VPB 64 [2000] I Nr. 21, S. 274 ff., S. 276).

3353.1 Ordentliches Abschlussverfahren (parlamentarische Genehmigung)

⁴⁹¹ Im Regelfall genehmigt die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge, die durch den Bundesrat ausgehandelt und unterzeichnet worden sind (einfache Unterzeichnung), ausdrücklich (Art. 24 Abs. 2 ParlG). Die parlamentarische Genehmigung erfolgt vor der Ratifizierung oder der definitiven Unterzeichnung, d.h. bevor die Schweiz rechtsverbindlich erklärt, vorbehaltlich des Inkrafttretens an einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu sein. Delegiert die Bundesversammlung die Vertragsabschlusskompetenz in einem referendumspflichtigen Erlass im Voraus an den Bundesrat (®s. dazu die Ausführungen zum vereinfachten Abschlussverfahren unter Ziff. 3353.21 unten), wird der Begriff der "Ermächtigung" verwendet. Eine solche von der Bundesversammlung erteilte Ermächtigung ist vom Fall der vorgängigen parlamentarischen Genehmigung eines Vertrages, dessen Inhalt zwar noch nicht endgültig, jedoch zumindest in den wesentlichen Zügen ausgehandelt worden ist (®s. Ziff. 3353.32 unten), zu unterscheiden.

3353.2 Vereinfachtes Abschlussverfahren (selbständiger Vertragsabschluss durch den Bundesrat)

⁴⁹² Keine parlamentarische Genehmigung ist erforderlich, wenn ein Bundesgesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag den Bundesrat zum Vertragsabschluss ermächtigt (®s. Art. 166 Abs. 2 BV; Art. 24 Abs. 2 ParlG sowie Art. 7a Abs. 1 RVOG ®s. Ziff. 3353.21). Artikel 7a Abs. 2 RVOG ermächtigt den Bundesrat zum selbständigen Vertragsabschluss für völkerrechtliche Verträge von "beschränkter Tragweite" (®s. Ziff. 3353.22).

⁴⁹³ Der Bundesrat kann die Vertragsabschlusskompetenz an Departemente oder an Gruppen oder Ämter delegieren (®s. Art. 48a Abs. 1 RVOG). Er hat der Bundesversammlung über die von ihm, von Departementen

menten, Gruppen oder Bundesämtern selbständig abgeschlossenen Verträge jährlich Bericht zu erstatten (® s. Art. 48a Abs. 2 RVOG).

⁴⁹⁴ Dieser Bericht wird von der Direktion für Völkerrecht auf Grund der Informationen der Generalsekretariate der Departemente erstellt. Sind die Räte der Meinung, es sei ein Vertrag abgeschlossen worden, der eigentlich ihrer Genehmigungskompetenz unterliegt, so können sie mittels Motion verlangen, dass ihnen dieser nachträglich im ordentlichen Verfahren unterbreitet wird (s. beispielsweise Motion 03.3577 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (03.037): Parlamentarische Genehmigung des "Operative Working Arrangement" zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Vereinigten Staaten von Amerika). Der Bundesrat muss dann eine Botschaft an das Parlament richten, wenn die Motion von beiden Räten angenommen wird. Genehmigt dieses den Vertrag nicht, muss ihn der Bundesrat auf den nächstmöglichen Termin kündigen.

3353.21 *Verträge, die der Bundesrat auf Grund einer Ermächtigung abschliesst (Art. 7a Abs. 1 RVOG)*

⁴⁹⁵ In über 80 Prozent der Fälle, in denen das vereinfachte Abschlussverfahren angewendet wird, schliesst der Bundesrat die völkerrechtlichen Verträge auf Grund einer ausdrücklichen Ermächtigung der Bundesversammlung ab. Diese Ermächtigung kann sich entweder auf einen innerstaatlichen Erlass (® s. z.B. Art. 16 Abs. 3 Bst. a des Forschungsgesetzes [FG], SR 420.1) oder einen völkerrechtlichen Vertrag stützen, welcher durch die Bundesversammlung genehmigt worden ist. Es ist zunehmend üblich geworden, dass der Gesetzgeber den Bundesrat zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen ermächtigt; vielfach enthalten die einschlägigen Ermächtigungsnormen auch Vorschriften über Konsultationspflichten und über die Möglichkeit der Subdelegation der Vertragsabschlusskompetenz an Departemente und Ämter (® s. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Meteorologie und Klimatologie, SR 429.1; Art. 22 des Universitätsförderungsgesetzes [UFG], SR 414.20).

⁴⁹⁶ Solche Ermächtigungsnormen können gelegentlich vorsehen, dass der Bundesrat Abkommen abschliessen darf, die inhaltlich vom Gesetz abweichen. So erteilt Artikel 25 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (SR 923.0) dem Bundesrat die Befugnis, mit anderen Staaten über die Fischerei in den schweizerischen Grenzgewässern Vereinbarungen abzuschliessen, die von diesem Gesetz abweichen.

3353.22 *Verträge von beschränkter Tragweite (Art. 7a Abs. 2 RVOG)*

⁴⁹⁷ Die beachtliche Zunahme von Neuabschlüssen und Änderungen völkerrechtlicher Verträge, die Notwendigkeit für den Bundesrat, eine aktive und zeitgerechte Aussenpolitik zu führen, sowie der Wille des Parlaments,

mit einem Vertragsabschluss nur in jenen Fällen befasst zu werden, in denen die Bedeutung des Vertragsgegenstands die parlamentarische Mitwirkung rechtfertigt (@s. Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte "Zukunft des Parlaments", BBl 1978 II 996 ff.), haben zur Anwendung des vereinfachten Abschlussverfahrens für Verträge von beschränkter Tragweite geführt. Der Bundesrat kann solche Verträge ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung abschliessen.

⁴⁹⁸ Als Verträge von beschränkter Tragweite gelten - im Einklang mit der bisherigen Praxis (@s. VPB 51 [1987], IV, Nr. 58, S. 372 ff.; VPB 68 [2004] IV Nr. 83, S. 1080 ff.) - namentlich Verträge, die:

- keine neuen Pflichten begründen oder keine Rechte abschaffen (@s. Art. 7a Abs. 2 Bst. a RVOG);
- parlamentarisch genehmigte völkerrechtliche Abkommen vollziehen (@s. Art. 7a Abs. 2 Bst. b RVOG);
- Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und einer völkerrechtlichen Regelung bedürfen (@s. Art. 7a Abs. 2 Bst. c RVOG);
- sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen haben (@s. Art. 7a Abs. 2 Bst. d RVOG).

⁴⁹⁹ Diese Aufzählung ist jedoch nicht abschliessender Natur. Ausschlaggebend dafür, ob der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag selbständig abschliessen kann oder nicht, ist in jedem Fall die Frage, ob der Vertrag von beschränkter Tragweite ist. Ein völkerrechtlicher Vertrag wird in der Regel dann nicht als von beschränkter Tragweite qualifiziert, wenn er in schützenswerte private Interessen eingreift oder hohe Ausgaben zur Folge hat (für weitere Details @s. VPB 51 [1987], IV, Nr. 58, S. 381 ff., sowie Bericht vom 7. Mai 1999 der Staatspolitischen Kommission NR zur Parlamentarischen Initiative "Geschäftsverkehrsgesetz - Anpassungen an die neue BV", BBl 1999 4809 ff., insbesondere S. 4827 ff.). Trotz des nicht abschliessenden Charakters der Aufzählung in Art. 7a Abs. 2 RVOG haben die Bundesbehörden von einer Ausweitung der dort erwähnten Kriterien abgesehen. Im Übrigen bleibt die Berufung auf diese Bestimmung angesichts der Zahl der Verträge, die der Bundesrat jedes Jahr abschliesst, eher marginal. Von den 203 internationalen Verträgen, die der Bundesrat 2004 abgeschlossen hat, werden lediglich 10 auf die Kompetenz nach Artikel 7a Abs. 2 RVOG abgestützt (@s. Bericht über die im Jahr 2004 abgeschlossenen internationalen Verträge, BBl 2005 3323).

⁵⁰⁰ Die einzelnen Kategorien der Verträge von beschränkter Tragweite lassen sich wie folgt näher charakterisieren:

- **Verträge, die lediglich punktuell das Völkergewohnheitsrecht wiedergeben**, ohne das Ausmass eigentlicher Kodifikation solchen Rechts anzunehmen (@s. BBl 1999, 4827 f., VPB 47 [1983], II, Nr. 38,

S. 192; ®s. auch die Botschaft des Bundesrates vom 28. Juli 1955 über das rechtliche Statut der Organisation der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen in der Schweiz, BBl 1955 II 377 ff., insbesondere S. 388), gelten als Verträge, die für die Schweiz weder neue Pflichten noch den Verzicht auf bestehende Rechte nach sich ziehen;

- **Vollzugsverträge** (®s. Art. 7a Abs. 2 Bst. b RVOG) beschränken sich auf eine nähere Ausgestaltung von im Grundvertrag bereits festgelegten Rechten und Pflichten oder legen Organisationsgrundsätze fest, die der Realisierung des ursprünglich vereinbarten Vertragszwecks dienen (®s. BBl 1999, 4828; s. beispielsweise auch Zweiter Notenaustausch zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens, abgeschlossen am 21. Dezember 2004, in BBl 2005 3476).
- Bei den **Verträgen, die Gegenstände betreffen, die in die Regelungszuständigkeit des Bundesrates fallen** und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrages angezeigt ist (®s. Art. 7a Abs. 2 Bst. c RVOG), wird auch von einer "stillschweigenden Vertragskompetenz" des Bundesrats gesprochen. Diese so genannte "stillschweigende Vertragskompetenz" wird selten angerufen: In der Vergangenheit ging es hauptsächlich um grenzüberschreitende Sachverhalte im Ausländerrecht, deren innerstaatliche Regelung dem Bundesrat zusteht (z.B. Abkommen über die berufliche Aus- und Weiterbildung von ausländischen Personen [Stagiaireabkommen], Verträge zur gegenseitigen Aufhebung der Visumpflicht sowie Rückübernahme- und Transitabkommen, ®s. BBl 1999, 4828 f.; die entsprechende Kompetenz des Bundesrats wurde inzwischen explizit im Gesetz verankert, ®s. Art. 25b des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG] vom 26. März 1931, SR 142.20; als neueres Beispiel ®s. die Gegenrechtsvereinbarung zwischen der Schweiz und Barbados betreffend die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Überstellung verurteilter Personen, abgeschlossen 2004, BBl 2005 3475).
- Die in Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe d RVOG genannten Kriterien entsprechen der bisherigen Definition für **Bagatellabkommen**. Zu den Abkommen, die sich in erster Linie an Behörden richten und **administrativ-technische Fragen** regeln, zählen etwa Vereinbarungen zur Einrichtung gegenseitiger Informations- und Konsultationsmechanismen in verschiedenen Sachbereichen (Wirtschaft, Energie, Verkehr, Umweltschutz usw.) oder vertragliche Abmachungen zur Erleichterung des Grenzübertritts von Rettungsmannschaften bei Katastrophenfällen. Dazu gehören auch Verträge, die sich auf die **Regelung von Verwaltungsformalitäten** beschränken, wie z.B. den Gebrauch von bestimmten offiziellen Formularen (®s. VPB 34 [1968-1969], Nr. 16, S. 35) oder die Übermittlung von amtlichen Dokumenten zwischen Behörden (®s. Briefwechsel zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Lu-

xemburg vom 12./15. Februar 1979 betreffend die Übermittlung von gerichtlichen und aussergerichtlichen Urkunden sowie von Ersuchungsschreiben, SR 0.274.185.181).

3353.3 Spezialfälle

3353.31 *Vorläufige Anwendung von Verträgen*(Art. 7b RVOG und Art. 152 Abs. 3^{bis}ParIG)

⁵⁰¹ Nach Artikel 25 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111) kann ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrags vor seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet werden, wenn der Vertrag selbst dies vorsieht oder wenn die Vertragsparteien dies auf andere Weise vereinbaren. Das Wiener Übereinkommen überlässt es aber den Vertragsparteien, das gemäss innerstaatlichem Recht für den Entscheid über eine vorläufige Anwendung zuständige Organ zu bestimmen. In der Schweiz ergibt sich die entsprechende Zuständigkeit des Bundesrats implizit aus Art. 184 Abs. 1 BV; sie wurde explizit in einigen sektoriellen Gesetzesbestimmungen bestätigt (® s. Art. 2 und 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen, SR 946.201, sowie Art. 4 des Zolltarifgesetzes, SR 632.10). Diese Zuständigkeit des Bundesrats ist in der Folge einer parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) mit Artikel 7b RVOG in allgemeiner Form gesetzlich geregelt worden (® s. 03.459, Parlamentarische Initiative Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen; Bericht der SPK-S vom 18. November 2003, BBl 2004 761). Die Ausübung dieser Zuständigkeit ist künftig an zwei Voraussetzungen gebunden, die beide erfüllt sein müssen: An *„die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz“* und *„eine besondere Dringlichkeit“*. Der Bundesrat muss dem Parlament die Botschaft zur Genehmigung des vorläufig angewendeten Vertrags innerhalb von 6 Monaten nach Beginn der Anwendung unterbreiten. Geschieht dies nicht, endet die vorläufige Anwendung von Gesetzes wegen. Der Bundesrat muss im Übrigen in der Frage der vorläufigen Anwendung vorgängig die zuständigen parlamentarischen Kommissionen begrüssen (® s. Art. 7b RVOG sowie 152 Abs. 3^{bis}ParIG; ® s. auch Amtl. Bull. S 2004, S. 40 ff. und 652 sowie Amtl. Bull. N 2004 1273 ff., 1762). Die Voraussetzungen und die Modalitäten der vorläufigen Anwendung internationaler Verträge sind daher strenger geworden und grenzen den bisherigen Handlungsspielraum des Bundesrates bei der Wahrnehmung aussenpolitischer Kompetenzen ein. Es versteht sich, dass der Bundesrat dort seinen vollen Handlungsspielraum behält, wo ihn eine spezialgesetzliche Regelung wie in den oben genannten Fällen des Aussenwirtschafts- und des Zolltarifgesetzes zur vorläufigen Anwendung internationaler Verträge ermächtigt. Die vorläufige Anwendung entfaltet die gleichen Wirkungen wie die Inkraftsetzung.

3353.32 *Vorgängige Genehmigung eines Vertrags*

⁵⁰² Ausnahmsweise können die Bundesversammlung und der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag genehmigen, bevor sein Inhalt endgültig ausgehandelt worden ist (®s. VPB 51 [1987], IV, Nr. 58, S. 380 f.). In dessen müssen die wichtigsten Vertragselemente bei der Genehmigung bekannt sein, dies im Unterschied zur Ermächtigung nach Ziff. 3353.21 oben. Die vorgängige Genehmigung ist nur anwendbar auf einen Vertrag, dessen Verhandlungen sich in einer fortgeschrittenen Phase befinden. Sie entspricht nicht einer Ermächtigung, welche sich auf eine unbestimmte Anzahl zukünftiger völkerrechtlicher Verträge bezieht. Die Zuständigkeit der parlamentarischen Genehmigung wird nicht an den Bundesrat delegiert, sondern die Bundesversammlung macht von ihrer eigenen Kompetenz vorzeitig Gebrauch. Die Bundesversammlung muss die vorgängige Genehmigung in die gleiche Form kleiden, die der Genehmigung im ordentlichen Verfahren entspricht, d.h. in einen Bundesbeschluss. Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass eine vorgängige Genehmigung nicht in Frage kommt, wenn ein Vertrag auf Grund seines Inhalts dem Staatsvertragsreferendum untersteht bzw. unterstellt wird. Die Bundesversammlung kann nicht über das Mittel der vorgängigen Genehmigung die Volksrechte einschränken, indem sie die ihr von der Verfassung zugewiesenen Kompetenzen auf diese Weise überschreitet (®s. Art. 166 Abs. 2 BV).

3354 *Kompetenz zum Abschluss von rechtlich nicht verbindlichen Instrumenten*

⁵⁰³ Bei der Inanspruchnahme von internationalen Instrumenten, denen keine rechtliche, sondern eine ausschliesslich politische Verbindlichkeit zukommt (z.B. gemeinsame Absichtserklärung), hat die Bundesversammlung nach bisheriger konstanter Praxis nicht mitzuwirken. Der Abschluss solcher Instrumente fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundesrats (®s. Art. 184 Abs. 1 BV). Ein internationales Instrument kann im Übrigen durch ein Departement abgeschlossen werden, wenn es unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Aussenpolitik als Ganzer nur von klar untergeordneter Bedeutung ist. Dagegen kann die Zuständigkeit zum Abschluss solcher nicht bindender Instrumente nur dann an die Gruppen oder Bundesämter delegiert werden, wenn diese im fraglichen Sachbereich auch über eine entsprechende Vertragsschlusskompetenz verfügen (®s. gemeinsame Mitteilung der Direktion für Völkerrecht und des Bundesamtes für Justiz vom 14. Februar 2006, VPB 70 [2006] IV Nr. 69, S. 1119 ff, 1125 f.).

336 Staatsvertragsreferendum

⁵⁰⁴ In den Botschaften über die Entwürfe zu Bundesbeschlüssen über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge muss angegeben werden, ob und

weshalb diese Gegenstand des fakultativen oder des obligatorischen Staatsvertragsreferendums sind (®s. Schema zur Gestaltung von Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte [Botschaftsschema [Botschaftsleitfaden)];®s. auch Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet). Genau genommen unterliegt nicht der völkerrechtliche Vertrag dem Referendum, sondern der Bundesbeschluss, welcher den Bundesrat ermächtigt, den Vertrag zu ratifizieren.

⁵⁰⁵ Eine **Änderung** eines referendumpflichtigen völkerrechtlichen Vertrags unterliegt dem Referendum, wenn die Änderung für sich selbst die Voraussetzungen nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b oder Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV erfüllt (®s. Ziff. 3361.3 unten).

3361 *Fakultatives Staatsvertragsreferendum* **(Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV)**

⁵⁰⁶ Nach der Verfassungsrevision vom 4. Oktober 2002 (®s. den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 2. April 2001, BBI 2001 4803, sowie die Stellungnahme des Bundesrats vom 15. Juni 2001, BBI 2001 6080) sind heute folgende Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt (®s. Art. 41 Abs. 1 Bst. d BV).

3361.1 *Unbefristete und unkündbare Verträge (Art. 141* ***Abs. 1 Bst. d Ziff. 1 BV)***

⁵⁰⁷ Um dem fakultativen Referendum zu unterstehen, darf ein unkündbarer Vertrag nicht auf eine befristete Dauer abgeschlossen werden. Die völkerrechtlichen Verträge, die auf eine unbefristete Dauer abgeschlossen werden und keine Kündigungsklausel aufweisen, unterliegen nicht dem Referendum, wenn die Möglichkeit der Kündigung oder des Rücktritts aus dem Willen der Vertragsparteien oder aus der Natur des Vertrags abgeleitet werden kann (®s. Art. 56 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111, welcher die Kündigung oder den Rücktritt für den Fall behandelt, in dem ein Vertrag keine entsprechenden Bestimmungen über Beendigung, Kündigung oder Rücktritt enthält). Verträge, deren Kündigung an gewisse Bedingungen geknüpft wird, unterliegen ebenfalls nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, sofern diese Bedingungen die Substanz des Kündigungsrechts unberührt lassen (®s. Abkommen von 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen, BBI 1963 II 621; Vertrag von 1971 über das Verbot der Anbringung von Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden, BBI 1973 I 305; Vertrag von 1974 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, BBI 1974 II 1036 f.) In all diesen Verträgen ist das "Kündigungsrecht an eine materielle Bedingung geknüpft, nämlich das Vorliegen ausserordentlicher, mit der Materie des Vertrages zusammenhängender Ereignisse, welche die höchs-

ten Landesinteressen gefährden"; jedes Land entscheidet jedoch selbst über das Vorliegen eines solchen Ereignisses.

⁵⁰⁸ Demgegenüber wurde beispielsweise der im Jahre 1990 von der Schweiz ratifizierte Antarktis-Vertrag von 1959 (SR 0.121), dessen Vertragsparteien nur unter ganz besonderen Voraussetzungen vom Vertrag zurücktreten können, dem fakultativen Referendum unterstellt. Verträge, die befristet sind oder gekündigt werden können, wenn sie ihr Ziel erreicht haben, müssen dann dem Referendum unterstellt werden, wenn sie Verpflichtungen für die Schweiz enthalten, die von unbestimmter Dauer sind oder nicht gekündigt werden können (z.B. Grenzvereinbarungen, Durchgangsrechte bzw. internationale Servitute; ®s. BBI 1985 I 953 ff. betreffend das Abkommen von 1984 über den Autobahnzusammenschluss zwischen Bardonnex [Genf] und Saint-Julien-en-Genevois [Hochsavoyen], SR 0.725.141; ®s. auch Botschaft vom 14. Mai 1997 betreffend zwei Abkommen mit Frankreich über Grenzvereinbarungen, BBI 1997 III 909, S. 912). Als Musterbeispiele für unbefristete und unkündbare Verträge können die zwei UNO-Pakte von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1) sowie über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) erwähnt werden (®s. auch BBI 1991 I 1189),

3361.2 Verträge über den Beitritt zu einer internationalen Organisation (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV)

⁵⁰⁹ Die **internationale Organisation** nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 BV wird durch folgende Eigenschaften charakterisiert:

- Sie basiert auf einem internationalen Vertrag;
- ihre Mitglieder sind Staaten oder andere Völkerrechtssubjekte;
- sie verfügt über eigene Organe mit eigenem Willen, welcher sich von demjenigen der Mitglieder unterscheidet;
- sie besitzt eigene Rechtspersönlichkeit und kann insbesondere Verträge mit Staaten und anderen internationalen Organisationen abschliessen (®s. VPB 42 [1978], II, Nr. 38, S. 185 ff.; VPB 44 [1980], I, Nr. 1, S. 23 ff.; BBI 1987 III 190 f.; als Beispiele s. etwa die Bundesbeschlüsse über den Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods [BBI 1991 II 1247ff. und 1260], zur Welthandelsorganisation [BBI 1994 IV 415ff. und 432f.], zum Beratungszentrum für WTO-Recht [BBI 2003 1077 und 2885] oder zur Agentur für Internationale Handelsinformation und –kooperation [BBI 2003 1062 und 2886]).

⁵¹⁰ Die Genehmigung von Verträgen, die bestehende Verträge über die Bildung einer internationalen Organisation revidieren, gilt nicht als Neubei-tritt, wenn die ursprüngliche Ziele und die Aufgaben dieser internationalen Organisation keine wesentliche Änderung erfahren. Entsprechend wird die Genehmigung solcher Verträge nicht dem Referendum unterstellt (s. bei-

spielsweise den Bundesbeschluss über das Abkommen zur Errichtung der Internationalen Weinagentur, BBl 2003 1094-1095 und 1097).

3361.3 Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV)

⁵¹¹ Als rechtsetzende Bestimmungen gelten nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Diese Kriterien werden nicht notwendigerweise von allen Bestimmungen in den Verträgen erfüllt, welche zwischen Völkerrechtssubjekten abgeschlossen werden. So fallen Verträge nicht in diese Kategorie, wenn sie von ihrer Art her nicht generell-abstrakt konzipiert sind oder wenn sie programmatischen Charakter haben. Rechtsetzend sind insbesondere Bestimmungen, die unmittelbar anwendbar sind. Als wichtige rechtsetzende Bestimmungen gelten insbesondere solche, die im Landesrecht nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des formellen Gesetzes zu erlassen sind. Die entscheidende zu beantwortende Frage ist demnach jeweils, ob Vertragsbestimmungen im Hinblick auf ihren normativen Gehalt als formelles Gesetz erlassen werden müssten, wenn es sich um rein landesrechtliche Regelungen handeln würde (s.® VPB 68 [2004] Nr. 83, S. 1077ff.; VPB 69 [2005] Nr. 75, S. 905ff.;® s. beispielsweise auch den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens mit Rumänien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität, BBl 2006 2191-2192; den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention, BBl 2005 2139f., 2141, sowie den Bundesbeschluss zum Vertrag zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über das vereinfachte Auslieferungsverfahren und über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957, BBl 2003 7103, 7105).

⁵¹² Bestimmungen, die internationale Verpflichtungen vorsehen, haben ebenfalls als wichtig zu gelten, auch wenn diese Verpflichtungen bereits im Landesrecht festgelegt sind und daher keiner Umsetzung mittels eines formellen Gesetzes bedürfen (s.® Bundesbeschluss zur Ratifikation des Protokolls vom 30. November 1999 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon, BBl 2004 3023f., 3025.). Die Tatsache, dass die vertraglichen Bestimmungen vorsehen, dass die Pflichten in einem Gesetz zu verankern sind, belegt gerade ihre Qualifizierung als wichtige Bestimmungen. Solche internationalen Verpflichtungen begrenzen auch den Handlungsspielraum des Bundesgesetzgebers, der künftig keine von den vertraglichen Verpflichtungen

abweichende Änderung der entsprechenden landesrechtlichen Gesetze mehr vornehmen kann, ohne dass der Bundesrat vorgängig den Vertrag kündigt, der diese Verpflichtungen enthält.

⁵¹³ Nicht als wichtig gelten dagegen Bestimmungen, die in Bezug zu einem bereits bestehenden Vertrag keine wesentliche zusätzliche Verpflichtung vorsehen (s. Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 22. April 2004 (04.3203): Fakultatives Staatsvertragsreferendum. Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung, Amt. Bull. N 2004, S. 1741, Amtl. Bull. S 2005, S. 640 und 1464). Es handelt sich hauptsächlich um „Standardverträge“, die den gleichen Inhalt und den gleichen Wortlaut aufweisen, so etwa Freihandelsabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen und Sozialversicherungsabkommen. Der Bundesrat hat diese Praxis, welche die Tragweite von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV begrenzt, befürwortet, von den federführenden Departementen aber verlangt, dass sie gesetzliche Delegationsnormen ausarbeiten, welche ihn ermächtigen, in Zukunft solche Abkommen selbst abzuschliessen (s. Bundesratsbeschluss vom 10. September 2003), wie dies etwa im Bereich der Rückübernahme von Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, bereits der Fall ist (s. Artikel 25b Absatz 1 ANAG, SR 142.20). Die eidgenössischen Räte haben sich dieser Praxis des Bundesrates angeschlossen und haben beispielsweise zugelassen, dass die Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel (s. BBl 2003 6474, 6477) und Serbien-Montenegro (s. BBl 2005 5328, 5329) oder die Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Chile (s. BBl 2003 7135f., 7137), zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Libanon (s. BBl 2005 1243f., 1245) oder auch zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Tunesien (s. BBl 2006 1792, 1793) nicht dem Referendum unterstellt wurden.

⁵¹⁴ Im Übrigen darf aus der Tatsache, dass die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags in der Form einer Verordnung erfolgen kann, die sich ihrerseits auf eine entsprechende Delegationsnorm in einem bestehenden formellen Gesetz stützen kann, nicht geschlossen werden, dass der umzusetzende Vertrag keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen enthält und dass er aus diesem Grund nicht dem Referendum unterstellt werden müsse. Gerade aus der Tatsache, dass für die Regelung der Materie durch Verordnung eine gesetzliche Delegationsnorm erforderlich gewesen ist, kann die Vermutung abgeleitet werden, dass es sich um eine wichtige Materie gehandelt hat (s. Bundesbeschluss zur Ratifikation des Protokolls vom 30. November 1999 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon, BBl 2004 3023f., 3025.).

⁵¹⁵ Das zweite, in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV alternativ aufgeführte Kriterium seinerseits führt nicht zu besonderen Schwierigkei-

ten. Die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, deren Umsetzung den Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen verlangt, ist dem Referendum unterstellt. Auch die Beantwortung der Frage, ob die Umsetzung des Vertrags im Einzelfall den Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen erfordert, hat bis jetzt keine Probleme geboten (@ s. den Bundesbeschluss zur Genehmigung und Umsetzung des Dritten Zusatzprotokolls von 2005 zu den Genfer Abkommen von 1949 über die Annahme eines zusätzlichen Schutzzeichens und zu den entsprechenden Gesetzesänderungen, BBI 2006 1943, 1945ff.; Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin, BBI 2004 6292, 6415ff.; für andere Beispiele von Verträgen, die nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem Referendum unterstellt sind, @ s. VPB 69 [2005] Nr. 75, Anhang S. 914ff.)

⁵¹⁶ Die Prüfung der Frage, ob eine **spätere Teilrevision eines völkerrechtlichen Vertrags** eine der zwei alternativen Voraussetzungen von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV erfüllt und dementsprechend ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstellt werden muss, hat anhand einer Beurteilung der Rechtsnatur und der Tragweite der Änderung zu erfolgen.

⁵¹⁷ Völkerrechtliche Verträge, deren Abschluss an den Bundesrat delegiert ist, fallen in der Regel nicht unter das fakultative Referendum. Dies ist die logische Konsequenz der Absicht des Verfassungsgebers, zwischen den Gesetzen und den völkerrechtlichen Verträgen für die Ausübung der Volksrechte einen vollständigen Parallelismus herzustellen. In der Tat werden Primärnormen, die der Bundesrat gestützt auf eine gesetzliche Delegation erlässt, dem Referendum nicht unterstellt. Eine Ausnahme von der Regel einer Nichtunterstellung der vom Bundesrat abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge unter das Referendum muss jedoch angenommen werden, wenn es sich um den Abschluss unbefristeter und unkündbarer Verträge (@ s. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1 BV) handelt, da der Bundesrat diese Verträge auch dann nicht mehr kündigen könnte, wenn das Parlament in der Folge der Prüfung des jährlichen Berichts über die vom Bundesrat abgeschlossenen Verträge (@ s. Art. 48a Abs. 2 RVOG) von ihm mittels Motion eine solche Kündigung verlangen würde. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Geltung einer Kompetenzdelegation zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen auf die in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 2 und 3 BV umschriebenen Verträge zu begrenzen. Sofern allerdings die Delegationsnorm so formuliert ist, dass sie lediglich auf einen eng und deutlich begrenzten Sachbereich Anwendung findet, erscheint sie zulässig und ein Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1 BV erscheint in diesem Fall ausgeschlossen (@ s. als Beispiel Art. 24 Abs. 1 des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über Geoinformation, BBI 2006 7863).

3361.4 Weitere Verträge, sofern die Bundesversammlung das Referendum beschliesst?

⁵¹⁸ Mit der Aufhebung von Artikel 141 Absatz 2 BV (® s. AS 2003 1949, BBl 2001 4803, 4837) können die eidgenössischen Räte künftig keine völkerrechtlichen Verträge mehr dem fakultativen Referendum unterstellen, wenn diese nicht eines der Kriterien von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1-3 BV erfüllen. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs der zitierten Regelung in der Folge der Reform der Volksrechte hat den möglichen Anwendungsbereich des ausserordentlichen fakultativen Referendums stark eingeschränkt; dieses wurde im Übrigen durch die Bundesversammlung auch nur selten zur Anwendung gebracht. Einzig die beiden 1980 abgeschlossenen Abkommen mit der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) über die Umwandlung von Darlehen in Geschenke wurden dem ausserordentlichen fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt (AS 1981 553).

3362 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV)

⁵¹⁹ Dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum von Volk und Ständen unterstehen völkerrechtliche Verträge, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit (z.B. UNO; ® s. den Bundesbeschluss über die Volksinitiative „für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“, AS 2002 885) oder zu supranationalen Gemeinschaften (z.B. die Europäische Union) vorsehen.

3362.1 Organisation für kollektive Sicherheit

⁵²⁰ Eine **Organisation für kollektive Sicherheit** basiert auf dem Verbot von Waffengewalt zwischen den Mitgliedstaaten sowie auf dem Prinzip, wonach bei einer Verletzung dieses Verbots durch einen Mitgliedstaat die Vertragsstaaten gemeinsam gegen den Aggressor vorgehen. Anders als bei einem Beistandsbündnis richten sich die Verträge über die kollektive Sicherheit gegen den Waffengebrauch zwischen den Mitgliedstaaten und nicht gegen einen Angriff von aussen (® s. Schindler, Dietrich, *Kommentar BV*, Ziff. 3 zu Art. 89 Abs. 5 aBV, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1989).

⁵²¹ Die bekannteste Organisation für kollektive Sicherheit ist die UNO. Der neben der EWR-Abstimmung (® s. dazu Ziff. 3362.2 unten) bisher einzige Anwendungsfall des obligatorischen Referendums betraf denn auch diese Organisation: In der Abstimmung vom 16. März 1986 wurde der Beitritt zu den Vereinten Nationen (UNO) abgelehnt (® s. *Erwahrungsbe-*

schluss: BBl 1986 II 97; Beitrittsbeschluss: BBl 1984 III 1464; Botschaft: BBl 1982 I 497 ff.). Der Beitritt ist am 3. März 2002 vom Volk mit 55 Prozent sowie von 11 Voll- und 2 Halbkantonen gutgeheissen worden (s. BBl 2002 3690).

3362.2 Supranationale Gemeinschaft

⁵²² Eine Gemeinschaft besitzt dann einen supranationalen Charakter, wenn sie die folgenden vier Eigenschaften aufweist:

- Ihre Organe bestehen aus unabhängigen Personen, die nicht durch Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind;
- ihre Organe fassen Beschlüsse nach dem Mehrheitsprinzip (einfaches oder qualifiziertes Mehr der Mitglieder) und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip;
- ihre Entscheide treten direkt in Kraft und sind für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich;
- ihr Wirkungsbereich ist relativ umfassend.

⁵²³ In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23. Oktober 1974 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (@s. BBl 1974 II 1133 ff.) wurde einzig die Europäische Gemeinschaft als supranationale Gemeinschaft genannt (S. 1156). In der Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurden weder die EFTA-Überwachungsbehörde noch der EFTA-Gerichtshof als supranationale Gemeinschaften betrachtet (@s. BBl 1992 IV 538 f.). Trotzdem wurde das EWR-Abkommen auf Grund seiner überragenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung sowie auf Grund der Tatsache, dass der Genehmigungsbeschluss eine Revision der Bundesverfassung vorsah, dem obligatorischen Referendum unterstellt (@s. Ziff. II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum, BBl 1992 IV 543; 1992 VI 56f.). Das Kriterium der Supranationalität wurde im Weiteren bei der Genehmigung des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation sowie bei der Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin diskutiert, im Ergebnis aber als nicht erfüllt betrachtet (@s. BBl 1994 IV 416ff. und BBl 2004 6288ff.).

3362.3 Ausserordentliches obligatorisches Referendum

⁵²⁴ Selbst wenn ein völkerrechtlicher Vertrag eines der beiden Kriterien von Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV nicht erfüllt, kann er Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn ihm von seiner Wichtigkeit her Verfassungsrang beigemessen werden muss. Dies ergibt sich aus der Praxis der Bundesbehörden (@s. BBl 1992 VI 56f.), den Vorarbeiten zur Bundesverfassung vom 18. April 1999 (@s BBl 1997 I 364; Amtl.

Bull. 2004 N, S. 52ff. und Amtl. Bull. 2004 S, S. 121) sowie aus der herrschenden Lehre (®s. Aubert, Jean-François, in: Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal (édit.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genève 2003, Art. 140, n° 12 ; Lombardi, Aldo/Thürer, Daniel, in: *St. Galler Kommentar*, Art. 140, Rz. 18; Rhinow, René, *Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel/Genf/München 2003, n° 3277. a.M. ; Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. I, 2. Aufl., Bern 2006, n° 1286).

⁵²⁵ Der Bundesrat hat anlässlich der Behandlung der Assoziierungsabkommen an Schengen/Dublin geprüft, ob diese dem außerordentlichen obligatorischen Referendum zu unterstellen seien. Er ist zum Schluss gekommen, dass die Assoziierung keine grundlegenden politischen Änderungen nach sich zieht und daher die verfassungsrechtliche Ordnung nicht antastet. Die erwähnten Abkommen schränken die Souveränität der Schweiz nicht ein und bedingen keine Abweichung von der verfassungsmässigen innerstaatlichen Kompetenzordnung (®s. BBI 2004 6290). Die eidgenössischen Räte haben sich der Beurteilung des Bundesrats angeschlossen (®s. Amtl. Bull. 2004 S, S. 25 u. 67 sowie 2004 N, S. 133f.), ohne allerdings in genereller Weise klarzustellen, welche rechtliche Tragweite von Staatsverträgen künftig deren Unterstellung unter das ausserordentliche obligatorische Referendum nach sich ziehen soll; verschiedene Parlamentarier vertraten nach wie vor die unzutreffende Meinung, dass die Bundesverfassung die Fälle einer Unterstellung von völkerrechtlichen Verträgen unter das obligatorische Referendum abschliessend regelt (®s. Amtl. Bull. 2004 S, S. 25 und 68 sowie 2004 N, S. 132ff.).

3362.4 Verfahren für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

⁵²⁶ Der Bund kann zwar völkerrechtliche Verträge sogar in Sachgebieten abschliessen, in denen ihm keine innerstaatliche Gesetzgebungskompetenz zukommt. Er kann dagegen seine aussenpolitischen Kompetenzen nicht einsetzen, um seine innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen zu erweitern. Auch wenn sich ein vom Bund abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag auf Sachgebiete erstreckt, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, kann der Bund nicht unter Berufung auf diesen Vertrag gesetzliche Regelungen für die innerstaatliche Umsetzung erlassen. Diese Aufgabe obliegt in solchen Fällen den Kantonen (®s. BBI 1997 I 229f.). Die Kantone ihrerseits sind in ihrem Kompetenzbereich zur Umsetzung der vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge verpflichtet; sie haben die dafür erforderlichen Regelungen zu erlassen, so wie sie es auch bei dem ihnen übertragenen Vollzug der Bundesgesetzgebung tun müssen.

⁵²⁷ Im Rahmen der Bundesaufsicht können die Bundesbehörden die Kantone wenn nötig dazu anhalten, die völkerrechtlichen Verträge korrekt und fristgerecht anzuwenden, da der Bund als Völkerrechtssubjekt für jede Missachtung seiner von ihm eingegangenen völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Kantone verantwortlich ist. Der Bund kann die Umsetzung dann selbst an die Hand nehmen, wenn die Gefahr besteht, dass wichtige völkerrechtliche Verpflichtungen missachtet werden und dies wesentliche Auswirkungen auf internationaler oder nationaler Ebene hätte, oder wenn es sich auf Grund des Vertragsinhalts aufdrängt. (@s. Saladin, Peter, in: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Art. 3, Rz. 166 ; Schindler, Dietrich, in: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Art. 8, Rz. 11 et 12). So kann sich der Bund auf die allgemeine Zuständigkeitsregelung abstützen, die aus Artikel 46 Absatz 1 BV hervorgeht ; die Verpflichtung der Kantone zur Umsetzung des Bundesrechts schliesst auch die Umsetzung des Völkerrechts ein (@s. Mahon, Pascal, in: Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal (Hrsg.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genève 2003, Art. 54, n° 7).

⁵²⁸ Sofern die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags in die Zuständigkeit des Bundes fällt, ermöglicht es Artikel 141a BV der Bundesversammlung, die für die Umsetzung erforderlichen Verfassungs- oder Gesetzesänderungen in den Genehmigungsbeschluss aufzunehmen. Diese Bestimmung ist im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Änderung der Volksrechte in die Bundesverfassung aufgenommen worden (@s. BBl 2001 4803ff.). Sie zielt darauf ab, unnötige Abstimmungen sowie widersprüchliche Abstimmungsergebnisse, wie etwa die Annahme eines völkerrechtlichen Vertrags und die Ablehnung der gesetzlichen Umsetzung, zu vermeiden (@s. BBl. 2001 6092f). Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Regelungen von Artikel 141a BV um so genannte Kann-Bestimmungen handelt; die Bundesversammlung ist daher nicht verpflichtet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und es steht ihr frei, ob sie einem Antrag des Bundesrates auf Integrierung der Umsetzungsgesetzgebung in den Genehmigungsbeschluss Folge leisten will.

⁵²⁹ Geht man vom Regelungsziel von Artikel 141a BV aus, können folgende Umsetzungsbestimmungen in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden:

- Ausführungsbestimmungen, die sich unmittelbar aus den internationalen Verpflichtungen ergeben und für deren Ausgestaltung dem nationalen Gesetzgeber kein Ermessensspielraum bleibt (@s. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Dritten Zusatzprotokolls vom 8. Dezember 2005 zu den Genfer Abkommen von 1949 über die Annahme eines zusätzlichen Schutzzeichens, BBl 2006 1945).
- Ausführungsbestimmungen, die sich aus den internationalen Verpflichtungen ergeben und für deren Ausgestaltung dem nationalen Gesetz-

geber ein gewisser Ermessensspielraum zusteht (@s. Bundesbeschluss über die Genehmigung der Akte zur Revision des Europäischen Patentübereinkommens und über die Änderung des Patentgesetzes, BBl 2005 3809ff.).

⁵³⁰ Demgegenüber sollten gesetzgeberische Begleitmassnahmen, welche zwar mit der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Zusammenhang stehen, sachlich aber auf rein innerstaatlichen Motiven beruhen, nicht in den Genehmigungsbeschluss zum entsprechenden Vertrag integriert werden und nicht mit diesem zusammen Gegenstand einer einzigen Abstimmungsvorlage bilden (@s. Botschaft betreffend das Bundesgesetz zur Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, BBl 2004 6565ff. und 6588).

⁵³¹ Es besteht derzeit keine klare und konsolidierte Praxis, auf die eine Umschreibung der tatsächlichen Tragweite von Artikel 141a BV abgestützt werden könnte. Die eidgenössischen Räte scheinen eher einer grosszügigen Interpretation des Begriffs «der Umsetzung des Vertrags dienen» zuzuneigen; sie haben, entgegen der Auffassung des Bundesrats, beispielsweise beschlossen, in den Genehmigungsbeschluss zum Protokoll über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits auch das Bundesgesetz über die Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit aufzunehmen (@s. BBl 2004 7125ff.). Dieser Entscheid der eidgenössischen Räte wurde in der Lehre kritisiert (@s. Urs Saxer, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Verfahren gemäss Art. 141a BV: auch ein Problem der Volksrechte, in *AJP/PJA*, 2005, S. 830f.) und begründet allein noch keine konstante und einheitliche Praxis. Es bleibt daher abzuwarten, ob sich zu dieser Frage eine breiter abgestützte Praxis entwickelt, aus der zur Tragweite von Artikel 141a BV zwingendere Schlüsse gezogen werden können.

337 Prüfung eines Erlassentwurfs auf Übereinstimmung mit dem internationalen Recht

3371 Internationaler Bezug

⁵³² In die **Botschaften** des Bundesrates an die Bundesversammlung muss - soweit notwendig - ein Kapitel aufgenommen werden, welches der Prüfung der Übereinstimmung eines Erlassentwurfs mit den durch die Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen gewidmet ist (Art. 141 Abs. 2 Bst. a ParlG). Es ist deshalb unerlässlich, dass die mit einem Rechtsetzungsprojekt betraute Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter den internationalen Teil der Systematischen Sammlung des Bundesrechts

prüft und sich gegebenenfalls an die Direktion für Völkerrecht des EDA wendet, um sich zu vergewissern, ob die zur Verfügung stehenden Rechtsquellen vollständig sind, oder um allenfalls eine Erläuterung bzw. Auslegung einer Bestimmung des internationalen Rechts zu verlangen.

3372 Europäischer Bezug

⁵³³ Die Bezüge des schweizerischen Rechts sowohl zum Europarecht im engeren Sinne, d.h. zum Recht der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaften (EG), als auch zum Europarecht im weiteren Sinne, d.h. zum Recht auch der übrigen europäischen Organisationen und Übereinkommen, unterstehen ebenfalls dem allgemeinen Völkerrecht. Diesbezüglich kann auf die vorstehenden Ausführungen sowie auf die Lehre und Praxis etwa zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) oder zum Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vom 4. Januar 1960 (SR 0.632.31) verwiesen werden (@s. BGE 98 Ib 385, 105 II 49, 116 Ib 299).

⁵³⁴ Mit Bezug auf die Prüfung der Europaverträglichkeit der schweizerischen Gesetzgebung gelten für die von den bilateralen Abkommen I und II zwischen der Schweiz und der EG sowie den EU-Mitgliedstaaten nicht erfassten Bereiche die bisherigen Rechtsgrundlagen und Verfahren: Am 18. Mai 1988 hat der Bundesrat beschlossen, ein Europakapitel in die Botschaften an die eidgenössischen Räte und in die Anträge für Verordnungen einzuführen. Darin soll bei Rechtsvorlagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen inskünftig geprüft werden, "wieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Es geht bei diesem Streben nach Parallelität nicht darum, das europäische Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum, zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern" (@s. BBl 1988 III 380).

⁵³⁵ Das folgende Verfahren ist hierfür vorgesehen (@s. BBl 1988 III 457):

- Die für den Gesetzes- oder Verordnungsentwurf zuständige Bundesstelle beschreibt selbst die europäische Rechtslage und nimmt Stellung zum Verhältnis des Rechtsetzungsentwurfs zum europäischen Recht;
- das Integrationsbüro, die für das EU-Recht zuständige Stelle der Bundesverwaltung, überprüft den Text unter dem integrationspolitischen Aspekt und klärt ab, ob alle wichtigen in der EU im Gange befindlichen Entwicklungen berücksichtigt sind;

- die Direktion für Völkerrecht behandelt alle völkerrechtlichen Fragen, die sich bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stellen;
- das Bundesamt für Justiz begleitet die gesetzgeberischen Vorhaben der zuständigen Bundesstellen und macht nötigenfalls Vorschläge, um die Vereinbarkeit des schweizerischen mit dem europäischen Recht sicherzustellen.

⁵³⁶ Etwas anderes gilt für die von den sektoriellen Verträgen zwischen der Schweiz und der EG und den EU-Mitgliedstaaten vom 21. Juni 1999 erfassten Bereiche. Hier hat sich die Schweiz zur Übernahme von Gemeinschaftsrecht verpflichtet, wobei der massgebliche sog. *Acquis communautaire* jedoch nur den vor dem Unterzeichnungsdatum des 21. Juni 1999 bereits bestehenden Gemeinschaftsrechtsbesitzstand umfasst. Für die unter die sektoriellen Verträge fallenden sieben Bereiche und Teilbereiche der Personenfreizügigkeit, des Güter-, Personen- und Luftverkehrs, des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen, des öffentlichen Beschaffungswesens und der Forschung (@s. BBl 1999 6128 ff.) wurde ein spezielles Verfahren eingerichtet. In dem Masse wie die Verträge auf dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen beruhen, war es notwendig, Verfahren für den Informationsaustausch und/oder für Beratungen festzulegen, wenn entweder die Schweiz oder die EG vorsieht, Rechtsvorschriften in einem Bereich zu ändern, der von einem Abkommen abgedeckt wird. Zu diesem Zweck wurden sog. Gemischte Ausschüsse gebildet. Sofern infolge der Änderung der Rechtsordnung der Schweiz oder der EG eine Änderung der Verträge angezeigt ist, welche lediglich technische Bestimmungen der Anhänge zu den Verträgen betreffen, können die Gemischten Ausschüsse im Rahmen ihrer vertraglich festgelegten Kompetenzen diese Anhänge abändern. Alle anderen Änderungen der Verträge, welche von den Gemischten Ausschüssen vorgeschlagen werden, treten nur in Kraft, wenn sie von den Vertragsparteien gemäss ihrem jeweiligen internen Verfahren angenommen worden sind. Streitigkeiten in einem Einzelfall über den Geltungs- und Anwendungsbereich des *Acquis communautaire* werden in der Schweiz und für die Schweiz durch die schweizerischen Behörden und Gerichte entschieden; ausserhalb eines Streitverfahrens werden allgemeine Fragen und Differenzen zwischen der Schweiz und der EU demgegenüber durch die Gemischten Ausschüsse erörtert und entschieden. In den in EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Gerichtsverfahren kann unter Umständen im Rahmen des sog. Vorabentscheidungsverfahrens gemäss Artikel 234 EG-Vertrag der Europäische Gerichtshof (EuGH) angerufen werden. Über die Rechtsprechung des EuGH nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der sektoriellen Verträge, d.h. nach dem 21. Juni 1999, wird die Schweiz unterrichtet. Um das ordnungsgemässe Funktionieren der sektoriellen Verträge "sicherzustellen, stellt der Gemischte Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei die Auswirkungen dieser Rechtsprechung fest" (@s. Art. 16 Abs. 2 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ih-

ren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, SR 0.142.112.681).

⁵³⁷ Mit den bilateralen Abkommen II haben die Europäische Union und die Schweiz keinen einheitlichen Weg zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts vereinbart. So sind beispielsweise die Vertragsparteien im Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin übereingekommen, in ihren bilateralen Beziehungen den anwendbaren *acquis communautaire* in Form einer Liste in den jeweiligen Anhängen zu den Abkommen zu bezeichnen und ein Verfahren einzuführen, das der Schweiz in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Regelungen zu Schengen und Dublin ein weitgehendes Mitwirkungsrecht einräumt. Andere Abkommen gehen vom Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Vertragsparteien aus. Es sind dies die Abkommen im Bereich der Statistik, der Medien und der Umwelt. Wieder andere Abkommen sehen die Schaffung von neuem Recht *sui generis* vor, das sich im Wesentlichen am Gemeinschaftsrecht orientiert. Dies ist der Fall bei den Abkommen über die Betrugsbekämpfung und zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen früheren EU-Beamten (® s. BBI 2004 5965ff.).

338 Hilfsmittel

EDA/BJ, *Abschluss von Staatsverträgen, Abgrenzungen zwischen dem ordentlichen und vereinfachten Verfahren*, Mitteilung der Direktion für Völkerrecht (EDA) und des Bundesamtes für Justiz (EJPD), nach zustimmender Kenntnisnahme durch den Bundesrat, vom 14. Dezember 1987 VPB 51 (1987), IV, Nr. 58, S. 393 ff.

EDA/BJ, *Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung*, gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht, VPB 53 (1989) IV Nr. 54, S. 394 ff.

BJ, *Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Staatsverträgen*, Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Januar 2004, VPB 68 [2004] IV, Nr. 83, S. 1077ff.

BJ, *Die Praxis der Bundesbehörden zum Staatsvertragsreferendum nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV*, VPB 69 [2005] IV, Nr. 75, S. 896ff.

EDA, *Guide de la pratique en matière de traités internationaux*; herausgegeben von der Direktion für Völkerrecht des Eidg. Departementes für Auswärtige Angelegenheiten, Bern 1993.

Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse*, 2. Auflage, Vol. I, L'Etat, Berne 2006, S. 431 ff.

- Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Bâle/Genève 2003.
- Biaggini, Giovanni, *Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft*, AJP 1999, S. 722 ff.
- Breitenmoser, Stephan/Husheer, André, *Europarecht*, 2. Aufl., Zürich 2001.
- Cottier, Thomas u.a., *Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht*, Bern 2001.
- Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A., *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, Zürich/Basel/Genf 2002.
- Fraoua, Ridha, Procédures d'approbation et de mise en œuvre des Accords bilatéraux II: aspects constitutionnels, in: Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner (édit.), *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres accords récents*, Genève/Bâle/Munich/Bruxelles/Paris 2006, p. 119-154.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005.
- Müller, Jörg Paul/Wildhaber, Luzius, *Praxis des Völkerrechts*, 3. Aufl., Bern 2000.
- Rhinow, René, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003.
- Sägesser, Thomas (Hrsg.), *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung-Bundesrat-Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern 2000.
- Saxer, Urs, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Verfahren gemäss Art. 141a BV: auch ein Problem der Volksrechte, in: AJP/PJA, 2005, S. 821 ff.
- Schindler, Dietrich, *Die Schweiz und das Völkerrecht*, in: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 99 ff.
- Schindler, Dietrich, *Kommentar BV, zu Art. 85aBV Ziff. 5, Art. 89 Abs. 3 und 5, Art. 102 aBV*, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1989.
- Schindler, Dietrich, *Kommentar BV, zu Art. 8 aBV Ziff. 34 ff.*, in: Aubert, Jean-François u.a., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweiz-*

rischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1988.

Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001.

Wildhaber, Luzius, *Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat*, in: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 121 ff.

4 KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

41 *Einleitung*

⁵³⁸ Staatliche Regulierung kann grundsätzlich auf drei Ebenen stattfinden:

- Auf der **Ebene der Gemeinde**: Die Regelung ist Sache des kantonalen Rechts, da die Gemeindeautonomie nur nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist (® s. Art. 50 Abs. 1 BV). Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden (Art. 50 Abs. 2 BV) und nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete (Art. 50 Abs. 3 BV).
- Auf der **Ebene des Kantons**: Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (® s. Art. 3 BV).
- Auf der **Ebene des Bundes**: Nach Artikel 3 und 42 Absatz 1 BV muss der Bund über eine Verfassungsgrundlage verfügen, um in einem Sachgebiet eine rechtliche Regelung treffen zu können.

⁵³⁹ Daneben gibt es die Möglichkeit von Regelungen durch **Verträge zwischen Gemeinden** oder **zwischen Kantonen**, sowie **zwischen Bund und Kantonen** (s. Art. 48 BV; einschränkend zu Verträgen mit rechtsetzenden Bestimmungen: Bericht des Bundesrats vom 27. März 2002 über rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen: Startseite EJPD > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Föderalismus). Für grenzüberschreitende oder globale Fragen gibt es zudem die Möglichkeit von Regelungen auf **internationaler** oder **supranationaler Ebene**.

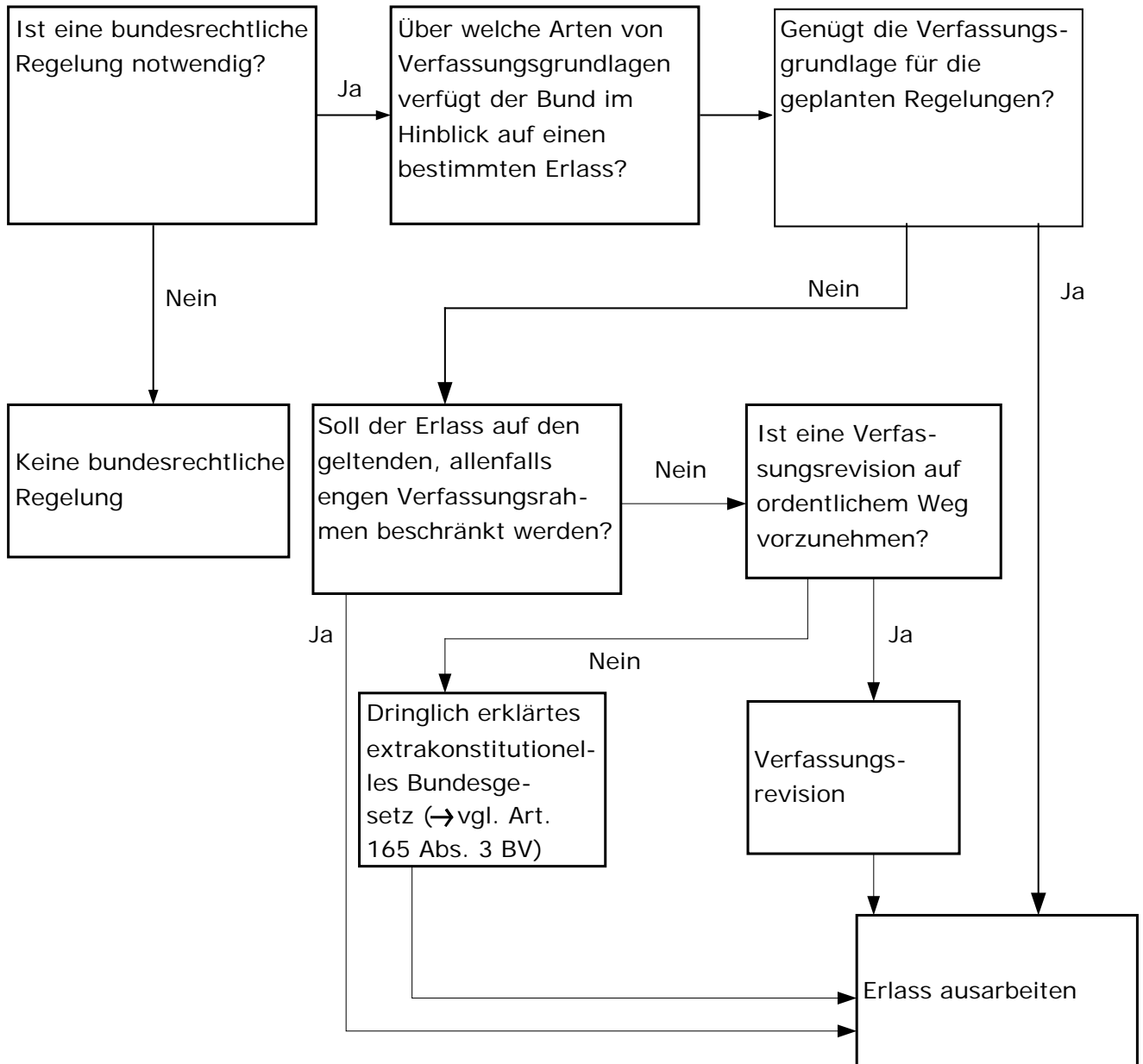
⁵⁴⁰ Dieser Teil der Ausführungen beschränkt sich auf die Thematik der **Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen**.

⁵⁴¹ Nach Artikel 46 Absatz 3 BV ist den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen (® s. Ziff. 2531 oben). In den meisten Sachgebieten, in welchen der Bund Vorschriften erlässt, sind die Kantone mit der Umsetzung beauftragt (s. auch die implizite Vermutung zu Gunsten der kantonalen Umsetzung in Art. 46 Abs. 1). In der Bundesverfassung bestehen für einzelne Aufgaben auch spezielle Vorbehalte zu Gunsten der kantonalen Umsetzung (® s. z.B. Art. 74 Abs. 3, Art. 80 Abs. 3 und Art. 128 Abs. 4 BV). Rechtsetzung auf Bundesebene berührt somit fast zwangsläufig Fragen der Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Bei der Vorbereitung eines Erlasses sind namentlich die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Verfügt der Bund über eine ausreichende Verfassungsgrundlage, um in einem bestimmten Gebiet tätig werden und eine bestimmte Massnahme ergreifen zu können?
2. Inwieweit ist ein Handeln bzw. ein Erlass des Bundes sinnvoll? Ist der Bund auf lange Sicht wirklich in der Lage, die Aufgabe besser zu erfüllen als die Kantone (s. Art. 5a BV)? Inwieweit dürfen und müssen Spielräume der Kantone bei der Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden?
3. Wie sind der Vollzug und die Zusammenarbeit Bund-Kantone konkret zu regeln?

42 *Vorzunehmende Abklärungen*

⁵⁴² Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der föderalistischen Kompetenzverteilung und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stellen, können im nachfolgenden Schema veranschaulicht werden:



43 ***Abklärung der Notwendigkeit und des Umfangs einer bundesrechtlichen Regelung***

⁵⁴³ Durch Erlasse des Bundes werden häufig Rechtsetzungsspielräume der Kantone eingeengt oder beseitigt. Es können aber auch neue Aufgaben der Kantone verankert und Impulse für ihr staatliches Handeln gegeben werden (z.B. Opferhilfe als Aufgabe der Kantone). Bundesrechtliche Regelungen können nebst allfälligen Vorteilen auch Nachteile mit sich bringen. Deshalb ist eine sorgfältige Prüfung ihrer Notwendigkeit und ihres Umfangs erforderlich, und es ist namentlich zu prüfen, in welchem Umfang ergänzende Regelungen der Kantone vorbehalten bleiben sollen.

⁵⁴⁴ Artikel 43a BV legt folgende Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben fest und richtet sich dabei an den Verfassungsgeber (Kompetenzzuordnungsregel) und an den Gesetzgeber (Kompetenzausübungsregel):

- Subsidiarität (Absatz 1);
- Übereinstimmung von Nutzen-, Entscheid- und Kostenträger (Absätze 2 und 3);
- Zugänglichkeit der Leistungen der Grundversorgung für alle Personen in vergleichbarer Weise (Absatz 4);
- Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung (Absatz 5);

⁵⁴⁵ Bei Anwendung dieser Maximen kann eine **bundesrechtliche Regelung** namentlich in folgenden Fällen angezeigt sein:

- Die zu regelnden Sachfragen bedürfen infolge einer grenzüberschreitenden Problematik einer einheitlichen Behandlung für das ganze Gebiet der Schweiz (insbesondere auch auf Grund von Staatsverträgen, die den Kantonen keinen echten Spielraum einräumen).

Beispiel:

- Politische Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer.

- Die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit stehen im Vordergrund.

Beispiel:

- AHV; individuelle IV-Leistungen.

- Es ist zu erwarten, dass – durch die Natur der Aufgabenstellung bedingt – die Vorteile einer materiell einheitlichen Bundesregelung gegenüber einer kantonal unterschiedlichen Regelung stark überwiegen.

Beispiel:

- Heilmittelkontrolle.

- Der Nutzen einer staatlichen Leistung fällt auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft an (s. Art. 43a Abs. 2 und 3 BV).

Beispiele:

- Armee;
- Nationalstrassen.

- Die Leistungen der Grundversorgung, die allen Personen in vergleichbarer Weise zur Verfügung stehen müssen (s. Art. 43a Abs. 4 BV), können nicht oder nur mit Schwierigkeiten durch die Kantone erbracht werden; es bedarf deshalb einer Bundesregelung.

Beispiel:

- Post- und Fernmeldewesen;
- Radio und Fernsehen.

⁵⁴⁶ Die Anwendung namentlich der Grundsätze der Subsidiarität, der Übereinstimmung von Nutzen-, Entscheid- und Kostenträger (regional stark konzentrierter Nutzen einer Aufgabe) und der Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung können demgegenüber beispielsweise in folgenden Fällen für eine **Regelung auf kantonaler Ebene** sprechen:

- Demokratie durch grössere Bürgernähe;
- flexible und situationsgerechte Lösungen durch bessere Kenntnis lokaler und regionaler Gegebenheiten;
- Erfahrung mit neuen, in kleinerem Kreis erprobten Lösungen ("Gesetzgebungs-labor"; "föderalistischer Wettbewerb");
- vertikale Gewaltentrennung;
- Entlastung des Bundes von Gesetzgebungs- und Vollzugsaufgaben.

⁵⁴⁷ Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Kantone Aufgaben auch im Rahmen interkantonaler Zusammenarbeit erfüllen können. Dass ein Teil der Kantone für sich allein nicht die Kapazitäten zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe haben, kann noch kein ausreichendes Argument für eine Lösung auf Bundesebene sein. Im Rahmen der Neugestaltung des Fi-

nanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (® s. Ziff. 2511 oben) sind die Voraussetzungen für die interkantonale Zusammenarbeit verbessert worden. Artikel 48 Absatz 4 BV ermöglicht - unter gewissen Bedingungen - interkantonalen Organen, rechtsetzende Bestimmungen zu erlassen. Artikel 48a BV gibt dem Parlament zudem die Möglichkeit, in verschiedenen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich zu erklären oder die Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen zu verpflichten. Von dieser Kompetenz ist aber höchstens als ultima ratio Gebrauch zu machen, und nur auf Antrag interessierter Kantone.

⁵⁴⁸ Wird die Notwendigkeit für das Tätigwerden des Bundes bejaht, gilt es, den Umfang und die Eingriffstiefe seines Handelns festzulegen. Insbesondere sind die Instrumente zu bestimmen, mit welchen der Bund im Verhältnis zu den Kantonen tätig wird. Die verschiedenen Instrumente staatlichen Handelns (® s. auch Ziff. 72-79 unten) sind aus föderalistischer Optik unterschiedlich zu gewichten.

Instrumente	Vorteile	Nachteile
Beratung, Dienstleistungen (z.B. Erarbeitung von Mustererlassen), Ausbildung	Bescheidene Anforderungen an die verfassungsmässige Grundlage, "sanfte Steuerung"	Setzt bei den Kantonen Motivation voraus; kann Unterschiede zwischen den Kantonen kaum vermindern
Abgeltungen und Finanzhilfen	"Zielorientierte Steuerung"; mit dem Instrument der Programmvereinbarung kann sich der Bund auf Leistungsziele konzentrieren	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
Rechtliche Vorschriften mit Gestaltungsspielraum für die Kantone	Kantone können Lösungen entsprechend ihren Verhältnissen treffen	Vollzugsunterschiede zwischen den Kantonen
Rechtliche Vorschriften ohne Gestaltungsspielraum für die Kantone	Gesamtschweizerisch einheitliche Lösungen möglich	Keine massgeschneiderten kantonalen Lösungen mehr möglich

⁵⁴⁹ Wenn eine bundesrechtliche Regelung erforderlich ist, kann den Kantonen ein Gestaltungsspielraum eingeräumt werden, beispielsweise durch:

- **Punktuelle statt flächendeckende Regelungen:** An einzelnen wichtigen Fragen ansetzen und wirksame Lösungen treffen, anstatt überall etwas zu regeln.

Beispiel:

- Art. 1-6 VO vom 21. Oktober 1987 über Turnen und Sport (SR 415.01).

- **Zielvorgabe:** Den Kantonen Ziele vorgeben und die rechtlichen Mittel bereitstellen; den Kantonen Spielräume beim konkreten Mitteleinsatz gewähren.

Beispiel:

- Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1), insbesondere Art. 31.

- **Regelung des Rahmens, aber nicht aller Einzelheiten:** Normieren von Grundsätzen, Mindest- oder Höchstvorschriften, Bereitstellen verschiedener Normierungsmöglichkeiten.

Beispiel:

- Raumplanung.

⁵⁵⁰ Bei Kompetenzen, die eine finanzielle Förderung beinhalten, wurde mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen das Instrument der **Programmvereinbarungen** (46 Absatz 2 und 3 BV) eingeführt. Es beinhaltet die Verpflichtung, den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit einzuräumen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Nach dem Subventionsgesetz (Art. 20a SuG) sind Finanzhilfen und Abgeltungen "in der Regel" im Rahmen von Programmvereinbarungen zu gewähren.

44 **Arten der Kompetenzverteilung Bund - Kantone**

⁵⁵¹ In der schweizerischen Staatsrechtslehre werden für die Ermittlung der Kompetenzen des Bundes bzw. für die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen namentlich folgende Kriterien verwendet:

1. Anknüpfungspunkte für die Zuweisung von Bundeskompetenzen
 - **Sach- und Rechtsbereich** (z.B. Militärwesen, Art. 60 BV, Banken und Versicherungen, Art. 98 BV)
 - **Problem/Querschnittbereich** (z.B. Umweltschutz, Art. 74 BV)
 - **Staatsfunktion** (Rechtssetzung, Verwaltung und Rechtsprechung, z.B. Zuweisung des Vollzugs an die Kantone unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung, z.B. Tierschutz, Art. 80 Abs. 3 BV).
2. Verhältnis Bundeskompetenzen – kantonale Kompetenzen
 - **Ausschliessliche Bundeszuständigkeit:** Der Bund ist ausschliesslich zuständig; die frühere kantonale Zuständigkeit geht mit der Schaffung der Bundeskompetenz in der Verfassung umgehend und vollständig verloren (z.B. Münzen und Banknoten, Art. 99 Abs. 1 BV, und Zoll, Art. 133 BV).
 - Bundeskompetenz **mit nachträglicher derogatorischer Kraft (=konkurrierende Kompetenzen):** Die Kantone können soweit und solange Recht setzen, als der Bund es nicht tut (z.B. Umweltschutz, Art. 74 BV). Dies ist der Regelfall der Kompetenzzuordnung auf Bund und Kantone.
 - **Parallele Zuständigkeiten:** Bund und Kantone sind nebeneinander im gleichen Gebiet zuständig (z.B. Kulturförderung, Art. 69 Abs. 2 BV, oder Direkte Steuern, Art. 128 BV).
 - **Gemeinsame Zuständigkeit:** Eine neue Form der Kompetenzverteilung ist im **Bildungsbereich** geschaffen worden. Artikel 61a BV legt die Verantwortung für den "Bildungsraum Schweiz" in die Hände von Bund und Kantonen – in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Der "Bildungsraum Schweiz" wird damit zu einer Aufgabe, die durch die koordinierte Ausübung von Kompetenzen des Bund und der Kantone wahrgenommen werden soll. In einzelnen Bereich (Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen: Artikel 63a Absatz 3 und 4 BV) besteht gar eine gemeinsame Aufgabe. Im Bereich des Grundschulunterrichts (Art. 62 Abs. 4 BV) und der Hochschulen (Art. 63a Abs. 5 BV) hat der Bund zudem eine subsidiäre Regelungskompetenz, wenn die entsprechenden Ziele nicht auf dem Wege der Koordination (zwischen den Kantonen bzw. zwischen dem Bund und den Kantonen) erreicht werden.

3. Umfang der Rechtsetzungskompetenzen

- **Umfassende Bundeskompetenzen:** Der Bund ist befugt, dieses Gebiet oder die entsprechende Frage in jeder Hinsicht zu ordnen (z.B. Militärgesetzgebung, Art. 60 Abs. 1 BV, und Zivilschutzgesetzgebung, Art. 61 Abs. 1 BV).
- **Fragmentarische Bundeskompetenzen:** Der Bund darf nur einen Teilbereich regeln oder nur in eine bestimmte Richtung tätig werden (z.B. Schutz der Gesundheit, Art. 118 BV, und Direkte Steuern, Art. 128 Abs. 1 BV).
- **Grundsatzkompetenzen:** Der Bund darf eine Materie nur in ihren Grundzügen regeln (...er legt Grundsätze fest".... z.B. Raumplanung, Art. 75 Abs. 1, und Wald, Art. 77 Abs. 2 BV).
- **Förderungskompetenzen:** Der Bund hat bloss die Kompetenz zu fördern; die Kantone sind somit für die Aufgabe grundsätzlich zuständig (z.B. Sprachen, Art. 70 Abs. 3-5 BV).

4. Verpflichtung oder Ermächtigung

- **Muss-Bestimmung** (z.B. Waffen und Kriegsmaterial, Art. 107 BV).
- **Kann-Bestimmung** (z.B. Öffentliche Werke, Art. 81 BV).

45 ***Lösung von Vollzugsfragen***

⁵⁵² ® S. Ziff. 25 oben (Umsetzung und Vollzug).

46 Hilfsmittel

- Lehrbücher und Kommentare zum Bundesstaatsrecht wie beispielsweise:

Aubert, Jean-François et al., *Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern 1996, (insb. die Kommentierung von Art. 3 sowie der Bestimmungen, die als Gesetzgebungsgrundlage in Frage kommen).

Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel*, Neuenburg 1967/1982.

Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Genève 2003.

Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse*, 2. Aufl. Bern 2006.

Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A., *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005.

Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001.

- Spezifische Werke/Aufsätze zur Kompetenzverteilung Bund - Kantone wie beispielsweise:

Hangartner, Yvo, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern 1974.

Klöti, Ulrich u.a., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2006.

Knapp, Blaise, *Le fédéralisme*, ZSR 1984 II, S. 275 ff.

Saladin, Peter, *Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenarbeit im schweizerischen Bundesstaat*, ZSR 1984 II, S. 431 ff.

Wildhaber, Luzius, *Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung*, in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 121 ff.

Zimmerli, Ulrich, Bund - Kantone - Gemeinden, in: ders. [Hrsg.], Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000,

- Zu den Programmvereinbarungen s. NFA Faktenblatt Nr. 10 www.nfa.ch > Dokumente

5 WAHL DER ERLASSFORM

51 *Einleitung*

⁵⁵³ Erlasse kennzeichnen sich dadurch, dass sie Rechtsregeln enthalten (® s. Ziff. 52 unten).

⁵⁵⁴ Die Zuständigkeit zur Rechtsetzung kommt auf Bundesebene verschiedenen Organen zu:

- der Bundesversammlung, mit oder ohne Mitwirkung des Volkes (® s. Ziff. 531 unten);
- dem Bundesrat und der Bundesverwaltung (Departemente oder Ämter ® s. Ziff. 532 unten);
- den Gerichten des Bundes (® s. Ziff. 533 unten).

⁵⁵⁵ Die Rechtsetzung des Bundes bedient sich folgender Formen (® s. die Tabelle in Anhang 6);

- Bundesverfassung (® s. Ziff. 54 unten);
- Bundesgesetz (® s. Ziff. 551 unten);
- Verordnung der Bundesversammlung (® s. Ziff. 552 unten);
- Bundesbeschluss (® s. Ziff. 56 unten);
- Verordnung des Bundesrates und der ihm nachgeordneten Stellen (® s. Ziff. 57 unten) sowie der Gerichte des Bundes.

⁵⁵⁶ In Situationen, deren Entwicklung nicht absehbar ist, kann es sich empfehlen, die Gültigkeit der Erlasse zeitlich zu beschränken, sei es, dass ihre Geltungsdauer beschränkt wird, sei es, dass eine Versuchsregelung erlassen wird (® s. Ziff. 58 unten).

⁵⁵⁷ Die rechtsetzende Tätigkeit von Privaten wird später behandelt (® s. Ziff. 7926 unten [Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte]).

52 *Rechtssatz*

521 **Begriff**

⁵⁵⁸ Ein Rechtssatz ist eine generell-abstrakte Norm (@ s. Art. 22 Abs. 4 ParlG):

generell:	die verbindliche Anordnung richtet sich an einen Adressatenkreis, der nicht näher bestimmt wird;
abstrakt:	die verbindliche Anordnung bezieht sich auf eine unbestimmte Menge konkreter Sachverhalte;
Norm:	verbindliche Anordnung im Gegensatz z.B. zu einer unverbindlichen Empfehlung.

522 **Unterscheidung Rechtssatz - Verfügung**

⁵⁵⁹ Als **Verfügungen** gelten nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021) Anordnungen der Behörden im Einzelfall, welche die Begründung, Aufhebung oder Änderung eines konkreten Verwaltungsrechtsverhältnisses zum Gegenstand haben; die einen Rechtssatz kennzeichnenden Komponenten "generell" und "abstrakt" entfallen dabei (@ s. z.B. bei Rhinow/Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt 1990, S. 101 ff., insbesondere S. 106 ff.; Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, S. 151 ff.).

⁵⁶⁰ **Allgemeinverfügungen** nehmen eine Zwitterstellung zwischen Rechtssatz und Einzelakt ein: Ihr Adressatenkreis darf wie beim Rechtssatz offen sein; hingegen regeln sie einen nach Zeit und/oder Ort spezifizierten Sachverhalt (z.B. Verkehrssignale, Schutz eines konkreten Natur- oder Heimatschutzobjekts). Die Komponente "generell" bleibt somit bestehen, "abstrakt" wird durch "konkret" abgelöst.

	Rechtssatz		Allgemeinverfügung		Verfügung	
Adressat	generell	individuell	generell	individuell	generell	individuell
Sachverhalt	abstrakt	konkret	abstrakt	konkret	abstrakt	konkret

Folgendes ist zu beachten:

⁵⁶¹ Bei Zweifeln über die zu wählende Form kann folgende Überlegung weiter helfen: **Wenn eine Anordnung zur Entfaltung ihrer Wirkung noch der Konkretisierung durch Einzelakte bedarf, so weist sie Merkmale eines Rechtssatzes auf.**

523 Folgen der Unterscheidung

⁵⁶² Die Unterscheidung zwischen Rechtssatz und Verfügung schlägt sich hauptsächlich in der Erlasskompetenz sowie in der Anfechtbarkeit, der Publikation und der Eröffnung nieder.

⁵⁶³ **Rechtssatz:** Ein Rechtssatz wird von der zuständigen Behörde (Bundesversammlung, Bundesrat, Gerichte des Bundes, Departemente, Gruppen, Ämter) erlassen. Der Erlass ist nach den Bestimmungen des Publikationsgesetzes (SR 170.512) zu veröffentlichen (@s. auch Ziff. 136 oben [Publikation, Inkrafttreten und Ausserkrafttreten]). Gegen den Rechtssatz selbst kann kein Rechtsmittel eingelegt werden.

⁵⁶⁴ **Allgemeinverfügung/Verfügung:** Zuständig zum Erlass sind nach Art. 1 VwVG die Bundesbehörden sowie ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen, die in Erfüllung einer öffentlichrechtlichen Aufgabe des Bundes handeln (z.B. Schweizerischer Nationalfonds). Die (Allgemein)-Verfügung ist mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen (@s. Art. 34 ff. VwVG; Art. 36 Bst. c VwVG bezieht sich auf Allgemeinverfügungen); die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht oder die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht steht den unmittelbar Betroffenen zu.

Beispiel:

- Verfügung der Eidgenössischen Fahrzeugkontrolle vom 1. Mai 2000 über Verkehrsmassnahmen auf Strassen des Bundes (® s. BBl 2000 3343).

53 *Organe der Rechtsetzung*

531 **Bundesversammlung**

⁵⁶⁵ Die Bundesversammlung ist - unter Vorbehalt des Referendums - das gesetzgebende Organ der Schweiz (® s. Art. 164 BV). Jedes Bundesgesetz bedarf der Zustimmung der Bundesversammlung. In sehr vielen Fällen wird das Parlament indessen nicht von sich aus tätig, sondern behandelt die ihm durch den Bundesrat unterbreiteten Geschäfte. Für das parlamentarische Verfahren wird auf Ziff. 134 oben verwiesen.

⁵⁶⁶ Zur Zulässigkeit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen (® s. Ziff. 6 unten [Legalitätsprinzip und Delegation]).

532 **Bundesrat, Departemente, Gruppen und Ämter**

⁵⁶⁷ Dem **Bundesrat** werden durch eine Vielzahl von Bundesgesetzen Rechtsetzungskompetenzen übertragen. Daneben ist er gestützt auf Artikel 182 BV zum Erlass von Vollziehungsverordnungen ermächtigt.

⁵⁶⁸ Den **Departementen** können auf dem Wege der Subdelegation ohne gesetzliche Grundlage durch den Bundesrat Rechtsetzungskompetenzen übertragen werden (® s. Art. 48 Abs. 1 RVOG). **Gruppen und Ämter** können indessen nur gestützt auf eine Grundlage in einem Bundesgesetz Rechtssätze erlassen (® s. Art. 48 Abs. 2 RVOG; ® s. Ziff. 6414 unten [Rechtsetzungs-Subdelegation]).

Beispiel:

- Verordnung vom 6. September 1984 des Bundesamtes für Zivilluftfahrt über die Kennzeichen der Luftfahrzeuge (VKZ, SR 748.216.1), gestützt auf Art. 59 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0).

533 **Gerichte des Bundes**

⁵⁶⁹ Die **Gerichte des Bundes** sind durch den Gesetzgeber ebenfalls ermächtigt worden, Reglemente insbesondere über ihre Organisation und ihre Verwaltung, über ihre Information, ihre Gerichtsgebühren, über die Parteikosten sowie die Entschädigungen für die amtlichen Rechtsbeistände, die Experten und die Zeugen zu erlassen (Art. 15 Abs. 1 Bst. a BGG, Art. 16 Abs. 1 Bst. a VGG, Art. 15 Abs. 1 Bst. a SGG). Das Bundesgericht hat im Übrigen die Kompetenz, die Ausübung der Aufsicht über das Bun-

desstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht zu regeln (Art. 15 Abs. 1 BGG).

Beispiele:

- Reglement vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (BGerR; SR 173.110.131);
- Reglement des Bundesgerichts vom 11. September 2006 betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts, AufRBGer; SR 173.110.132);
- Reglement vom 31. März 2006 über die Verwaltungsgebühren des Bundesgerichts (SR 171.110.210.2);
- Reglement vom 31. März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht (SR 173.110.210.3);
- Geschäftsreglement vom 11. Dezember 2006 für das Bundesverwaltungsgericht (VGR; SR 173.320.1);
- Reglement vom 20. Juni 2006 für das Bundesstrafgericht (SR 173.710).

54 ***Bundesverfassung***

⁵⁷⁰ Oberste Stufe der innerstaatlichen Rechtsetzung ist die Verfassungsgebung, d.h. der Erlass von Verfassungsnormen. Zuständig dazu ist die Bundesversammlung unter obligatorischer Mitwirkung von Volk und Ständen. Die Bundesverfassung steht an der Spitze der Hierarchie der innerstaatlichen Normen. Zu den von der neuen Bundesverfassung vorgegebenen nachgeordneten Erlassformen (s. insb. die einzelnen Beiträge in Le-Ges 2000, 3, S. 7 ff.; Müller, Georg, *Formen der Rechtssetzung*, in: Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 249 ff.; Sägesser, Thomas, *Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung*; AJP, 1998, S. 677 ff.; s. auch Anhang 6).

55 **Bundesgesetz und Verordnung der Bundesversammlung**

551 **Bundesgesetz**

⁵⁷¹ Das Bundesgesetz ist ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass der Bundesversammlung (® s. Art. 164 BV). Die Bundesgesetze stehen in der Hierarchie der Rechtsnormen unterhalb der Verfassung. Das wesentliche Kriterium, nach welchem zu entscheiden ist, ob ein Rechtssatz in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden ist, ist nach Artikel 164 Absatz 1 BV **die Wichtigkeit** seines Inhaltes (® s. Ziff. 631 unten). Die Liste dieser Inhalte in Artikel 164 Absatz 1 BV ist zwar in ihrem Verhältnis zum Grundsatz der Wichtigkeit etwas unklar und enthält auch materielle Überschneidungen. Als nicht abschliessende Aufzählung dürfte sie aber, sowohl was die Eingriffsintensität als auch was die Sachgebiete anbelangt, das Kriterium der Wichtigkeit etwas konkretisieren. Es ist davon auszugehen, dass die erwähnten Sachgebiete nicht vollumfänglich der Regelung durch das formelle Gesetz vorbehalten bleiben, sondern dass es auch in den erwähnten Sachgebieten noch "weniger wichtige" Sachverhalte geben wird, welche mittels Verordnung zu regeln sind (® s. dazu etwa Müller, Georg, *Formen der Rechtssetzung*, in: Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 259 ff.).

⁵⁷² Bundesgesetze können dringlich erklärt werden. Sie sind in diesem Falle stets zu befristen. Wird ein dringlich erklärtes Bundesgesetz in der Volksabstimmung nicht angenommen, darf es nicht erneuert werden (® s. Art. 165 Abs. 4 BV). Die Bundesverfassung unterscheidet zwei Arten von dringlichen befristeten Bundesgesetzen:

- **Verfassungsmässiges** dringliches Bundesgesetz (® s. Art. 165 Abs. 1 und 2 BV): Es verfügt über eine verfassungsmässige Grundlage und unterliegt dem nachträglichen fakultativen Referendum. Es kann somit vor der Durchführung des Referendums in Kraft gesetzt werden. Wird dieses Gesetz in der Volksabstimmung verworfen, tritt es ein Jahr nach seiner Verabschiedung durch die Räte ausser Kraft (® s. Art. 165 Abs. 2 BV).
- **Dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage** (® s. Art. 165 Abs. 3 BV): Bundesgesetze, die sich nicht auf die Verfassung stützen, unterliegen dem nachträglichen obligatorischen Referendum von Volk und Ständen. Sie haben somit Verfassungsrang. Wird ein solches Bundesgesetz in der Volksabstimmung verworfen, tritt es ein Jahr nach seiner Verabschiedung durch die Räte ausser Kraft.

552 **Verordnungen der Bundesversammlung**

⁵⁷³ Erlasse, welche Rechtssatzcharakter haben, aber die Kriterien von Artikel 164 Absatz 1 BV nicht erfüllen, können als Verordnung der Bundesversammlung erlassen werden (®s. Art. 163 Abs. 1 BV). Der Erlass solcher Verordnungen muss sich entweder direkt auf die Verfassung oder aber auf eine hinreichende Ermächtigung in einem formellen Gesetz abstützen können (®s. Art. 164 Abs. 2 BV, Art. 22 Abs. 2 ParlG; ®s. Ziff. 632 unten). Artikel 70 Absatz 1 ParlG weist darauf hin, dass es sich insbesondere um Erlasse handeln wird, welche die Organisation und die Tätigkeit der Bundesversammlung selbst zum Gegenstand haben.

Beispiele:

- Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV, SR 171.115);
- Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über die Redaktionskommission (SR 171.105).

56 ***Bundesbeschluss***

⁵⁷⁴ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Bundesverfassung den Begriff des Bundesbeschlusses für bestimmte Parlamentsbeschlüsse (z.B. Konzessionserteilungen, Finanzbeschlüsse) zwar weiterhin vorsieht, dass er aber für rechtsetzende Erlasse grundsätzlich keine Anwendung mehr findet (®s. Art. 163 Abs. 2 BV sowie Art. 22, 24, 25, 28 und 29 ParlG). Eine Ausnahme bilden die Bundesbeschlüsse zu Änderungen der Bundesverfassung. Im Weiteren wird die Form des Bundesbeschlusses z.B. auch für die Genehmigung von Staatsverträgen verwendet.

57 *Verordnungen des Bundesrates und nachgeordneter Stellen sowie der Gerichte des Bundes*

⁵⁷⁵ Die Erlasse des Bundesrats und der Gerichte des Bundes, der Departemente, Gruppen und Ämter sowie allenfalls von Privaten werden Verordnungen genannt. Man unterscheidet zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen (@s. dazu etwa Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 1854).

571 Rechtsverordnungen

⁵⁷⁶ Rechtsverordnung werden diejenigen rechtsetzenden Erlasse genannt, die nicht auf dem Wege der Verfassungs- oder formellen Gesetzgebung, sondern in einem vereinfachten Verfahren geschaffen und nicht durch das Parlament erlassen werden (zur Verordnung der Bundesversammlung @s. Ziff. 552 oben). Diese Verordnungen sind deshalb dem Referendum entzogen. Sie sind jedoch Gesetze im materiellen Sinn und unterliegen der Publikationspflicht. Auf die Bezeichnung "Reglement" ist grundsätzlich zu verzichten, obwohl dieser Terminus von den Gerichten des Bundes in ihrem Bereich nach wie vor verwendet wird.

⁵⁷⁷ Rechtsverordnungen müssen sich auf eine übergeordnete Rechtsgrundlage zurückführen lassen:

- Stellt die Verfassung selber die Grundlage dar, handelt es sich um eine **selbständige Verordnung**.

Beispiele:

- Verordnungen, die unmittelbar auf die Artikel 184 Absatz 3 BV (Wahren der Interessen des Landes im Bereiche der auswärtigen Angelegenheiten) sowie Art. 185 Abs. 3 BV (Verhütung oder Beseitigung schwerer Störungen der öffentlichen Ordnung und der äusseren oder inneren Sicherheit) gestützt werden; solche Verordnungen müssen gemäss dem Text der Verfassung befristet werden.
- Verordnungen, die unmittelbar auf Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 1 BV gestützt werden (Übergangsregelung über die Mehrwertsteuer, die bis zum Inkrafttreten des entsprechenden Bundesgesetzes zur Anwendung kommt).

- **Vollziehungsverordnungen** gestützt auf Artikel 182 BV dienen der "Vervollständigung und allenfalls Ergänzung des Gesetzes" sowie der "Regelung von Detailfragen von untergeordneter Bedeutung". Sie "müssen als logische Konsequenz des zu vollziehenden Grunderlasses

erscheinen. Dies schliesst nicht aus, dass neue Rechtssätze aufgestellt werden, sofern sie sich im Rahmen des vom Grunderlass angestrebten Zweckes halten und ein Mittel zur Durchsetzung des Willens der zu vollziehenden Vorschrift darstellen" (® s. VPB 47 [1983], I, Nr. 18, S. 91; VPB 31 [1962-63], Nr. 20, S. 54).

- **Verordnungen**, die sich auf einen Erlass unterhalb der Verfassungstufe abstützen, gelten als **unselbständige Verordnungen**; es liegt damit der Fall der Gesetzesdelegation von der Legislative an die Exekutive vor (**gesetzesvertretende Verordnungen**).

Bemerkung:

⁵⁷⁸ Die Übergänge zwischen Vollziehungsverordnungen und auf einer Delegationsnorm beruhenden gesetzesvertretenden Verordnungen sind oft fliegend. Eine Verordnung kann Inhalte von beiden Verordnungsarten enthalten. Bei der Erarbeitung einer Verordnung ist deshalb stets zu fragen, ob die geplanten Bestimmungen Vollzugsnormen sind oder auf einer Delegation beruhen und ob der delegierte Rahmen auch eingehalten wird (® s. 632 unten).

572 Verwaltungsverordnungen

⁵⁷⁹ Es wird traditionellerweise eingeräumt, dass die generell-abstrakten Regeln (Richtlinien, Weisungen, Kreisschreiben, usw.), welche die Verwaltung zu Handen ihres Personals erlässt, für den **internen Gebrauch** sind. Sie betreffen namentlich die Organisation der Verwaltungstätigkeit sowie die Regelung und Vereinheitlichung der Praxis durch Interpretation bzw. Auslegung gesetzlicher Bestimmungen. Sie haben **im Aussenverhältnis gegenüber Dritten keine Wirkungen** (z.B. die Richtlinien der Bundeskanzlei für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte oder die Richtlinien über die AHV-Renten).

⁵⁸⁰ Diese **Verwaltungsverordnungen** binden nach der bisherigen Auffassung nur die Behörden oder Personen, an welche sie sich richten und sonst niemanden (insbesondere nicht die Gerichte, auch wenn diese sie in der Regel berücksichtigen und davon nur ausnahmsweise abweichen, und zwar lediglich dann, wenn sie mit dem Gesetz unvereinbar sind). Sie müssen deshalb nicht veröffentlicht werden (es sei denn, sie ersetzen einen veröffentlichten Text) und können nicht durch Beschwerde angefochten werden. **Sie stellen keine rechtsverbindlichen Vorschriften dar und benötigen daher keine ausdrückliche Grundlage im formellen Gesetz.** Sie finden ihre Begründung einerseits in der hierarchischen Zuständigkeit oder in der Aufsichtskompetenz, welche es der vorgesetzten oder der Aufsichtsbehörde ermöglicht, den mit der Rechtsanwendung betrauten Behörden oder Personen Verhaltensrichtlinien zu geben, andererseits in der allgemeinen Zuständigkeit zur Anwendung des Gesetzes. Welches

auch die erlassende Behörde ist, die Richtlinien, Weisungen und Kreis-schreiben können keine verpflichtende Wirkung gegenüber Dritten haben.

⁵⁸¹ Diese bisherige Auffassung wird indessen seit einigen Jahren kritisiert und ist teilweise aufgegeben worden. Die Unterscheidung zwischen "**Innenwirkungen**" und "**Aussenwirkungen**" muss nämlich relativiert werden, weil Richtlinien selten sind, die eine reine Innenwirkung haben. Man muss sich deshalb klar werden, wie **zwingend** eine fragliche Norm sein soll: Handelt es sich um Empfehlungen, von denen die rechtsanwendende Behörde nötigenfalls abweichen kann?

⁵⁸² Wenn das nicht der Fall ist, muss die Norm als Rechtsverordnung erlassen werden (® s. auch Ziff. 571 oben). Es kann sich nicht um eine einfache Verwaltungsverordnung handeln. Der zwingende Charakter einer Regelung ist vor allem erkennbar an:

- ihrem **Ziel**;
- ihrem **materiellen Inhalt** (Gewährung von Rechten und Auferlegung von Pflichten, Schaffung eines Verfahrens zum Erlass einer Verfügung, Beschwerdewege, Strafbestimmungen);
- ihrer **Redaktion** (zwingende Formulierung ja oder nein?).

58 *Befristung von Erlassen und Versuchsregelungen*

581 **Befristung**

⁵⁸³ Bundesgesetze und Verordnungen können befristet werden; dringliche Bundesgesetze sind stets zu befristen (® s. Art. 165 Abs. 1 und 3 BV).

⁵⁸⁴ Eine Befristung kann aus verschiedenen Gründen erfolgen:

- bei nur zeitweilig auftretenden Problemen;
- bei Problemen, die durch andere geeignete Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können;
- ferner können Erlasse befristet werden, wenn zum vornherein unsicher ist, welche Wirkung sie haben werden;
- oder wenn die Regelung im Hinblick auf eine systematische Wirkungskontrolle periodisch überprüft werden soll;
- denkbar wäre auch eine Befristung von Erlassen bei hohem finanziellem Aufwand; dadurch könnte eine grössere Manövriertfähigkeit des Finanzhaushaltes erreicht werden.

Beispiele:

- (dringlicher) Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren (AS 1990 938);
- (dringlicher) Bundesbeschluss vom 21. Juni 1991 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte (AS 1991 1319);
- (dringlicher) Bundesbeschluss vom 2. März 2005 über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000 (AS 2005 1475).

⁵⁸⁵ Ein befristeter Erlass tritt am Ende des letzten Tages seiner Geltungsdauer ausser Kraft. Die Geltungsklausel ist sorgfältig zu formulieren.

Beispiel:

- Die Verordnung vom 9. Dezember 1991 über Massnahmen zur Linderung der Futterknappheit im Berggebiet trat am 1. Januar 1992 in Kraft und galt bis zum 1. Juli 1992 (AS 1991 2641).

[Galt die Verordnung auch noch am 1. Juli 1992 oder trat sie am 30. Juni 1992, 24.00 Uhr ausser Kraft?]

582 **Versuchsregelungen**

⁵⁸⁶ **Versuchsregelungen** sollten nach Auffassung des Bundesrates grundsätzlich dazu dienen, die Beschaffung solider Entscheidungsgrundlagen für spätere, definitiv gedachte Erlasse zu erleichtern oder zu ermöglichen. Dieser Zweck rechtfertigt es, dass in der Praxis der Bundesbehörden weniger strenge Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen von Erlassen mit Versuchscharakter gestellt werden. Damit jedoch nicht aus der Not mangelnder Rechtsgrundlagen eine Tugend gemacht wird und die rechtlichen Anforderungen unter dem Vorwand des Versuchscharakters einer Regelung missachtet werden, müssen bei der Schaffung, der Ausgestaltung und dem Vollzug von Versuchsregelungen gewisse Grundsätze berücksichtigt werden.

⁵⁸⁷ Folgende **Grundsätze** gelten für Versuchsregelungen (® s. Geschäftsbericht des Bundesrates 1988, S. 193):

1. Schwere Grundrechtseingriffe bedürfen auch bei Versuchsregelungen einer klaren gesetzlichen Grundlage.
2. Auf Versuche ist zu verzichten, wenn ihre Realisierung schwer wiegende, gänzlich irreversible Zustände schafft; die völlige Wiederherstellbarkeit des Zustandes vor dem Versuch muss aber nicht unbedingt möglich sein.
3. Die Schaffung einer Versuchsregelung ist zweckmässig, wenn nur auf diesem Weg notwendige Grundlagen für einen definitiven Entscheid beschafft werden können (Bedarf und Eignung).
4. Zwingende Regelungen mit Versuchscharakter sind nur zulässig, wenn ein auf freiwilliger Teilnahme basierender Versuch nicht geeignet ist.
5. Der Versuchscharakter der Regelung und der Zweck des Versuchs müssen im Erlass selbst klar zum Ausdruck gebracht werden.
6. Versuche sind ausdrücklich zu befristen; der vorzeitige Abbruch oder die Verlängerung ist nur aus Gründen zulässig, die sich aus dem Zweck des Versuchs ergeben.
7. Der personelle und geografische Geltungsbereich der Versuche ist soweit als möglich zu begrenzen.
8. In Erlassen mit Versuchscharakter ist die Erhebung der Daten und die Auswertung der Ergebnisse ausdrücklich zu regeln; die zuständigen Organe, die als relevant betrachteten Daten und die Beurteilungskriterien müssen angegeben werden.

⁵⁸⁸ Die Haltung des Bundesrates wurde von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates kritisiert: Es gehe nicht an, materielle Lösungen

in Form von Versuchsregelungen zu erlassen, wenn man bereits zu Beginn wisse, dass es sich um definitive Lösungen handeln werde, weil dadurch das Gewaltenteilungsprinzip und die Rechte der Legislative verletzt würden (® s. AB 1989, S. 840, Votum Leuenberger). Dieser Kritik ist beim Erlass von Versuchsregelungen Rechnung zu tragen.

Beispiele von Versuchsregelungen:

- Verordnung vom 21. Oktober 1992 über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebenssituation Drogenabhängiger (AS 1992 2213); die Verordnung wurde in der Zwischenzeit aufgehoben und durch den Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin (AS 1998 2293), der seinerseits durch das Bundesgesetz über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die ärztliche Verschreibung von Heroin (AS 2004 4387) weitergeführt wurde.
- Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001 über die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen (SR 411.4).

59 *Hilfsmittel*

- Lehrbücher zum öffentlichen Recht:

Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel*, Neuenburg 1967/1982.

Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse*, 2. Aufl., Bern 2006.

Grisel, André, *Traité de droit administratif*, Vol. I und II, Neuenburg 1984.

Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich etc. 2006.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005.

Knapp, Blaise, *Précis de droit administratif*, Basel 1988.

Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. I, 2. Aufl., Bern 1994.

Rhinow, René A./Krähenmann, Beat, *Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung*, Ergänzungsband, Basel 1990.

Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001.

Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich/Kiener, Regina, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2000.

- Spezifische Publikationen zur Frage der Versuchsregelungen wie beispielsweise:

Mader, Luzius, *Les lois expérimentales en Suisse*, in: Evaluation législative et lois expérimentales, Aix-en-Provence 1993.

Mastronardi, Philippe, *Experimentelle Rechtsetzung im Bund*, ZSR 1991, S. 449 ff.

6 LEGALITÄTSPRINZIP UND DELEGATION

61 *Einleitung*

⁵⁸⁹ Das Legalitätsprinzip (oder Prinzip der Gesetzmässigkeit) besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf einen generell-abstrakten Erlass stützen muss, der hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Generell-abstrakt ist ein Erlass (Gesetz, Verordnung usw.) dann, wenn sich die Anordnung an einen unbestimmten Adressatenkreis richtet (generell) und sie sich auf eine unbestimmte Menge konkreter Sachverhalte bezieht (abstrakt) (@ s. Begriff des Rechtssatzes Ziff. 52 oben). Das Legalitätsprinzip dient einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns (@ s. BGE 123 I 1 mit Hinweisen). Das Legalitätsprinzip bildet die Grundlage unserer Rechtsordnung. Dies wird in der Bundesverfassung mit der Bestimmung verdeutlicht, dass Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht ist (Art. 5 Abs. 1 BV).

⁵⁹⁰ Vom Legalitätsprinzip gibt es folgende Ausnahmen:

1. Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit

Darunter sind Tätigkeiten zu verstehen, die an sich nicht die Wahrnehmung einer Staatsaufgabe darstellen, die es aber braucht, um eine bestimmte Staatsaufgabe zu erfüllen. Zu denken ist dabei insbesondere an die Beschaffung und den Unterhalt der Infrastruktur, die für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe benötigt wird. Auch der Beizug von Dienstleistungen Dritter, die für die Erfüllung einer Staatsaufgabe benötigt werden, gehört zur administrativen Hilfstätigkeit (zur eigentlichen Übertragung von Staatsaufgaben auf Dritte s. Ziff. 7926 unten).

2. Einmalige ausserordentliche Leistungen

Für ausserordentliche Ereignisse mit einmaligem Charakter können Leistungen auch ohne gesetzliche Grundlage gewährt werden, sofern der Empfängerkreis zum vorneherein feststeht und keine Grundrechte verletzt werden (@ s. die Botschaft vom 22. Mai 1996 über einen Beitrag des Bundes an die Landesausstellung 2001, BBI 1996 III 337, 375). Dasselbe gilt für einmalige Hilfen in aussergewöhnlichen Notsituationen ("officium nobile", @ s. VPB 43 [1979] IV, Nr. 98).

3. Polizeigeneralklausel

Es ist kaum möglich, alle Situationen, die eine staatliche Intervention rechtfertigen, durch ein abschliessendes Ganzes von abstrakten Normen zu regeln. Um dem Staat auch für aussergewöhnliche und dringliche Fälle die Handlungsmöglichkeit zu erlauben, ist der Rückgriff auf

die sog. Polizeigeneralklausel (auch allgemeine Polizeiklausel oder polizeiliche Generalklausel genannt) zulässig, welche die gesetzliche Grundlage ersetzt. Die Polizeigeneralklausel ist in Artikel 36 Absatz 1 BV und in zahlreichen Kantonsverfassungen verankert; (® s. auch Jörg Paul Müller, Kommentar BV, Einleitung zu den Grundrechten, N 122; Markus Müller, Legalitätsprinzip - Polizeiliche Generalklausel – Besonderes Rechtsverhältnis, in ZBJV 2000, S. 725 ff.). Für den Bundesrat bildet im Übrigen Artikel 185 Absatz 3 BV die ausdrückliche Grundlage der Polizeigeneralklausel. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 130 I 381 ff.; 121 I 22 ff., 106 Ia 60 ff., 103 Ia 310 ff.) kann diese Klausel nur angerufen werden, um eine **ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr zu beseitigen, die wesentliche Rechtsgüter bedroht** (Leben, körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, öffentliche Ordnung). Der Bundesrat kann sich deshalb nur auf die Polizeigeneralklausel berufen, um vorübergehend ausserordentliche Situationen zu regeln.

⁵⁹¹ Die vom Rechtssystem vorgesehene Normenhierarchie erfordert eine Zuordnung der Erlassinhalte in eine der Regelungsebenen (Verfassung, Gesetz, Verordnung usw.): Es muss entschieden werden, ob ein Rechtsatz in die Verfassung zu integrieren (® s. Ziff. 62 unten), oder als Gesetz (® s. Ziff. 63 unten) oder als Verordnung (® s. Ziff. 64 unten) auszugestalten ist. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es möglich, eine unterstellte Behörde zum Erlass von Primärnormen zu ermächtigen (® s. Ziff. 632-634 unten). Schliesslich kann es sich auch rechtfertigen, eine Kontrolle über die delegierte Rechtsetzung vorzusehen (® s. Ziff. 65 unten).

62 ***Rechtsetzung auf Verfassungsstufe***

⁵⁹² Die Bundesverfassung legt zum einen die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen fest (® s. Art. 42 Abs. 1 BV, wonach der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist), und sie bildet auf Bundesebene in der Normenhierarchie die erste Stufe. Sie umfasst alle diejenigen Rechtssätze, die wegen ihrer inhaltlichen Tragweite verdienen, in die Verfassung aufgenommen zu werden (® s. BBI 1997 I 45). Als oberste Erlassform ist sie die Grundlage aller Gesetze und allenfalls von direkt auf die Verfassung gestütztem Verordnungsrecht.

63 *Rechtsetzung auf Gesetzesstufe*

631 **Gesetz**

⁵⁹³ Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (materielle Umschreibung des Gesetzes). Gemäss dieser Norm gehören zu den wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

- die Ausübung der politischen Rechte;
- die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
- Rechte und Pflichten von Personen;
- den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
- die Aufgaben und Leistungen des Bundes;
- die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
- die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.

⁵⁹⁴ Ebenfalls auf Gesetzesstufe ist gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen zu regeln. Der Verfassungsgeber hat damit im Rahmen der Verfassungsrevision an der bisherigen Konzeption festgehalten (@ s. dazu die entsprechenden Berichte in BBl 1996 II 428, 1997 III 245, 1997 III 1493 und Müller, Georg, *Die Umschreibung des Inhalts der Bundesgesetze und die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen*, in: LeGes 2000/3).

⁵⁹⁵ Weder der Bundesverfassung noch den Gesetzen ist über die Bestimmung in Artikel 164 Absatz 1 BV hinaus eine Wertung darüber zu entnehmen, nach welchen Kriterien die wichtigen von den unwichtigen Bestimmungen zu beurteilen sind und welche Bestimmungen als grundlegend zu betrachten sind. Bei der Ausarbeitung von gesetzlichen Erlassen rechtfertigt es sich, die Kriterien anzuwenden, die schon bisher zum Tragen kamen. Für die Unterscheidung sind insbesondere folgende Kriterien relevant (@ s. Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2006, Ziff. 211 ff., S. 133 ff.; Fenz, Roland, *Materielle Gesetzesbegriffe. Inhalt und Tragweite. Dargestellt insbesondere anhand von Art. 164 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung*, Bern 2002):

- der Grad der Beeinträchtigung der Grundrechte;
- die Bedeutung der betreffenden Befugnis für das politische System;

- die Bedeutung des Adressatenkreises der zu erlassenden Massnahme oder Regelung;
- die finanziellen Auswirkungen der betreffenden Befugnis;
- die politische Umstrittenheit der angestrebten Massnahme.

632 Delegation

⁵⁹⁶ Artikel 164 Absatz 2 BV legt fest, dass ein Bundesgesetz die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vorsehen kann, soweit die Verfassung dies nicht ausschliesst. Aus der Tatsache, dass Artikel 182 BV den Bundesrat unter anderem unmittelbar ermächtigt, auch diejenigen rechtsetzenden Bestimmungen zu erlassen, die für den Vollzug der Gesetzgebung erforderlich sind, also Vollzugs- oder Ausführungsbestimmungen, welche bestimmungsgemäss nur Sekundärnormen enthalten dürfen, ist zu schliessen, dass Artikel 164 Absatz 2 BV es dem Gesetzgeber gestattet, die Kompetenz zum Erlass primärer Normen zu delegieren. Das heisst, dass auch der Erlass wichtiger und grundlegender Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV delegiert werden kann. Die Delegation dieser Kompetenz hat aber diejenigen Bedingungen zu respektieren, die von der Praxis und der Rechtsprechung dazu entwickelt worden sind. Das formelle Gesetz muss insbesondere die wesentlichen Entscheidungen vorgeben und die Leitlinien der zu erlassenden Regelung selbst festlegen.

⁵⁹⁷ Erscheint die Delegation zur Regelung einer bestimmten Materie nicht zum vorneherein ausgeschlossen, ist zu prüfen, ob sich eine Delegation sachlich rechtfertigen lässt. Dies kann dann der Fall sein, wenn für die Beweglichkeit des staatlichen Handelns eine Regelungskompetenz des Bundesrates notwendig ist oder wenn das Gesetz sonst eine zu grosse Regelungstiefe erhalten würde.

⁵⁹⁸ Werden bestimmte Befugnisse delegiert, so hat die Delegation in der Regel an den Bundesrat und nicht an die ihm unterstellten Instanzen zu erfolgen, da der Bundesrat gestützt auf seine Funktion als oberste Leitung der Verwaltung über eine Delegation an eine nachgeordnete Instanz und, wenn ja, an welche entscheiden können sollte. Der Bundesrat hat jeweils in der Botschaft über die Zulässigkeit bzw. die Notwendigkeit und Begründetheit von Delegationsnormen zu informieren.

Beispiele unzulässiger Delegationen:

- AVG und BVG: Den Entscheid darüber, ob das System des Umlageverfahrens oder des Kapitaldeckungsverfahren gewählt wird, kann der Gesetzgeber nicht delegieren.
- USG: Den Entscheid über die Einführung eines Systems von Grenzwerten im Umweltrecht kann der Gesetzgeber nicht delegieren. Demgegenüber kann die Festlegung der einzelnen Grenzwerte delegiert werden.

- LwG: Die Einführung der Milchkontingentierung als Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit kann der Gesetzgeber nicht delegieren. Der Zeitpunkt der Aufhebung könnte demgegenüber delegiert werden.

633 Anforderungen an Delegationsnormen

⁵⁹⁹ Die Delegationsnorm hat den Gegenstand, und - soweit sich dies nicht ohne weiteres ergibt - das Ziel, den Umfang (u.U. mittels zahlenmässiger Begrenzungen) und soweit möglich die Leitlinien der delegierten Regelung zu umschreiben. Dies vor allem dort, wo die rechtliche Situation der einzelnen Personen besonders betroffen ist. Delegationsnormen, welche diesen Anforderungen nicht genügen, sog. Blankodelegationen, sind nur in begründeten Fällen statthaft.

634 Formulierung von Delegationsnormen

⁶⁰⁰ Der Umfang der Delegation sollte möglichst präzise festgelegt werden und die Leitlinien der delegierten Regelung müssen umschrieben werden. Dies kann mittels der Statuierung klarer Vorgaben, nicht abschliessender Aufzählungen oder der Aufnahme von Grundsätzen und Zielen erfolgen. Die folgenden Bestimmungen können als Beispiele dienen:

Grundsätze und Ziele:

- Art. 13, 14 und 15 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01).

Klare Vorgaben:

- Art. 11 Abs. 2 des Heilmittelgesetzes (SR 812.21);
- Art. 32 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1);
- Art. 10 Abs. 2 und Art. 16 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0).

Nicht abschliessende Aufzählung von Beispielen:

- Art. 38 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (SR 725.116.2);
- Art. 29 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01);
- Art. 38 Abs. 2 und 3 des Heilmittelgesetzes (SR 812.21);
- Art. 21 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0).

⁶⁰¹ Unzulässig ist die zu globale Delegation ("Der Bundesrat regelt die Ein- und Ausreise in die Schweiz"), weil damit die Anforderungen an die Delegationsnormen nicht erfüllt sind. Bei der Formulierung "Der Bundesrat regelt die Einzelheiten" ist zu prüfen, ob die Norm nicht deshalb überflüssig ist, weil sie Vollzugsrecht meint.

64 *Rechtsetzung auf Verordnungsstufe*

641 *Verordnungen des Bundesrates*

⁶⁰² Bestimmungen in Verordnungen des Bundesrates müssen sich, dem Legalitätsprinzip folgend, auf eine der folgenden rechtlichen Grundlagen stützen können:

6411 *Vollzugskompetenz gestützt auf die Verfassung*

⁶⁰³ Im Rahmen seiner Zuständigkeit, die Bundesgesetzgebung zu vollziehen (Art. 182 Abs. 2 BV), hat der Bundesrat die Befugnis, weniger wichtige Bestimmungen zu erlassen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber den Entscheid über die Wichtigkeit der Bestimmungen fällt und dem Bundesrat die für den Vollzug des Gesetzes notwendigen Konkretisierungen überlässt.

6412 *Delegation durch den Gesetzgeber*

⁶⁰⁴ Gestützt auf Artikel 164 Absatz 2 BV kann der Gesetzgeber dem Bundesrat den Erlass gesetzesvertretender (sog. primäre) Bestimmungen delegieren (® s. Ziff. 632 oben).

6413 *Delegation durch die Verfassung*

⁶⁰⁵ Stellt die Verfassung selber die Grundlage dar, handelt es sich um ein selbständiges Ordnungsrecht, so z.B. das Polizeiverordnungsrecht nach Artikel 185 Absatz 3 BV.

6414 *Rechtsetzungs-Subdelegation des Bundesrates an nachgeordnete Instanzen*

⁶⁰⁶ Der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 48 Absatz 1 RVOG die Departemente zum Erlass von Rechtsbestimmungen ermächtigen. Dies unter dem Vorbehalt, dass nicht der Gesetzgeber selber eine Delegation implizit oder explizit ausschliesst. Beim Entscheid darüber, ob eine Regelung delegiert werden kann, ist die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen. Für die Ausgestaltung der Bestimmungen sind die Delegationsgrundsätze, welche der Gesetzgeber zu beachten hat, sinngemäss anwendbar. Da der Bundesrat die oberste Leitung der Verwaltung innehat, sollte von der Subdelegation nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Die Subdelega-

tion führt nämlich dazu, dass in der Regel das Mitspracherecht der andern Departemente und damit der nicht dem Departement angegliederten Fachämter beschränkt wird.

⁶⁰⁷ Eine Delegation an Gruppen und Ämter kann der Bundesrat gemäss Artikel 48 Absatz 2 RVOG nur gestützt auf eine formellgesetzliche Delegationsnorm vornehmen. Auch in diesen Fällen ist für den Entscheid, ob eine Delegation sich rechtfertigen lässt, die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen.

6415 *Formulierung von Sub-Delegationsnormen*

⁶⁰⁸ Die Anforderungen für die Formulierung einer Sub-Delegation entsprechen jenen an den Gesetzgeber für Delegationen an den Bundesrat oder an andere Stellen. Auf die klare Festlegung des Umfangs der Delegation ist dabei besonderer Wert zu legen.

Beispiele:

- Art. 60 und 61 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13).

642 *Verordnungen der Departemente, Gruppen und Ämter*

⁶⁰⁹ Die Bestimmungen dieser Verordnungen können nur die delegierten Rechtsetzungsbereiche und das allenfalls dazu gehörende Vollzugsrecht erfassen.

643 *Verordnungen von Organisationen oder Personen ausserhalb der Bundesverwaltung*

⁶¹⁰ Die Delegation von Regelungskompetenzen an Organisationen oder Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung bedürfen einer verfassungsrechtlichen Grundlage (@ s. Ziff. 7926.1 unten).

65 ***Kontrolle über die delegierte Rechtsetzung***

651 **Kontrolle durch das Parlament**

6511 ***Allgemeines***

⁶¹¹ Der Erlass von Verordnungen erfolgt grundsätzlich ohne Mitwirkung des Parlaments. Sofern der Bundesrat eine wichtige Verordnung vorbereitet, kann die zuständige parlamentarische Kommission verlangen, dass ihr der Verordnungsentwurf zur Konsultation unterbreitet wird. Ist eine Verordnung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der Bundesversammlung zu ändern oder zu erlassen, so beschliesst die Kommission bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf, ob sie konsultiert werden will. Der Bundesrat informiert die Bundesversammlung über die Vorbereitung solcher Verordnungen (Art. 151 Abs. 1-3 ParlG; SR 171.10).

⁶¹² Neben dieser Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen des Erlasses von Verordnungsrecht sieht der Gesetzgeber in einigen Fällen eine eigentliche Kontrolle des Verordnungsrechts vor, welche bis zur Pflicht zur Genehmigung gehen kann. Da eine Überprüfung bundesrätlicher Verordnungen durch das Parlament die Zuständigkeiten für die Rechtsetzung verwischt, ist sie unerwünscht und wird von einem Teil der Rechtslehre als verfassungswidrig erachtet. Entsprechende Kontrollbefugnisse des Parlamentes sind wegen der Zuständigkeitsproblematik nur in begründeten Fällen vorzusehen. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn kurzfristig Entscheide zu fällen sind, welche jedoch wegen ihrer Bedeutung grundsätzlich vom Gesetzgeber selber gefällt werden müssten.

⁶¹³ Der Gesetzgeber hat verschiedene Möglichkeiten der Kontrolle. Es lassen sich mindestens drei Arten unterscheiden.

6512 ***Parlamentarische Genehmigung von Rechtsverordnungen des Bundesrates***

⁶¹⁴ In diesem Modell bedürfen bundesrätliche Rechtsverordnungen der vorgängigen oder nachträglichen Genehmigung seitens des Parlamentes. Eine Genehmigung hätte in der Rechtsform des einfachen Bundesbeschlusses zu erfolgen. Solche Genehmigungsvorbehalte lassen sich zur Zeit in der Gesetzgebung nur vereinzelt finden. Mehrere Vorbehalte wurden zudem in den letzten Jahren aufgehoben.

Beispiele:

- Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Departemente und die Bundeskanzlei (® s. Art. 60 Abs. 2 des früheren Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978, AS 1979 114);
- Art. 6 Abs. 2 des BG betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 811.11).

6513 *Bericht an die Bundesversammlung mit Zuerkennung eines parlamentarischen Interventionsrechts*

⁶¹⁵ Nach diesem Regelungsmodell muss der Bundesrat der Bundesversammlung über Rechtsverordnungen berichten, die er gestützt auf Delegationsnormen erlassen hat. Das Gesetz sieht in diesen Fällen vor, dass das Parlament vom Bundesrat verlangen kann, seine Rechtsverordnung aufzuheben, abzuändern oder zu ergänzen. Ist es mit dem bundesrätlichen Recht einverstanden, so ist grundsätzlich keine Genehmigung erforderlich. Es kann auf einen Beschluss verzichten oder von der Verordnung in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen, und zwar in Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Von den Rechtswirkungen her gesehen ist dieses Interventionsrecht einer Motion vergleichbar.

Beispiele:

- Art. 52 Abs. 4 des Landesversorgungsgesetzes (SR 531);
- Art. 13 Abs. 1 des Zolltarifgesetzes (SR 632.10), Art. 6a des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72, sog. Schoggigesetz) und Art. 4 Abs. 2 des Zollpräferenzengesetzes (SR 632.91). S. dazu z.B. den Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im 1. Halbjahr 2001, BBI 2001 5793;
- Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über ausserwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201).

6514 *Bericht an das Parlament ohne Zuerkennung eines parlamentarischen Interventionsrechts*

⁶¹⁶ Nach diesem Modell muss der Bundesrat der Bundesversammlung über die von ihm gestützt auf Delegationsnormen in Bundesgesetzen erlassenen Rechtsverordnungen Bericht erstatten. Das Gesetz sieht in diesen Fällen nicht ausdrücklich vor, dass das Parlament die vom Bundesrat erlassenen Normen selber aufheben, ändern oder ergänzen oder dem

Bundesrat eine entsprechende Weisung erteilen kann. Auf Grund dieser eingeschränkten Kontrolle kann das Parlament nur mit einer Motion verlangen, dass der Bundesrat eine Änderung der Verordnung erarbeitet.

Beispiel:

- Art. 9 Abs. 2 des früheren Asylgesetzes (AS 1980 1718).

652 Kontrolle durch Gerichte und Verwaltungsbehörden (Akzessorisches Prüfungsrecht)

⁶¹⁷ Das akzessorische Prüfungsrecht ist das Recht von Gerichten und Verwaltungsbehörden, die von ihnen anzuwendenden generellen Rechtssätze im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit, einschliesslich der Verfassungsmässigkeit, zu überprüfen und im Falle der Rechtswidrigkeit nicht anzuwenden. (Beispiele ®s. in BGE 103 IV 193, 122 I 411, 126 II 283, 126 V 48, 128 II 34; Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2005, Rz 2070 ff. ; Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. I, Bern 1994, Ziff. 3.3.4, S. 264).

7 AUSGESTALTUNG VON ERLASSEN UND AUSWAHL DER STAATLICHEN HANDLUNGSTRUMENTE

71 *Einleitung*

⁶¹⁸ Nach dem Durchlaufen der rechtsmethodischen Schritte (® s. Ziff. 2 oben), der Festlegung der Regelungsebene und der Erlassform (® s. Ziff. 4 und 5 oben) sowie der Behandlung allfälliger Fragen der Gesetzmässigkeit und der Rechtsetzungsdelegation (® s. Ziff. 6 oben) geht es nun um die Ausgestaltung des Erlasses (® s. Ziff. 72 unten). Dieser Verfahrensschritt sollte sich mit einigen Grundfragen befassen; es sind dies:

- die Festlegung des normativen Gehaltes (® s. Ziff. 721 unten);
- die Harmonie der Rechtsordnung (® s. Ziff. 722 unten);
- die Regelungsdichte (® s. Ziff. 723 unten);
- die Erstellung eines Normkonzepts, das dem Vorentwurf vorausgeht (® s. Ziff. 724 unten);
- die Wahrung der Einheit der Materie (® s. Ziff. 725 unten);
- das intertemporale Recht (® s. Ziff. 726 unten).

⁶¹⁹ Bei der Suche nach Lösungen müssen im weiteren unter den staatlichen Handlungsinstrumenten, die zur Durchsetzung der Entscheidungen des Gemeinwesens und der gesellschaftlichen Verhaltenslenkung zur Verfügung stehen, diejenigen ausgewählt werden, die sich im konkreten Fall am besten eignen. Solche Instrumente sind:

- die Bewilligungspflicht (® s. Ziff. 73 unten);
- die Strafbestimmungen (® s. Ziff. 74 unten);
- die administrativen Zwangsmittel (® s. Ziff. 75 unten);
- die finanziellen Bestimmungen (® s. Ziff. 761 unten) et die Haftpflichtbestimmungen (® s. Ziff. 762 unten);
- die Planung (® s. Ziff. 77 unten);
- die Verfahrens- und Organisationsbestimmungen (® s. Ziff. 78 unten);
- die weiteren Instrumente: die Überzeugung und die Information (® s. Ziff. 791 unten), die partnerschaftlichen Instrumente (® s. Ziff. 792 unten) und die Realakte (® s. Ziff. 793 unten).

72 Grundsätze

721 Die Festlegung des normativen Gehaltes

⁶²⁰ Mit der Aussonderung der nicht normativen Materie wird der Erlass auf den eigentlichen normativen Gehalt der Regelung beschränkt. Diese Aussonderung ist notwendig, weil aus der materiellen Erfassung des Regelungsgegenstandes auch zahlreiche Elemente resultieren können, denen der normative Charakter fehlt, so etwa Begriffsumschreibungen und Begründungen. Ein Gesetz sollte grundsätzlich nur Rechtssätze enthalten, also generell-abstrakte Regelungen, die gegenüber den natürlichen oder juristischen Personen Rechte und Pflichten oder einen rechtlichen Status festlegen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass mit der Rechtsetzungsmethodik der genaue Normgehalt des zukünftigen Rechtssatzes noch nicht festgelegt werden kann.

⁶²¹ Das Festlegen des normativen Gehaltes erfordert im Grundsatz zwei Schritte: Im ersten Schritt erfolgt eine *Reduktion*, indem rein beschreibende, erklärende und analytische Elemente ausgeschieden werden. Die Rolle des Gesetzgebers besteht darin, zu befehlen und vorzuschreiben, und nicht darin, zu erklären und zu begründen. In einem zweiten Schritt erfolgt sodann eine *Erweiterung*, indem die Ergebnisse der Rechtsetzungsmethodik mit denjenigen Elementen ergänzt werden, welche für den genauen normativen Gehalt der Regelung erforderlich sind bzw. die diesen Gehalt ausmachen. Sofern beispielsweise das Rechtsetzungsprogramm als Handlungsinstrument ein Bewilligungsverfahren vorsieht, wird es in diesem ersten Stadium notwendig sein, die zuständige Behörde, den Rechtsweg, allfällige Sanktionen, die Bewilligungsvoraussetzungen, allfällige Begriffe sowie das Übergangsrecht usw. zu präzisieren.

722 Harmonie der Rechtsordnung

7221 Allgemeines

⁶²² Das Recht darf grundsätzlich geändert werden. Der Erlass neuer Rechtsnormen bedeutet stets eine Veränderung der bestehenden Rechtsordnung. Trotzdem sollte das neue Recht ein gewisses Mass an Beständigkeit aufweisen, denn für die Verwirklichung der Gesetze ist es wichtig, dass die Allgemeinheit sich auf die Rechtsordnung einstellen kann. Die Grundsätze der **Rechtssicherheit**, des **Vertrauensschutzes**, aber auch der **Verhältnismässigkeit** gebieten, dass auch bei rasch aufeinander folgenden Änderungen keine Unklarheiten und Zweifel über die Anwendbarkeit einer Norm entstehen. Die Rechtsunterworfenen sollen wissen, welche Norm die massgebende ist, und sich darauf verlassen dürfen, dass ihre

Handlungen oder Unterlassungen nicht infolge einer Gesetzesänderung zu für sie unzumutbaren Nachteilen führen. Diese Gesichtspunkte müssen vor allem bei Rechtsänderungen berücksichtigt werden, welche Dauersachverhalte betreffen.

⁶²³ Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt im Übrigen, dass der Übergang vom alten zum neuen Recht so festgesetzt wird, dass die daraus entstehenden Belastungen der davon betroffenen Personen in einem vernünftigen Verhältnis zum Zweck der Gesetzesänderung stehen. Ob dies zutrifft, ist durch eine Güterabwägung zu ermitteln, bei welcher einerseits die Gründe für eine sofortige und vollständige Anwendung des neuen Rechts und andererseits die nachteiligen Auswirkungen der Gesetzesänderung auf Personen zu berücksichtigen sind, die im berechtigten Vertrauen auf die Weitergeltung der früheren Rechtslage Dispositionen getroffen haben (® s. BGE 125 II 508; 123 II 359).

⁶²⁴ Die Veränderung der bestehenden Rechtsordnung kann zu Problemen und Konflikten führen, wenn der Abgrenzung des neuen vom alten Recht zu wenig Beachtung geschenkt wird. Widersprüche, Lücken und Unklarheiten sind die Folge davon. Zwar lässt sich eine vollständige Einheit der gesamten Rechtsordnung nicht erreichen, u.a. auch deshalb nicht, weil nicht alle möglichen Konflikte und Unstimmigkeiten voraussehbar sind. Es wird im Folgenden auch nicht von der Einheit, sondern lediglich von der Harmonie der Rechtsordnung gesprochen, selbst wenn die Einheit im Grundsatz das Ziel bleibt. Das neue Recht darf nicht ohne Not allzu krass von den bestehenden Rechtsregeln abweichen und damit die Effizienz des neuen oder des bestehenden Rechts gefährden.

⁶²⁵ Die Harmonie der Rechtsordnung wird oft durch inhaltliche Mängel beeinträchtigt (z.B. Widersprüche, Lücken, Unklarheiten usw.). Diese formalen Mängel sind die Folge ungenügender Koordination zwischen den verschiedenen Normen. Oft wird übersehen, dass für den betreffenden Bereich eine Regelung bereits existiert, oder dass neue Normen im Verhältnis zum bestehenden Recht unpräzise formuliert sind; oft wird ein Regelungsbedürfnis bzw. Koordinationsbedürfnis gar nicht erkannt.

⁶²⁶ Die Harmonie der Rechtsordnung wird aber nicht nur von solchen Mängeln beeinträchtigt, sondern auch davon, dass die Ziele des neuen Rechts nicht mit denjenigen des bisherigen Rechts und dessen Zwecksystem übereinstimmen. Dies ist dann der Fall, wenn zwei verschiedene Bereiche tangiert sind, wie z.B. die Förderung eines bestimmten Wirtschaftszweiges ohne Änderung oder Überprüfung der steuerlichen Belastung. Es ist einleuchtend, dass Erlasse mit widersprüchlichen Zielen sich gegenseitig hemmen und sich wegen ihres Konfliktgehalts ihrer Wirkung berauben.

⁶²⁷ Die Harmonie der Rechtsordnung spielt nicht nur innerstaatlich eine Rolle, sondern auch in Bezug auf das internationale Recht (® s. Ziff. 33 oben). Gerade die Projekte **Eurolex und Swisslex sowie die Anpas-**

sung des innerstaatlichen Rechts an die Vorgaben der sektoriellen Verträge mit der Europäischen Gemeinschaft (BBl 1999 6128 ff.) haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass das nationale Recht mit dem übergeordneten internationalen Recht in Einklang gebracht wird und diesem zu entsprechen hat, wobei allerdings auch auf dieser Ebene Zielkonflikte auftauchen können.

⁶²⁸ Im Rahmen der Ausarbeitung eines Erlasses müssen zur Vermeidung von Widersprüchen und Zielkonflikten einzelne oder mehrere Normen anderer Erlasse aufgehoben, abgeändert oder ergänzt werden. Diese Abstimmungsarbeit stellt hohe rechtsetzungstechnische Ansprüche, weil durch die Änderung anderer Erlasse deren Systematik, Stil und innerer Zusammenhang nicht gestört werden dürfen. Die Harmonie der Rechtsordnung sollte deshalb unter dem Gesichtspunkt des zu schaffenden wie auch des geltenden Rechts gewahrt werden.

7222 Vorgehen

⁶²⁹ Auf welche Weise kann ein Beitrag zur Harmonie der Rechtsordnung geleistet werden? Folgendes Vorgehen wird vorgeschlagen:

⁶³⁰ Wichtig ist, dass der gegenwärtige Rechtszustand genau aufgenommen und dass genau abgeklärt wird, in welchen Bereichen Widersprüche, Lücken, Unklarheiten, Überschneidungen und Zielkonflikte bestehen. Dies ist - trotz Systematischer Sammlung - wegen der Fülle und der Zersplitterung des Rechtsstoffes ein schwieriges Unterfangen und bedingt teilweise umfangreiche Untersuchungen (@s. Ziff. 2 oben [Rechtsetzungsmethodik]).

⁶³¹ Durch Vergleiche des geltenden Rechts mit dem zukünftigen ergeben sich die Schnittstellen. Es genügt nicht, lediglich die verschiedenen Gesetzestexte miteinander zu vergleichen, sondern die zugehörige Praxis und ihre tatsächlichen Auswirkungen müssen ebenfalls mit berücksichtigt werden.

⁶³² Ob Widersprüche und Zielkonflikte vorliegen, lässt sich allerdings nur dann exakt feststellen, wenn die wahrscheinliche Auslegung und die angestrebten Folgen der neuen Bestimmungen ebenfalls in die Überprüfung einbezogen werden.

⁶³³ Steht nach diesen vergleichenden Gegenüberstellungen fest, wo und wie das neue Recht in die geltende Rechtsordnung eingreift, ist zu prüfen, ob das Verhältnis der verschiedenen Normen durch die folgenden allgemeinen Kollisionsregeln genügend bestimmt wird:

- Internationales Recht geht Bundesrecht grundsätzlich vor (@s. Art. 5 Abs. 4, 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV sowie Ziff. 3323 oben [Rang des internationalen Rechts im Landesrecht]);

- Bundesrecht bricht kantonales Recht (@s. Art. 49 Abs. 1 BV; für die Ausarbeitung von Bundesrecht ist diese Regel allerdings nicht relevant);
- Gesetze gehen Verordnungen vor;
- *lex posterior derogat legi priori*: Das jüngere Gesetz geht dem älteren Gesetz vor;
- *lex specialis derogat legi generali*: Die Spezialgesetze gehen den allgemeinen Gesetzen vor; unklar ist allerdings gelegentlich, welche von zwei Normbereichen oder Bestimmungen spezieller sind.

⁶³⁴ Diese allgemeinen Kollisionsnormen sind als Faustregeln nicht immer zuverlässig und lassen auch Fragen offen. Aus diesem Grunde sind die allgemeinen Kollisionsregeln oft ungenügend.

⁶³⁵ Die Forderung nach einer klaren und widerspruchsfreien Rechtsordnung verlangt deshalb, dass offene Widersprüche durch die formelle Änderung des bisherigen Rechts unmittelbar beseitigt werden und dass - dort, wo dies nötig ist - besondere intertemporalrechtliche Bestimmungen das allgemeine Verhältnis zwischen dem alten und dem neuen Recht ergänzen und präzisieren; denn fehlende oder unvollständige übergangsrechtliche Regelungen können zu Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung führen.

723 **Regelungsdichte**

7231 **Begriff**

⁶³⁶ Der Begriff der Regelungsdichte wird für zwei verschiedene Sachverhalte verwendet:

- für den Detaillierungs- und Spezialisierungsgrad der einzelnen Regelungsbereiche (z.T. auch als Regelungstiefe bezeichnet; z.B. Baurecht);
- allgemeiner für das Verhältnis zwischen rechtlich normierten und regelungsfreien Lebensräumen und -sachverhalten in einer Gesellschaft.

⁶³⁷ Im Folgenden wird der Begriff der Regelungsdichte im Sinne der ersten Definition verwendet: Die Regelungsdichte bestimmt somit im vorliegenden Zusammenhang, wie viele Einzelheiten ein Erlass aufweist. Enthält ein Erlass viele Einzelschriften, liegt eine starke Regelungsdichte vor; liefert er nur generalklauselartige Anweisungen, ist die Regelungsdichte gering. Je wichtiger demnach ein Rechtsinhalt und je höher die Stufe der Rechtsformen, welche ihn regeln, sind, desto schwächer wird im Allgemeinen die Regelungsdichte. Bei einem Gesetz wird vermutlich die Regelungsdichte eher gering, bei einer Verordnung eher hoch sein; bei Verfahrensgesetzen ist aber oft das Gegenteil der Fall, da sie das Verfahrensrecht detailliert regeln.

7232 *Angemessene Regelungsdichte*

⁶³⁸ Eine **angemessene** Regelungsdichte beachtet folgende Randbedingungen:

- Tragweite des geregelten Sachgebietes;
- Bedürfnisse der Adressaten (Rechtssicherheit);
- Regelungsstufe.

⁶³⁹ Erlasse weisen eine **zu hohe** Regelungsdichte auf, wenn sie

- Sachverhalte regeln, die problemlos auf unterer Erlassstufe geregelt werden könnten;
- Sachverhalte regeln, die bereits hinreichend geregelt sind;
- atypische Sachverhalte regeln;
- unnötige Unterscheidungen treffen und Fragen beantworten, die niemand stellt;
- den Normtext mit Begründungen ergänzen.

Beispiel:

- Art. 32^{bis} aBV ist als Verfassungsbestimmung eindeutig zu lang und mit Detailbestimmungen überladen.

⁶⁴⁰ Erlasse weisen eine **zu geringe** Regelungsdichte auf, wenn sie

- sich mit allgemeinen Grundsätzen begnügen, statt Probleme lösen;
- zu offen, zu kurz und lückenhaft sind;
- Zweifelsfälle ungeklärt lassen und brennende Fragen nicht beantworten;
- erhebliche Unterschiede verkennen.

724 *Normkonzept und Vorentwurf*

⁶⁴¹ Die Grundsatzentscheide, die im Rahmen der gesetzgeberischen Vorarbeiten gefällt wurden, sind in eine normative Form zu bringen.

⁶⁴² Es empfiehlt sich, dies in zwei Schritten zu tun:

- Verfassen eines Normkonzepts (® s. Ziff. 7241 unten); und
- Erarbeiten eines Vorentwurfs (® s. Ziff. 7242 unten).

7241 **Normkonzept**

⁶⁴³ Das Normkonzept baut in der Regel auf dem von einer Arbeitsgruppe oder Expertenkommission erarbeiteten Bericht auf. Je ausführlicher der Bericht ausgefallen ist, d.h. je mehr Grundsatzentscheide gefällt und Fragen zum neuen Erlass beantwortet worden sind, desto weniger Bedarf besteht nach einem Normkonzept. Je nach Situation kann allenfalls darauf verzichtet werden. Enthält der Bericht indessen wenig Hinweise für die Erlassgestaltung, wird man um das Normkonzept nicht herumkommen (® s. Anhang 6: Weisung des BJ vom 2. Oktober 2006 betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz).

⁶⁴⁴ Das Normkonzept sollte

- die konkretisierten Ziele umschreiben;
- die wesentlichen Mittel aufführen;
- den Geltungsbereich umschreiben;
- die hauptsächlichen Adressaten der Norm festhalten;
- die wichtigsten Sachfragen auflisten, welche zu regeln sind;
- die Regelungsstufe der wichtigsten zu regelnden Sachfragen aufführen;
- die zu ändernden Erlasse und Bestimmungen bezeichnen.

⁶⁴⁵ Bei der Erarbeitung des Normkonzepts sind folgende Punkte zu beachten:

- Der neue Erlass muss berücksichtigen:
 - die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes;
 - die Grundrechte;
 - die allgemeinen Rechtsgrundsätze.
- Der **Aufbau einer Norm** muss festgelegt und ihrem Inhalt angepasst werden. Für einige Kriterien zur Gliederung sei auf Ziff. 82 unten verwiesen.
- Im Bereich der Zuständigkeit muss die **normative Ebene** des neuen Erlasses festgelegt werden. Ist eine Bundeslösung notwendig, genügt eine kantonale Lösung oder ist sogar eine internationale Lösung angezeigt? (® s. Ziff. 33 oben).
- Die **Rechtsform** muss festgelegt werden. Diese hängt vom Inhalt der Bestimmungen ab. In der Regel ist als Grunderlass ein Gesetz – befristet oder unbefristet - vorzusehen; gegebenenfalls ist es dringlich zu erklären. In einzelnen Fällen kann auf der Stufe des Ausführungsrechts an Stelle der Verordnung des Bundesrates oder der Departemente auch die Parlamentsverordnung vorgesehen werden. Es betrifft dies vor allem Fälle, in denen die Angelegenheiten des Parlaments selbst geregelt

werden oder in denen das Parlament einzelne Organisationsfragen selbst entscheiden will. Vom Entscheid hängt der Verlauf des weiteren Verfahrens ab (@ s. Ziff. 5 oben [Wahl der Erlassform]).

- Die Beantwortung der Frage, ob ein **separater, neuer Erlass** vorbereitet oder ob die Vorlage **in einen bestehenden Erlass integriert** werden soll, hängt davon ab, ob die zu regelnde Materie in den Bereich bereits vorhandener Normen oder in ein "Normen-Niemandsland" fällt. Bestehen bereits Bestimmungen, die zur neuen Materie in einem mehr oder weniger engen Verhältnis stehen, wird man vermutlich den Weg einer Erlassänderung wählen. Wurde z.B. dem Bund indessen eine neue Bundeskompetenz auf dem Wege der Verfassungsrevision übertragen und geht es nun darum, diese Kompetenz auf Gesetzesstufe zu regeln, wird man voraussichtlich den Erlass eines neuen Bundesgesetzes vorziehen. Der Entscheid ist natürlich abhängig von der jeweiligen Situation.
- Es muss entschieden werden, ob eine **Teilrevision oder eine Totalrevision** vorgenommen werden soll. Dabei können insbesondere die folgenden Überlegungen eine Rolle spielen: Bei Teilrevisionen bestimmen sich Abgrenzung des Regelungsgegenstandes und die Kriterien der äusseren Systematik weitgehend nach dem zu ändernden Erlass, in welchen die neuen Normen integriert werden sollen. Dabei ist zu prüfen, wie der Regelungsgegenstand abzugrenzen ist und an welcher Stelle die neuen Regelungen systematisch richtig einzuordnen sind. Bei Totalrevisionen fallen die erlassspezifischen Restriktionen weg. Bei der Gestaltung eines neuen Erlasses ist nicht mehr auf einen bestimmten Erlass Rücksicht zu nehmen. Der Harmonie der Rechtsordnung und des richtigen Einfügens des neuen Erlasses in die bestehende Rechtsordnung sind in jedem Fall hohe Aufmerksamkeit zu schenken (@ s. dazu auch Ziff. 722 oben [Harmonie der Rechtsordnung]).

Beispiel:

- Ausführungsgesetzgebung zu Art. 31^{septies} aBV bzw. Art. 96 Abs. 2 Bst. a BV (Preisüberwachung): eigenes Gesetz oder Einbau entsprechender Bestimmungen in das Kartellgesetz (@ s. BBl 1984 II 757 f.)? Ergebnis: Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PÜG, SR 942.20).

7242 Vorentwurf

⁶⁴⁶ Liegt das Normkonzept vor, kann mit der Arbeit am Vorentwurf begonnen werden. Die Grundsatzentscheide können nun in konkret formulierte Gesetzesartikel umgewandelt werden. Die entsprechenden Vorarbeiten erleichtern die Erarbeitung eines konsequenten und widerspruchsfreien Vorentwurfs (@ s. Ziff. 2 oben).

⁶⁴⁷ Da die Kriterien der Gliederung im Normkonzept enthalten sind, lässt sich der Aufbau des Vorentwurfs in Übereinstimmung mit dem Inhalt präzisieren. Allerdings müssen sowohl der Inhalt wie auch der Aufbau ständig überprüft und an den Fortschritt der Arbeit angepasst werden.

⁶⁴⁸ Im Sinne einer rationellen Arbeitstechnik ist mit der detaillierten sprachlichen Ausgestaltung solange zuzuwarten, bis der wesentliche Inhalt des Erlasses feststeht. Allerdings sind auch Situationen denkbar, wo die gegenteilige Arbeitsweise ausnahmsweise angezeigt sein kann. So kann z.B. die Auseinandersetzung mit einem ausformulierten Vorentwurf einer Arbeitsgruppe oder Kommission auch helfen, die notwendigen inhaltlichen Klärungen vorzunehmen.

⁶⁴⁹ Der Vorentwurf ist mit Hilfe des Durchspielens einer möglichst grossen Zahl hypothetischer Anwendungsfälle auf seine Zweckmässigkeit, Widerspruchsfreiheit und Vollzugstauglichkeit hin zu überprüfen. Erst wenn er diese Tests bestanden hat, kann der Vorentwurf wie geplant weiter bearbeitet werden. Andernfalls ist er entsprechend den Testergebnissen zu überarbeiten.

⁶⁵⁰ Im Ausland werden Entwürfe gelegentlich Planspielen unterworfen, bei denen simuliert werden soll, wie sich ein Regelungsentwurf handhaben liesse und welche Wirkungen zu erwarten seien. Der Wert solcher legislativischer Planspiele ist jedoch begrenzt, u.a. deswegen, weil die Teilnehmer, die eine Rolle übernehmen, ohne konkretes Risiko handeln. Auch die Überprüfung eines Erlassentwurfes mittels EDV ist nicht unproblematisch; denn die Schwierigkeit besteht oftmals darin, die vielen Elemente und deren Stellenwert zu definieren und die grosse Zahl der in Betracht kommenden Variablen eines komplexen Systems zu erfassen.

725 Einheit der Materie

⁶⁵¹ Der Gesetzgeber hat einen relativ grossen Spielraum bei der Aufteilung des Rechtsstoffs auf verschiedene Erlasse (@ s. auch VPB 34 [1968-1969], Nr. 2, S. 8 ff.). Die Beurteilung, ob eine zu regelnde Materie in einem Erlass zusammengefasst oder auf verschiedene verteilt werden soll, ist abhängig vom Ziel und Zweck der neuen Bestimmungen, von ihrer Funktion (Querschnittfunktion) oder von der (gegenseitigen) Abhängigkeit der verschiedenen Teile. Massgebend für die Zusammenfassung der Regelungsmaterie in einem Erlass bzw. ihre Aufteilung in mehrere Erlasse sind demnach Zweckmässigkeitserwägungen. Zu beachten ist aber, dass solche Zusammenfassungen oder Aufteilungen nicht willkürlich, d.h. nach völlig sachfremden Kriterien und gegen klare Sachzusammenhänge vorgenommen werden dürfen.

⁶⁵² Es sind deshalb folgende Regeln zu beachten und Fragen zu beantworten:

- Ein Erlass soll nur eine Materie regeln, diese aber - im Rahmen der jeweiligen Rechtsetzungsstufe - möglichst vollständig. Es ist also herauszufinden, was sachlich zusammengehört und was nicht.
- Sinnvoll Zusammenhängendes ist in einem Erlass zusammenzufassen.
- Was sich nicht gegenseitig bedingt, sondern getrennt zu bestehen vermag, ist zu trennen.
- Es ist zu fragen:
 - Gehört diese Materie hierher?
 - Ist die Trennung oder Verbindung dieser Regelungen adressatengerecht?
 - Dient es der Einfügung in die bestehende Rechtsordnung, der Auffindbarkeit, Verständlichkeit und Handhabbarkeit der Regelung eher, wenn möglichst alle verwandten Sachgebiete in einem Erlass erfasst werden oder ist eine Aufteilung in mehrere Erlasse sachgerechter?

Beispiele:

- Der Beitritt der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds (IWF), zur Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), zur Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und zur Internationalen Finanz-Corporation (IFC) wurde gemeinsam durch den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1992 über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods genehmigt (® s. BBI 1991 III 1596). Aus rechtlicher Sicht wäre es möglich gewesen, je separate Beschlüsse für den Beitritt der Schweiz zu diesen vier internationalen Organisationen vorzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beitritt zur IBRD nur Mitgliedern des IWF offen steht. Zudem können der IDA und der IFC nur Mitglieder der IBRD beitreten. Die Tatsache, dass die vier genannten Institutionen komplementäre Aufgaben erfüllen und eng zusammenarbeiten, legte den gleichzeitigen Beitritt zu allen Institutionen nahe. Der Bundesrat unterbreitete daher einen einzigen Beitrittsbeschluss (® s. Botschaft, BBI 1991 II 1247 f.).
- Der Antrag des Bundesrates bezüglich EWR sah die Genehmigung des EWR-Abkommens und die damit verbundene Änderung der Bundesverfassung in einem Bundesbeschluss vor, da die Änderung der Bundesverfassung zur Verwirklichung und Umsetzung des EWR-Abkommens notwendig war (® s. BBI 1992 IV 78 f.).

- Das Bundesgesetz vom 15. Dezember 1989 über die Genehmigung kantonaler Erlasse (AS 1991 362) enthielt die Einfügung eines Artikels 7a ins damalige Verwaltungsorganisationsgesetz (AS 1979 114 usw.; ®s. auch Art. 61a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [SR 172.010]) und im Übrigen die Änderungen von 28 weiteren Bundesgesetzen.
- Bezüglich der Einfügung der Eidg. Getreideverwaltung in das Bundesamt für Landwirtschaft auf 1. Juli 1993 wurde durch Verordnung das Verwaltungsorganisationsgesetz geändert (AS 1993 1770). Daneben wurden durch selbständige Änderung sowohl die Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (AS 1993 1771) als auch die Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (AS 1993 1772) dieser organisatorischen Eingliederung angepasst. Es stellt sich die Frage, ob es wegen des sachlichen Zusammenhangs nicht gerechtfertigt gewesen wäre, nur *eine* Verordnung mit Änderung der anderen betroffenen Verordnungen zu erlassen.

⁶⁵³ Die Anforderung, die die sachliche Geschlossenheit an den Erlass von Gesetzen stellt, kommt im Grundsatz auch beim **Erlass von Verordnungen** zum Tragen. Allerdings ist der Verordnungsgeber freier als der Gesetzgeber. Auf der einen Seite kann es sinnvoll sein, wenn es zu einem Gesetz nur eine Verordnung gibt.

Beispiele:

- Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0) und –verordnung (SR 611.01);
- Bundesgesetz über Radio- und Fernsehen (SR 784.40) und Radio- und Fernsehverordnung (SR 784.401).

⁶⁵⁴ Auf der andern Seite können auch Gründe der Transparenz dafür sprechen, dass mehrere Erlasse auf dem gleichen Gesetz basieren.

Beispiel:

- Auf das BVG stützen sich zwölf verschiedene Verordnungen des Bundesrates (®s. SR 831.4; allerdings ist das BVG z.T. nicht alleinige Grundlage für die Verordnungen: einige Verordnungen stützen sich auch auf weitere Bundesgesetze).

726 Intertemporales Recht

7261 Grundsätze

⁶⁵⁵ Das intertemporale Recht enthält Vorschriften über den zeitlichen Geltungsbereich von Rechtsnormen. Die intertemporalen Bestimmungen eines Erlasses grenzen die Geltungsbereiche des alten und des neuen Rechts voneinander ab (s. die Publikationen, die zum Thema in LeGes 2005/3, S. 9-103 unter dem allgemeinen Titel *Die Gesetzgebung und die Zeit* erschienen sind).

Es gelten folgende Grundsätze:

1. Ein Grundsatz des intertemporalen Rechts besagt, dass ein Gesetz die rechtlichen Wirkungen derjenigen Sachverhalte regelt, die sich in der Zeit ereignen, während der das Gesetz in Kraft steht. Damit sind zwei Konsequenzen verbunden:
 - Zum einen ist die **Rückwirkung** eines Erlasses grundsätzlich ausgeschlossen.
 - Zum anderen findet das neue Recht Anwendung auf Sachverhalte, die sich **nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes** ereignen. Für diese Forderung sprechen Gründe der Rechtsgleichheit sowie das veränderte öffentliche Interesse, das der Rechtsänderung zu Grunde liegt. Deshalb sind diejenigen Sachverhalte, die über eine bestimmte oder unbestimmte Zeit andauern oder die sich in mehreren zeitlich voneinander getrennten Abschnitten ereignen (**Dauersachverhalte**), für die Zeit ab dem Inkrafttreten des neuen Rechts grundsätzlich nach diesem zu beurteilen (**unechte Rückwirkung**).
2. Eine **echte Rückwirkung** liegt vor, wenn ein Erlass Rechtsfolgen an einen Sachverhalt knüpft, der in seinen rechtserheblichen Merkmalen vorgelegen hat, bevor der Erlass formgerecht in Kraft getreten ist (@ s. BGE 119 Ia 154, 160).

Die **Rückwirkung**, ob den Adressaten belastend oder begünstigend, ist grundsätzlich **verboten** (@ s. BGE 125 I 182, 186; 119 Ib 103, 110). Niemandem sollen Rechtspflichten auferlegt werden, die ihm zum Zeitpunkt, als sich der Sachverhalt verwirklichte, nicht bekannt waren oder mit denen er nicht rechnen und auf die er sein Handeln nicht ausrichten konnte. **Ausnahmsweise** ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die belastende Rückwirkung zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind (@ s. 122 V 405, 408; 119 Ia 154, 160; 119 Ib 103, 110):

- Die Rückwirkung muss im Erlass ausdrücklich angeordnet oder zumindest klar gewollt sein;
- sie muss zeitlich mässig sein (sie sollte ein Jahr nicht übersteigen);

- sie muss durch triftige Gründe gerechtfertigt sein;
 - sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken oder Rechte Dritter beeinträchtigen;
 - sie muss sich durch überwiegende öffentliche Interessen rechtfertigen lassen;
 - sie darf keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen. **Wohlerworbene Rechte** sind vermögenswerte Ansprüche von Personen gegenüber dem Staat auf Grund einer durch diesen eingeräumten besonderen Rechtsposition, deren wesentlicher Inhalt aus Gründen des Vertrauensschutzes eine erhöhte Rechtsbeständigkeit aufweist und unter dem Schutz der Eigentumsgarantie steht (Entschädigungspflicht bei Entzug).
3. Keine echte, sondern eine **sog. unechte Rückwirkung** liegt vor, wenn das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangt, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die bereits vor dem Inkrafttreten vorlagen. Die unechte Rückwirkung ist - im Gegensatz zur echten Rückwirkung - grundsätzlich **zulässig** (BGE 124 III 266, 272; 122 V 405, 408; 118 Ia 245, 255). Allerdings ist hier ebenfalls eine genaue Prüfung über die Zulässigkeit notwendig; denn auch hier sind die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Verhältnismässigkeit und des Vertrauensschutzes massgebend (@s. auch Ziff. 7221 oben [Allgemeines]). Die unechte Rückwirkung kommt vor allem bei zeitlich offenen **Dauersachverhalten** zum Tragen, wenn auf Sachverhalte abgestellt wird, die zwar noch unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern.

Beispiel:

- Anwendbarkeit des neuen ordentlichen ehelichen Güterstands der Errungenschaftsbeteiligung auch auf Ehen, die vor Inkrafttreten des neuen Eherechts geschlossen worden sind (@s. Art. 9b SchIT ZGB).

4. Die **Vorwirkung** eines Erlasses bedeutet, dass ein Erlass Rechtswirkungen entfaltet, obwohl er noch nicht in Kraft getreten ist. Es gibt zwei Arten von Vorwirkung:
- **Positive Vorwirkung** liegt vor, wenn zukünftiges Recht - unter Vorbehalt seines Inkrafttretens - wie geltendes Recht angewendet wird. Die positive Vorwirkung ist auf Grund des Legalitätsprinzips grundsätzlich **unzulässig**.
 - **Negative Vorwirkung** liegt vor, wenn geltendes Recht bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts nicht mehr angewendet wird. Die negative Vorwirkung ist **nur zulässig**, wenn das **geltende Recht sie vorsieht** und wenn sie sich auf **triftige Gründe** abstützt, **keine Rechtsungleichheiten** zur Folge hat und **nicht zu Eingriffen in**

durch die Eigentumsgarantie oder das Vertrauensprinzip geschützte Rechtsgüter führt. Sie ist häufig im Bau- und Planungsrecht anzutreffen (® s. BGE 118 Ia 510).

5. **Rechtsänderungen während des Verfahrens** können ihren Grund in der Änderung der Prozessgesetze wie auch in der Änderung des materiellen Rechts haben.
- Grundsätzlich wickeln sich im Verfahren die weiteren Schritte nach dem Inkrafttreten des neuen **Verfahrensrechts** nach diesem ab; gelegentlich finden sich Bestimmungen, wonach bis zum Vorliegen des nächsten anfechtbaren Entscheides das alte Recht gilt, die Anfechtung jedoch dem neuen Recht unterliegt. Es empfiehlt sich auf jeden Fall, die Anwendbarkeit des alten und des neuen Rechts genau zu regeln.
 - Bei Änderungen des **materiellen Rechts** ist die entsprechende übergangsrechtliche Bestimmung des neuen Rechts massgebend. Oft fehlt eine solche. Auch hier empfiehlt sich, diese Fragen in den Übergangsbestimmungen klar zu regeln.
6. Die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen sind auch im intertemporalen Recht zu beachten (® s. Ziff. 6 oben [Legalitätsprinzip und Delegation]). Soweit eine Materie nach diesen Grundsätzen in einem formellen Gesetz geregelt werden muss, ist das dazugehörige intertemporale Recht in seinen Grundzügen ebenfalls in das formelle Gesetz aufzunehmen.

7262 **Spezielle Kollisionsregeln**

⁶⁵⁶ Neues und altes Recht werden meistens dadurch in Einklang gebracht, dass bisherige Bestimmungen aufgehoben oder geändert werden. Dies wird dann der Fall sein, wenn ein Erlass Sachverhalte regelt, die mit Hilfe der Grundsätze des intertemporalen Rechts nicht eindeutig dem alten oder dem neuen Recht zugeordnet werden können. Wie solche speziellen Kollisionsregeln ausgestaltet werden müssen, ergibt sich aus dem Sachzusammenhang und ist vom Einzelfall abhängig.

Beispiele:

- *"Die Haftung des Bundes nach den Artikeln 3 ff. besteht auch für Schaden, der vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entstanden ist, sofern weder Verjährung noch Verwirkung gemäss Artikel 20 eingetreten ist"* (® s. Art. 26 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes, SR 170.32).

- *"Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens vor Behörden der Verwaltungsrechtspflege hängigen Streitigkeiten und auf Beschwerden oder Einsprachen gegen vor diesem Zeitpunkt getroffene Verfügungen; in diesem Falle bleiben die früheren Verfahrens- und Zuständigkeitsbestimmungen anwendbar"* (® s. Art. 81 VwVG, SR 172.021).
- *"Hängige Klagen und Gesuche werden nach dem Recht beurteilt, das zurzeit des Urteils oder Entscheids gilt"* (® s. Art. 60 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht, SR 221.213.2).

Folgende Grundsätze sind für die Rechtsetzung zu beachten:

1. Die Kollisionsnormen müssen so ausgestaltet sein, dass die **Grundsätze der Verhältnismässigkeit** und des **Rückwirkungsverbots nicht verletzt** werden.
2. Die **aufgehobenen Bestimmungen** müssen möglichst **genau** - sei es durch Aufzählung, sei es durch präzise Angabe des Inhalts - **bezeichnet** werden. Eine allgemeine Klausel, wonach sämtliches bisheriges Recht aufgehoben wird, welches dem neuen Recht widerspricht, trägt nichts zur Klärung des Verhältnisses des bisherigen zum neuen Recht bei und ist deshalb nicht zu verwenden.
3. Bei der Erarbeitung von übergangsrechtlichen Bestimmungen ist zu prüfen, ob die entsprechenden **Voraussetzungen für** eine echte (belastende oder begünstigende) **Rückwirkung gegeben** sind. Bei der Beurteilung ist ein strenger Massstab anzulegen. Eine beabsichtigte Rückwirkung muss deutlich im Erlass selbst angeordnet werden (® s. Ziff. 7261 oben).
4. Unter Umständen muss eine bestehende Regelung nur in **einer bestimmten Hinsicht** (Anwendungsbereich oder Adressatenkreis) aufgehoben oder eingeschränkt werden. Um keine Unklarheiten aufkommen zu lassen, empfiehlt es sich, die bisherige Bestimmung ausdrücklich zu ändern und neu zu fassen.
5. Neben der häufiger anzutreffenden Aufhebung oder Änderung des bisherigen Rechts wird manchmal auch die **Aufrechterhaltung gewisser Normen** gewählt. Diese Lösung wird beispielsweise dann verwendet, wenn bei Verfassungs- oder Gesetzesrevisionen das bisherige Ausführungsrecht (Gesetze und/oder Verordnungen) in Kraft bleiben soll, bis es durch neues Ausführungsrecht abgelöst wird. Diese Nachwirkung bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Das Vorgehen hat folgende Vorteile:
 - Einerseits können die Auswirkungen des neuen übergeordneten Rechts vorerst studiert und erst gestützt darauf das neue Ausführungsrecht erlassen werden;

- Andererseits ist das Ausarbeiten von Ausführungsvorschriften in einem Zeitpunkt, in dem das Inkrafttreten noch gar nicht feststeht (z.B. vor einer Volksabstimmung), nicht zwingend erforderlich.

Grundvoraussetzung für diese Vorgehensweise ist allerdings, dass sich das bisherige Ausführungsrecht für die vorläufige Anwendung des übergeordneten Rechts eignet. In gewissen Fällen stehen während einer Übergangsfrist altes und neues Recht parallel in Geltung. Dieses Vorgehen eignet sich besonders bei Vorschriften über Produkte, indem es dem Rechtsunterworfenen die Möglichkeit gibt, innerhalb gewisser Grenzen den Zeitpunkt des Übergangs zum neuen Recht selbst zu bestimmen; somit kann die wirtschaftliche Belastung durch die Rechtsänderung reduziert werden.

7263 *Materielle Übergangsordnung*

⁶⁵⁷ Bei Erlassen, die Dauersachverhalte betreffen, ist zu prüfen, ob die sofortige Anwendung des neuen Rechts auf diese Sachverhalte mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Wo dies nicht der Fall ist, weil z.B. der Unterschied zwischen den beiden Rechtsordnungen so gross ist, dass eine sofortige Umstellung den Rechtsunterworfenen selbst bei der Situation milderndem intertemporalem Recht nicht zugemutet werden kann, drängt sich allenfalls eine materielle Übergangsordnung auf. Diese ist so auszugestalten, dass die in Frage stehenden öffentlichen und privaten Interessen soweit als möglich gewahrt werden. Die materielle Übergangsordnung sollte eine eigenständige, d.h. weder dem bisherigen noch dem neuen Rechtszustand entsprechende und nur für beschränkte Zeit gültige Regelung sein, die einen ersten Schritt in die neue Richtung geht, sich jedoch noch nicht zu weit von der bisherigen Rechtsordnung entfernt.

⁶⁵⁸ Allerdings sind solche Übergangsordnungen in der Praxis wenig gebräuchlich. Ihr Erlass birgt nämlich auch die Gefahr in sich, dass die definitive Neuordnung übermässig auf sich warten lässt.

⁶⁵⁹ Diese besonderen Übergangsordnungen können normalerweise summarisch gehalten werden, was allerdings nicht bedeuten darf, dass sie unklar oder ungenau sein sollten. Insbesondere sind sie ebenso sorgfältig wie ordentliche Neuregelungen in die bisherige Rechtsordnung zu integrieren.

Beispiele:

- **Gestaffeltes Inkrafttreten des Erlasses:** in Ausnahmefällen kann ein gestaffeltes Inkrafttreten angebracht sein, sofern dadurch nicht erhebliche Vollzugsschwierigkeiten entstehen (® s. z.B. Art. 98 Abs. 2-4 BVG, SR 831.40). Dies ist auch zulässig, wenn es nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (® s. auch Ziff. 1363 oben, insbesondere 1363.36 oben);
- **Anpassungs- oder Schonfristen** (® s. z.B. Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, SR 952.0, Schlussbestimmungen der Änderung vom 11. März 1971, Abs. 3);
- **Zeitlich und materiell beschränkte Weitergeltung des bisherigen Rechts parallel zum neuen Recht** (® s. z.B. Änderung der Lebensmittelverordnung vom 19. Dezember 1997, Übergangsbestimmungen, Abs. 3, AS 1998 108);
- **Erleichterte Erteilung von Bewilligungen oder Befreiung von der Bewilligungspflicht** (® s. z.B. Art. 50 Abs. 2 des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 in der Fassung vom 25. Juni 1971; AS 1971 1597);
- **Ausnahmebewilligungen, die in Einzelfällen gewährt werden** (® s. z.B. Art. 16 Abs. 1 Gewässerschutzgesetz, AS 1972 950);
- **Subventionen für die Anpassung an das neue Recht** (® s. z.B. Art. 50 Umweltschutzgesetz, SR 814.01; oder: Art. 187 Abs. 2 und 11 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998, SR 910.1).

73 Bewilligungspflicht

⁶⁶⁰ Der Hauptteil eines Erlasses wird sich in der Regel mit den Rechten und Pflichten der primären Normadressaten befassen, d.h. denjenigen natürlichen oder juristischen Personen, die von der Norm zu einem Handeln oder Dulden verpflichtet werden oder denen Rechtsansprüche bzw. ein rechtlicher Status verliehen werden. Als sekundäre Normadressatin ist jeweils auch eine Vollzugsbehörde verpflichtet; ihre spezifischen Obliegenheiten werden in der Regel im Rahmen der Verfahrens- und Vollzugsbestimmungen geregelt.

⁶⁶¹ Eine häufige Form der Rechtspflichten ist die **Bewilligungspflicht**, d.h. das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die Bewilligungsverfahren werden häufig nicht als solche bezeichnet, sondern in Zulassungs- oder Prüfungsverfahren eingekleidet.

⁶⁶² Die Bewilligungspflicht ermöglicht eine eingehende und einzelfallbezogene Verhaltenslenkung. Sie erfordert aber - im Gegensatz zu den allgemeinen Verhaltensvorschriften - in der Regel einen hohen Verwaltungsaufwand.

⁶⁶³ Soll in einen Erlass eine Bewilligungspflicht aufgenommen werden, sind insbesondere folgende Fragen zu prüfen:

- Ist die einzelfallbezogene Verhaltenslenkung notwendig?
- Kann das erwünschte Verhalten allenfalls mit weniger aufwandträchtigen Instituten erreicht werden (z.B. Publikations-, Melde- oder Registrierungspflicht der betroffenen Personen, ev. in Verbindung mit klar umschriebenen Interventionsmöglichkeiten der Vollzugsbehörde)?

⁶⁶⁴ Der Grundsatz der Bewilligungspflicht ist in jedem Fall auf der Stufe des **formellen Gesetzes** zu verankern. Einzelheiten des Bewilligungsverfahrens können auf der Stufe der Verordnung geregelt werden. Dabei sind die allgemeinen Grundsätze für die Rechtsetzungsdelegation massgebend (® s. Ziff. 6 oben [Legalitätsprinzip und Delegation]).

⁶⁶⁵ Die Regelung sollte folgende Punkte klar festlegen:

- Welches Verhalten ist nur mit Bewilligung zulässig?
- Wer kann Träger der Bewilligung sein (natürliche oder juristische Personen)?
- Welche Voraussetzungen müssen für die Erteilung der Bewilligung erfüllt sein?
- Welche Behörde trifft die erstinstanzliche Verfügung?
- Welche Stellung haben interessierte Dritte?

- Hat die Bewilligung befristete Geltungsdauer?
- Ist die Bewilligung übertragbar?
- Welches sind gegebenenfalls die Gründe für das Erlöschen oder den Entzug der Bewilligung?

⁶⁶⁶ Für die Regelung des Verfahrens ist zu beachten, dass auf der Ebene des formellen Gesetzes nur Bestimmungen notwendig sind, die das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren ergänzen oder von diesem abweichen. Dies gilt auch für den Rechtsmittelweg.

Beispiele:

- Art. 28 ff. des Strahlenschutzgesetzes (SR 814.50);
- Art. 9 ff. des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, SR 813.1);

74 Strafbestimmungen

⁶⁶⁷ Nach Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) ist der Bund zur Gesetzgebung im Bereich des materiellen Strafrechts befugt. Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) stellt das Kernstrafrecht dar. Es umfasst im Grundsatz die Strafbestimmungen betreffend Verhaltensweisen, die per se als verpönt und strafwürdig gelten. Das sog. Nebenstrafrecht umfasst die Strafbestimmungen der Verwaltungsgesetze. Hauptmerkmal ist die so genannte Verwaltungsakzessorietät; das tatbestandsmässige Handeln ist nicht aus sich heraus strafwürdig, sondern nur im Zusammenhang mit einem Verstoss gegen die entsprechenden Normen des Verwaltungsrechts. Das Nebenstrafrecht dient somit primär der Durchsetzung des materiellen Rechts. Die Kompetenz zum Erlass dieser Strafbestimmungen ergibt sich nicht aus Artikel 123 Absatz 1 BV, sondern aus der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für den betreffenden verwaltungsrechtlichen Regelungsbereich. Das Nebenstrafrecht ist sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht uneinheitlich. Die nachfolgenden Erläuterungen versuchen, einige für das gesamte Nebenstrafrecht geltende Grundsätze der Rechtsetzung festzuhalten.

⁶⁶⁸ Ebenfalls einen Teil des Nebenstrafrechts bildet das Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0), welches neben einigen materiellen Strafbestimmungen (welche dem gemeinrechtlichen Betrug, der Urkundenfälschung und der Begünstigung ähnlich sind) im Wesentlichen das Strafverfahren auf der Ebene der Bundesverwaltung vereinheitlicht. Auf strafprozessuale Bestimmungen kann daher in den einzelnen Verwaltungsgesetzen im Regelfall verzichtet werden.

741 Geltung der allgemeinen Bestimmungen des StGB und des VStrR

⁶⁶⁹ Nach Artikel 333 Absatz 1 StGB gelten die allgemeinen Bestimmungen des StGB auch für Straftatbestände in andern Bundesgesetzen, soweit diese Gesetze nicht selber entsprechende Bestimmungen enthalten. Artikel 2 VStrR wiederholt dieses Prinzip für die "Verwaltungsgesetzgebung des Bundes"; überdies sieht der Artikel für diesen Bereich einige Abweichungen von den Bestimmungen des allgemeinen Teils des StGB vor (@ s. Art. 4-11 VStrR). Diese Abweichungen betreffen insbesondere die Strafbarkeit von Anstiftung und Gehilfenschaft (@ s. Art. 5 VStrR), die Ahndung von Widerhandlungen in Unternehmen und deren strafrechtliche Verantwortlichkeit bei Bussen bis zu 5'000 Franken (@ s. Art. 6 und 7 VStrR) sowie die Verjährung von Übertretungen (@ s. Art. 11 VStrR).

⁶⁷⁰ Das gesamte Verwaltungsstrafrecht und somit auch dessen Spezialbestimmungen finden nur Anwendung, wenn die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen sind (® s. Art. 1 VStrR). Dies bedeutet, dass immer dann, wenn in einem verwaltungsrechtlichen Erlass die Bundesanwaltschaft und das Bundesstrafgericht oder kantonale Behörden mit der Strafverfolgung beauftragt werden, grundsätzlich der allgemeine Teil des StGB zur Anwendung kommt. Ist dies nicht erwünscht, so muss die Geltung der Spezialbestimmungen des VStrR besonders vorgesehen werden.

Beispiele:

- Art. 62 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01);
- Art. 73 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20);
- Art. 26 UWG (SR 241).

⁶⁷¹ Die **strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmen** (d.h. von juristischen Personen und vergleichbaren Personengesamtheiten) wird - ausserhalb der durch Artikel 7 VStrR erfassten Bagatellfälle - nach Artikel 102 und 102a StGB geregelt. Diese Bestimmungen sind für alle Verbrechen und Vergehen, jedoch nicht für Übertretungen anwendbar (® s. Art. 105 Abs. 1 StGB). Zusätzliche Regeln zur Strafbarkeit von Unternehmen sind begründungsbedürftig.

⁶⁷² **Ordnungswidrigkeiten sind Übertretungen**, die im Gesetz als solche bezeichnet werden ("Ordnungswidrigkeiten") oder die mit "Ordnungsbusse" bedroht werden (® s. Art. 3 VStrR). Soweit das Verwaltungsstrafrecht anwendbar ist, kennzeichnen sich Ordnungswidrigkeiten durch folgende Merkmale:

- Anstiftung und Gehilfenschaft sind nicht strafbar (® s. Art. 5 VStrR);
- die Ordnungsbusse kann nicht in Haft umgewandelt werden (® s. Art. 10 Abs. 1 VStrR).

⁶⁷³ In Anbetracht des geringen pönalen Charakters können Ordnungsbussen auf Gesetzesstufe als Blankettstrafnormen ausgestaltet werden (® s. z.B. Art. 56 des Elektrizitätsgesetzes, SR 734.0). Bei Ordnungswidrigkeiten sollte eine Höchstbusse von 5'000 Franken nicht überschritten werden. Zu beachten ist, dass auch in diesen Fällen die verfassungsrechtlichen Anforderungen (rechtliches Gehör, Begründung und Überprüfbarkeit durch eine gerichtliche Instanz) in jedem Fall respektiert werden müssen.

742 Notwendigkeit von besonderen Strafbestimmungen

⁶⁷⁴ Bestimmungen des Nebenstrafrechts sind nur zu erlassen, wenn es zur Durchsetzung bestimmter Rechtsvorschriften unumgänglich ist. Neue Strafbestimmungen des Nebenstrafrechts sind sinnvoll, wenn

- das denkbare strafwürdige Verhalten nicht bereits vom StGB oder von anderen Strafbestimmungen erfasst wird;
- der allgemeine Ungehorsamstatbestand nach Artikel 292 StGB oder die Mittel des Verwaltungszwangs nicht genügen (@ s. Ziff 75 unten [Administrative Zwangsmittel]);
- der Erlass nicht nur an die rechtsanwendenden Behörden gerichtet ist;
- die Materie eine hohe Technizität aufweist;
- im betreffenden Gebiet noch Entwicklungen im Gang bzw. neue Erkenntnisse zu erwarten sind;
- eine Strafbestimmung ohne Rückgriff auf Begriffe oder Institute des Verwaltungsrechts nicht leicht angewendet werden kann.

743 Gesetzliche Grundlage

⁶⁷⁵ **Strafbestimmungen bedürfen grundsätzlich einer formellgesetzlichen Grundlage** (Bundesgesetz). Das in Artikel 5 Absatz 1 BV verankerte Legalitätsprinzip sowie die in Artikel 36 BV festgelegten Voraussetzungen für Grundrechtsbeschränkungen gelten auch für das Nebenstrafrecht.

⁶⁷⁶ **Strafbestimmungen auf Verordnungsstufe** sind in folgenden Fällen zulässig (@ s. dazu VPB 46 [1982], III, Nr. 50):

- **Delegation von Strafkompetenzen:** Das Gesetz kann den Bundesrat ausdrücklich ermächtigen, Strafbestimmungen zu erlassen. Soweit in der Delegationsnorm nichts anderes vorgesehen wird, kann der Bundesrat in diesen Fällen nur Übertretungstatbestände schaffen (@ s. Art. 103 ff. StGB).

Beispiel:

- Art. 55 Ziff. 3 Elektrizitätsgesetz (SR 734.0);
- gestützt darauf Art. 42 der Niederspannungs-Installationsverordnung (SR 734.27).

Bei der Schaffung neuer oder der Revision bestehender Gesetze ist darauf zu achten, dass **Freiheitsstrafen nur im formellen Gesetz vorgesehen** werden, da sie einen schweren Grundrechtseingriff darstellen.

- **Allgemeine Gesetzesdelegation:** Das Gesetz kann den Bundesrat ermächtigen, bestimmte gesetzesvertretende Bestimmungen zu erlassen. In diesen Fällen ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber den Bundesrat zugleich auch zum Erlass von Strafbestimmungen ermächtigen wollte. In Frage kommen höchstens Übertretungstatbestände. Wenn der delegierende Erlass selber bereits Strafbestimmungen enthält, ist davon auszugehen, der Gesetzgeber habe in strafrechtlicher Hinsicht abschliessend normiert. Anhaltspunkte für ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers ergeben sich namentlich aus den Materialien eines Erlasses.
- **Strafbestimmungen in Vollzugsverordnungen:** In Verordnungen, die sich auf die allgemeine Vollzugskompetenz nach Artikel 182 BV oder auf eine gesetzliche Vollzugsklausel stützen, darf der Bundesrat nur Strafbestimmungen erlassen, die als Mittel des Verwaltungszwangs dienen und in denen das pönale Element stark zurücktritt. In Betracht kommen namentlich Ordnungswidrigkeiten nach Artikel 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0), d.h. Busse bis höchstens CHF 5'000.—. Angesichts der hohen Anforderungen, die im Strafrecht an das Legalitätsprinzip gestellt werden, ist **die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage auch bei niedrigen Bussen empfehlenswert.**

744 Formulierung von Strafbestimmungen

⁶⁷⁷ Für die Formulierung von Strafbestimmungen sind folgende Grundsätze zu beachten:

7441 Aufbau

⁶⁷⁸ Beim Aufbau von Strafbestimmungen wird herkömmlicherweise ein bestimmter Tatbestand ("Wer öffentlich zu einem Verbrechen auffordert, ...") mit einer bestimmten Rechtsfolge verknüpft ("wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft", Art. 259 Abs. 1 StGB). Wenn eine Vielzahl von Tatbeständen mit derselben Rechtsfolge verknüpft werden sollen, rechtfertigt sich auch der umgekehrte Aufbau.

Beispiel:

- Art. 17 und 18 des Jagdgesetzes (SR 922.0).

7442 Objektiver Tatbestand

⁶⁷⁹ Der Täter wird regelmässig mit dem allgemeinen "Wer" bezeichnet. Bestimmte Personenkategorien sollen nur ausnahmsweise, wenn wichtige

Gründe dafür sprechen, als Täter genannt werden, weil damit ein so genanntes Sonderdelikt geschaffen wird.

⁶⁸⁰ Tatbestandselemente sind möglichst präzise zu formulieren. Der Gesetzgeber muss die Möglichkeiten der Präzisierung voll ausschöpfen. Blankettstrafdrohungen bzw. strafrechtliche Generalklauseln sind zu vermeiden. Verweisungen auf andere Artikel des Gesetzes sind möglichst zu vermeiden; gegebenenfalls darf auf Vorschriften verwiesen werden, die ihrerseits hinreichend klare Gebote oder Verbote enthalten.

⁶⁸¹ Es ist darauf zu verzichten, in einem Gesetz alle "Widerhandlungen gegen die Ausführungsvorschriften" unter Strafe zu stellen. Für eine differenzierte Normierung bestehen verschiedene Möglichkeiten:

- Das Gesetz kann bestimmen, für welche dem Inhalt nach umschriebenen Ausführungsvorschriften eine Strafdrohung gelten soll.

Beispiel:

- Art. 24 Abs. 1 Bst. e UWG (SR 241).

- Das Gesetz kann den Bundesrat zum Erlass von Strafbestimmungen ermächtigen oder festlegen, dass eine Strafdrohung für jene Ausführungsvorschriften gelten soll, deren Übertretung der Bundesrat ausdrücklich unter Strafe stellt.

Beispiele:

- Art. 103 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01).
- Art. 44 Abs. 1 Bst. f des Strahlenschutzgesetzes (SR 814.50).

⁶⁸² Wird in einer Vollzugsverordnung auf die Strafdrohung des übergeordneten Gesetzes Bezug genommen, bietet sich folgende **Formulierung** an: "*Wer... (Tatbestand), wird nach Artikel... des Gesetzes mit ... bestraft.*"

7443 *Vorsatz, Fahrlässigkeit*

⁶⁸³ Angesichts der Unbestimmtheit von Artikel 333 Absatz 7 StGB ist stets ausdrücklich zu bestimmen, ob nur die vorsätzliche oder auch die fahrlässige Begehung strafbar sein soll.

⁶⁸⁴ **Formulierungsvorschlag:** "Wer vorsätzlich oder fahrlässig..." oder bei differenzierter Strafdrohung: "Wer vorsätzlich ... (Tatbestand), wird mit ... bestraft. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe...".

⁶⁸⁵ Vorsätzliches und fahrlässiges Verhalten dürften hinsichtlich Strafrahmen prinzipiell nur im Bagatellbereich (bei Ordnungswidrigkeiten oder

Übertretungen bis höchstens 10'000 Franken Geldstrafe) auf die gleiche Stufe gestellt werden. Bei Verbrechen und Vergehen müssen sich die Strafrahmen - deutlich - unterscheiden.

7444 Strafdrohung

⁶⁸⁶ Das Gebot der Rechtsgleichheit verlangt unter anderem, dass für vergleichbare Straftatbestände vergleichbare Strafdrohungen vorgesehen werden.

⁶⁸⁷ Für Freiheitsstrafen ist Artikel 40 StGB (Freiheitsstrafe in der Regel mindestens sechs Monate; Höchstdauer 20 Jahre, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich lebenslänglich vor) zu beachten.

⁶⁸⁸ Für die Qualifizierung einer Straftat als Verbrechen oder Vergehen ist Artikel 10 StGB zu beachten. Demnach sind Verbrechen Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind (Abs. 2). Vergehen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind (Abs. 3).

⁶⁸⁹ Für Geldstrafen ist Artikel 106 Absatz 1 StGB zu beachten. Allerdings wird im Nebenstrafrecht der Höchstbetrag von CHF 10'000.— für Übertretungen häufig überschritten.

Beispiele:

- Art. 10 Abs. 1 und 3 des Embargogesetzes (SR 946.231): Busse bis zu CHF 100'000.— bei Übertretungen bei vorsätzlicher Begehungsweise; bis zu CHF 40'000.— bei Fahrlässigkeit;
- Art. 18 des Jagdgesetzes (SR 922.0): Busse bis zu CHF 20'000.—.

⁶⁹⁰ Bei Freiheitsstrafen sollte von nicht gebräuchlichen Strafdrohungen (wie etwa 2 oder 4 Jahre Freiheitsstrafe) abgesehen werden.

⁶⁹¹ Gesetzliche Mindeststrafen sind zu vermeiden, weil sie das Ermessen des zuständigen Gerichts bzw. der zuständigen Behörde einschränken und zu unbilligen Ergebnissen führen können.

7445 Verhältnis zu anderen Strafbestimmungen

⁶⁹² Kann man auf einen neuen Straftatbestand aus sachlichen Gründen nicht verzichten und ist abzusehen, dass dieser neue Straftatbestand im Anwendungsfall mit einem Tatbestand des StGB oder eines andern Erlasses in Konkurrenz treten könnte, so ist das Verhältnis der beiden Strafbestimmungen zueinander zu regeln. Denkbar sind verschiedene Möglichkeiten:

- Im Konkurrenzfall soll **stets nur der eine Tatbestand** Anwendung finden.

Beispiele:

- Art. 40 Abs. 4 des Sprengstoffgesetzes (SR 941.41);
- Art. 72 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20, nur bezüglich Art. 234 StGB).

- Im Konkurrenzfall soll **unter bestimmten Bedingungen** nur der eine Tatbestand Anwendung finden.

Beispiel:

- Art. 40 Abs. 1 des Sprengstoffgesetzes (SR 941.41).

- Im Konkurrenzfall soll **der "schwerere"**, d.h. jener **Tatbestand** Anwendung finden, der eine schwerere Höchststrafe vorsieht.

Beispiele:

- Art. 45 Ziff. 1 des Rohrleitungsgesetzes (SR 746.1);
- Art. 21 Abs. 3 des Jagdgesetzes (SR 922.0).

- Im Konkurrenzfall sollen **beide Tatbestände** Anwendung finden. In diesem Fall gilt, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht, Artikel 49 Absatz 1 StGB (Asperationsprinzip).

Beispiel:

- Art. 72 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20).

⁶⁹³ Die ausschliessliche Anwendung nur des einen Tatbestandes ist dann am Platz, wenn dieser das strafbare Verhalten auch nach den Merkmalen des andern Tatbestandes erfasst und angemessen ahndet. Umgekehrt ist die Anwendung beider Tatbestände angebracht, wenn mit derselben Handlung verschiedene Rechtsgüter verletzt werden (z.B. Schutz der öffentlichen Gesundheit und Schutz von Leib und Leben einzelner Menschen). Wenn strafbare Handlungen vom StGB oder vom Verwaltungsstrafrecht, welches sich allerdings nur auf Leistungs- und Abgabebetrug, Urkundenfälschung, Unterdrückung von Urkunden sowie Begünstigung beschränkt (®s. Art. 14 ff.), erfasst werden, ist auf den Erlass weiterer Strafbestimmungen zu verzichten. Wenn das Verwaltungsstrafrecht ohnehin Anwendung findet (®s. Ziff. 741 oben), kann speziell auf diese Bestimmungen verwiesen werden.

Beispiele:

- Art. 45 Abs. 1 des Strahlenschutzgesetzes (SR 814.50);
- Art. 44 des Waldgesetzes (SR 921.0);
- Art. 45a des Rohrleitungsgesetzes (SR 746.1).

⁶⁹⁴ Der Leistungs- und Abgabebetrag ist nach Artikel 14 Absätze 1 und 2 VStrR allerdings an die Voraussetzung geknüpft, dass der Täter die Behörde "arglistig irreführt". Soll auf dieses Tatbestandsmerkmal verzichtet werden, muss dies in einem Spezialerlass ausdrücklich vorgesehen werden (® s. Art. 14 Abs. 3 VStrR).

7446 *Gerichtsbarekeit*

⁶⁹⁵ Im Nebenstrafrecht des Bundes ist stets festzulegen, welches Organ zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten erstinstanzlich zuständig sein soll.

⁶⁹⁶ Soweit die Kantone mit dem Vollzug eines Erlasses betraut werden, soll ihnen auch die Strafverfolgung übertragen werden. Umgekehrt ist die Strafverfolgung durch eine Bundesverwaltungsbehörde dann vorzusehen, wenn auch der Gesetzesvollzug den Bundesbehörden übertragen wird.

Beispiele:

- Art. 45 i.V.m. Art. 73 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20);
- Art. 57 des Elektrizitätsgesetzes (SR 734.0);
- Art. 46a Abs. 2 des Rohrleitungsgesetzes (SR 746.1);
- Art. 36 i.V.m. Art. 41 und 62 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01).

⁶⁹⁷ Die Bundesgerichtsbarkeit sollte nur ausnahmsweise und nur nach Rücksprache mit dem Bundesstrafgericht und der Bundesanwaltschaft vorgesehen werden.

7447 *Mitteilung von Strafurteilen*

⁶⁹⁸ In diversen Gesetzen finden sich heute noch Bestimmungen, welche die Mitteilung von Strafurteilen an die Bundesanwaltschaft regeln. Indessen wird die Mitteilung von Strafurteilen kantonaler Behörden an Bundesbehörden in der Verordnung vom 10. November 2004 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide (Mitteilungsverordnung, SR 312.3) umfassend normiert. Neue gesetzliche Mitteilungspflichten sollten daher nicht mehr

geschaffen werden; bestehende sind bei nächster Gelegenheit aufzuheben und in die genannte Verordnung zu integrieren.

75 *Administrative Zwangsmittel*

⁶⁹⁹ Administrative Zwangsmittel dienen zur Durchsetzung des Verwaltungsrechts gegenüber Personen, die ihre Pflichten missachten. Das Zwangsmittel muss immer in konkretem Zusammenhang mit den durchzusetzenden Rechtspflichten stehen. Es wird zwischen zwei Arten von Zwangsmitteln unterschieden.

⁷⁰⁰ Die **exekutorischen Zwangsmittel** zielen auf die Bewahrung oder Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands sowie auf eine reale Erfüllung der verwaltungsrechtlichen Pflichten. Zu ihnen gehören die Schuldbetreibung, der unmittelbare Zwang gegen Personen oder ihre Sachen (z.B. Zwangsimpfung, Beschlagnahme von gesundheitsschädigenden Lebensmitteln) und die Ersatzvornahme (z.B. Abbruch von nicht bewilligten Bauten oder die zwangsweise Vorführung eines Zeugen @s. Art. 44 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess, SR 273), hat im Unterschied zu anderen Strafen exekutorischen Charakter. Allerdings kann die ebenfalls unter diese Mittel fallende Beugestrafe wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen (@s. Art. 292 StGB) nur zum Zuge kommen, wenn die Pflichtverletzung nicht bereits von einem anderen Straftatbestand erfasst wird.

⁷⁰¹ Der Anwendungsbereich der exekutorischen Zwangsmittel umfasst vor allem die Vollstreckung von Verfügungen. Dafür sind grundsätzlich die Artikel 39-43 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) massgebend. Diese Bestimmungen gelten allerdings nur, wenn Behörden des Bundes (@s. Art. 1 Abs. 1 VwVG) verfügt haben. Sie enthalten jedoch Regeln, die im Verwaltungsrecht allgemein anerkannt sind und heute insbesondere durch Artikel 5, 29, 31, 35 und 36 BV in allgemeiner Form für das Handeln aller Behörden zum Massstab gemacht werden.

⁷⁰² Die **repressiven Zwangsmittel** fügen dem Pflichtvergessenen Nachteile zu. Dadurch sollen einerseits unmittelbar gesetzliche Pflichten durchgesetzt und andererseits erfolgte Rechtsverletzungen geahndet und zugleich eine vorbeugende Wirkung erzielt werden. Repressive Zwangsmittel sind die Anordnung von administrativen Rechtsnachteilen (z.B. Disziplinar massnahmen, Entzug von Bewilligungen) und die Bestrafung (Geldstrafen, gemeinnützige Arbeit, Freiheitsstrafe, allenfalls in Verbindung mit Massnahmen; @s. auch Ziff. 74 oben [Strafbestimmungen]).

⁷⁰³ Falls es notwendig erscheint, im Spezialerlass die Grundregeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu ergänzen, oder wenn es darum geht, die Voraussetzungen für den Einsatz von administrativen Zwangsmitteln zu formulieren, sind die **folgenden Grundsätze für die Rechtsetzung zu beachten:**

1. Für **repressive Zwangsmittel**, die direkt in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen eingreifen, ist eine ausdrückliche **formellgesetzliche Grundlage** erforderlich. Für weniger schwer wiegende Sanktionen ist zumindest die Schaffung einer materiellgesetzlichen Grundlage erforderlich (@s. auch Ziff. 74 oben [Strafbestimmungen]).

Bei den **exekutorischen Zwangsmitteln** ist dem Gesetzmässigkeitsprinzip hingegen Genüge getan, wenn **die zu vollstreckende Pflicht** auf **das Gesetz** abgestützt werden kann.

2. Die Bestimmungen über die Zwangsmittel müssen so formuliert werden, dass in jedem Fall dem verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** Rechnung getragen werden kann (@s. Art. 42 VwVG).
3. Administrative Rechtsnachteile knüpfen in der Regel an eine verschuldete **Pflichtverletzung** an (@s. z.B. BGE 105 Ib 118, 120). Wenn das Erfordernis eines Verschuldens nicht sachgerecht erscheint (beispielsweise bei Verpflichtungen, die grössere Betriebe und Unternehmen betreffen), kann darauf verzichtet werden. Aus den Bestimmungen sollte eindeutig hervorgehen, ob ein Verschulden verlangt wird.
4. Wenn eine Pflichtverletzung mit verschiedenen administrativen Rechtsnachteilen geahndet werden kann, muss geregelt werden, ob eine **Kumulation** möglich ist.
5. Die **Kosten**, die der Verwaltung aus der Anwendung von Zwangsmitteln erwachsen, sollen grundsätzlich von den Säumigen getragen werden (@s. auch Ziff. 41 der Weisungen vom 19. März 1984 über Gebührenerlasse, BBl 1984 I 1372). Die Überwälzung soll deshalb gesetzlich vorgesehen werden (@s. z.B. Art. 41 Abs. 1 Bst. a VwVG).
6. Soll die **Aufhebung** einer Verfügung als Sanktion für ein Fehlverhalten des Adressaten, das die Gesetzmässigkeit der Verfügung nicht berührt, ausgesprochen werden können, muss dieser so genannte Entzug ausdrücklich geregelt werden. Entzug (@s. z.B. Führerausweisentzug nach Art. 16 SVG, SR 741.01) und Widerruf können nicht immer klar unterschieden werden. Der Widerruf von begünstigenden Verfügungen (z.B. Bewilligungen, Konzessionen, Subventionsverfügungen), die von Anfang an fehlerhaft waren oder es nachträglich geworden sind, stellt nämlich keine repressive Massnahme dar. Das Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt die Korrektur solcher Verfügungen; einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedarf es dazu nicht. Die Zulässigkeit des Widerrufs ist nach den Grundsätzen über die Rechtsbeständigkeit von Verfügungen zu beurteilen. Es empfiehlt sich dort, wo mit Zweifelsfällen gerechnet werden muss, genügend weite gesetzliche Regelungen bereitzustellen.

76 *Finanzielle Bestimmungen und Haftpflichtbestimmungen*

761 *Finanzielle Bestimmungen*

7611 *Öffentlich-rechtliche Abgaben*

⁷⁰⁴ Der Begriff der Abgabe wird vorliegend als Oberbegriff für Steuern, Lenkungsabgaben, Aufsichtsabgaben, Vorzugslasten, Gebühren etc. verwendet.

Abgaben-Schema

	Steuern wie Einkommens- und Vermögenssteuern	Kostenanlassungssteuern wie Mineralölsteuerzuschlag, Kurtaxe	Sonderabgaben wie Aufsichtsabgaben der Banken und Privatversicherungen	Vorzugslasten wie die Grundstückeigentümerbeiträge an Erschliessungsanlagen	Gebühren
Zurechnungszusammenhang zwischen Abgabeverwendungszweck und Kreis der Abgabepflichtigen	Kein Zusammenhang ("Voraussetzungslosigkeit")	Ein bloss möglichst wenig willkürlicher Zusammenhang (unter Einschluss von Abgabepflichtigen, die mit dem Abgabeverwendungszweck nichts zu tun haben)	Besonderer Zusammenhang wie qualifizierte Gruppenäquivalenz, d.h. Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zugute kommt	Individualäquivalenz	
Anforderungen an die verfassungsrechtliche Grundlage für die Abgabenerhebung durch den Bund	Ausdrückliche und spezifische Verfassungsgrundlage		Erhebung kraft Sachzusammenhangs, d.h. gestützt auf Sachkompetenz des Bundes (z.B. Art. , Art. 98 BV für die Aufsichtsabgabe im Bereich der Banken und Privatversicherungen)		

Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	Festlegung des Kreises der Abgabepflichtigen, des Gegenstandes und der Bemessung der Abgaben auf Stufe des formellen Gesetzes erforderlich	Formellgesetzliche Delegation der Festlegung der Abgabebemessung an Verordnungsgeber zulässig, soweit die Bemessung unter dem Blickwinkel des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips überprüfbar ist
--------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7611.1 Steuern

⁷⁰⁵ Steuern sollen den Finanzbedarf des Gemeinwesens decken. Sie werden von jedermann, der einen dem gesetzlichen Tatbestand entsprechenden Sachverhalt verwirklicht, bezogen. Die Steuerpflicht knüpft nicht an eine bestimmte Gegenleistung des Gemeinwesens an, etwa an den Nutzen oder Vorteil, der dem Pflichtigen aus staatlichen Vorkehren erwächst. Soweit besteht sie "voraussetzungslos". Es werden folgende Steuerarten unterschieden:

- Allgemeine Steuern zur Deckung des generellen Finanzbedarfs, wobei zwischen direkten (Einkommens-, Vermögens-, Kapitalgewinnsteuer) und indirekten Steuern (Zölle, Mehrwertsteuer) unterschieden wird.
- Zwecksteuern zur ausschliesslichen Finanzierung im Voraus festgelegter staatlicher Aufgaben, z.B. Verbrauchssteuer auf Treibstoffe (@s. Art. 86 BV) sowie Tabaksteuer, Steuer auf gebrannten Wassern und Abgaben aus dem Betrieb von Spielbanken (deren Reinertrag nach Art. 112 Abs. 5 BV zur Finanzierung der AHV zu verwenden ist), Kurtaxen.

Zweckbindung: ja oder nein?

⁷⁰⁶ Die Bindung von Steuern an einen Zweck ist eine Möglichkeit, um die Erfüllung einer Aufgabe sicherzustellen, die innerhalb der öffentlichen Interessen einen spezifischen Stellenwert genießt. Die Zweckbindung hat zur Folge, dass diese Finanzen nur noch für diese Aufgabe verwendet und nicht mehr zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs herangezogen werden dürfen. Für die mit der Erfüllung der Aufgabe beauftragten Stellen wird damit ein Anreiz geschaffen. Der Nachteil eines derartigen Mechanismus liegt im Verlust der finanzpolitischen Flexibilität.

Grundsätze für die Rechtsetzung:

1. Der Bund darf nur diejenigen Steuern erheben, die in der **Bundesverfassung** vorgesehen sind (@s. Art. 128 sowie 130-133 BV, Art. 106 Abs. 3 BV).
2. Artikel 127 BV enthält die **Grundsätze der Besteuerung**: Die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, ist in den Grundzügen

im formellen Gesetz selbst zu regeln (®s. auch Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung (®s. BGE 132 I 153 E.3.1, 126 I 76 E.2, 124 I 289 E.3, 122 I 305 E.6; sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

3. Ebenfalls in das formelle Gesetz gehören **Ausnahmen von der Steuerpflicht** (®s. BGE 122 I 305 E. 6, 103 Ia 242) sowie eine allfällige Zweckbindung des Steuerertrags.
4. Die steuerliche Belastung darf nicht so hoch sein, dass die Vermögen der Steuerpflichtigen in ihrer Substanz ausgehöhlt werden oder die Neubildung von Vermögen nicht mehr möglich ist (**Verbot der konfiskatorischen oder prohibitiven Besteuerung**, ®s. BGE 128 II 112 E.10b, 106 Ia 342, E.6a, 105 Ia 134, 139).

7611.2 Lenkungsabgaben

⁷⁰⁷ Lenkungsabgaben werden in der Absicht erhoben, das Verhalten der Pflichtigen zu beeinflussen: z.B. ökologische Lenkungsabgabe (®s. z.B. das CO₂-Gesetz, SR 641.71, oder die Lenkungsabgaben nach Art. 35a ff. des Umweltschutzgesetzes, SR 814.01). Der finanzielle Ertrag ist bei diesen Abgaben nur eine Nebenfolge. Die Lenkungsabgabe darf nicht aus rein finanziellen Gründen erhöht werden. Aus diesem Grund zögert die Lehre, eine zwingende Verwendung der Abgabenerträge im Interesse des gesetzlichen Lenkungsziels zuzulassen.

Grundsätze für die Rechtsetzung:

1. Die Lenkungsabgaben müssen **nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung** vorgesehen sein. Es genügt, wenn das mit der Abgabe verfolgte Lenkungsziel durch eine Sachkompetenz des Bundes abgedeckt ist.
2. Das **Gesetzmässigkeitsprinzip** gilt für die Lenkungsabgaben grundsätzlich in gleichem Masse wie für andere verwaltungsrechtliche Lenkungsinstrumente (125 I 183, E.4d). Muss die Höhe der Abgabe häufig angepasst werden, ist es zulässig, die endgültige Abgabebemessung gestützt auf die gesetzlich hinreichend bestimmten Kriterien (z.B. Differenz zwischen Weltmarktpreis und Inlandgestehungskosten eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses) auf Verordnungsstufe festzulegen.

7611.3 Vorzugslasten

⁷⁰⁸ Vorzugslasten sind wie die Gebühren Kausalabgaben, die als Beitrag an die Kosten einer öffentlichen Einrichtung denjenigen Personen auferlegt

werden, denen aus der Einrichtung wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen.

Beispiel:

- Beitrag des Grundeigentümers an den Strassenbau oder für die Möglichkeit des Kanalisationsanschlusses.

⁷⁰⁹ Die Vorzugslasten sind einerseits nach den zu deckenden Kosten oder Kostenanteilen zu bemessen und andererseits auf die Nutzniesser der öffentlichen Einrichtung nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils zu verlegen, der dem Einzelnen erwächst. Zur Bewertung des Vorteils dürfen schematische Kriterien verwendet werden (@ s. BG vom 30.6.2005, ZBI 2006 382, E.3; BGE 128 I 46, E.4, 122 I 305, E.4b, 110 Ia 205 E.4c).

⁷¹⁰ Dem **Gesetzmässigkeitsprinzip** unterstehen die Vorzugslasten in gleichem Masse wie die Steuern. In Bezug auf die Höhe der Abgabe muss das formelle Gesetz mindestens festlegen, welche Kosten zu welchem Teil durch die Vorzugslast gedeckt werden können und nach welchem Kriterium grundsätzlich die Verteilung auf die Pflichtigen erfolgt (@ s. BGE 132 II 371, E.2, 122 I 305; 99 Ia 594, 603).

7611.4 Ersatzabgaben

⁷¹¹ Ersatzabgaben sind wie die Gebühren und die Vorzugslasten Kausalabgaben, welche von Personen zu entrichten sind, die von einer öffentlich-rechtlichen Sach- oder Dienstleistungspflicht befreit werden.

Beispiele:

- Ersatzabgaben an Stelle der Errichtung von Parkplätzen oder der Neuaufforstung eines Waldes;
- Militärpflichtersatz (@ s. Bundesgesetz vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe; WPEG, SR 661).

⁷¹² Die Ersatzabgabe ist nach dem Vorteil zu bemessen, der dem Pflichtigen aus der Befreiung von der primären Leistungspflicht erwächst (@ s. BGE vom 18.8.1999, ZBI 2003, 551, E.5, 97 I 792, E.8). Sie darf nicht höher sein, als es zum Ausgleich dieses Vorteils notwendig ist; sie darf aber auch nicht so tief festgesetzt werden, dass ein Anreiz zur Nichterfüllung der primären Leistungspflicht besteht.

⁷¹³ Das **Gesetzmässigkeitsprinzip** gilt für die Ersatzabgaben grundsätzlich in gleichem Masse wie für die anderen Kausalabgaben (BGE vom 15.7.2005, ZBI 2006, 484, E.4.2, BGE vom 28.6.2005, ZBI 2006, 369, E.4.1). Die Höhe der Abgabe kann auf Verordnungsstufe geregelt werden, wenn nach der Natur der primären Leistungspflicht genügend bestimmte

Kriterien für die Berechnung des auszugleichenden Vorteils vorhanden sind.

7611.5 Gebühren

⁷¹⁴ Gebühren werden - im Gegensatz zu den voraussetzungslos geschuldeten Steuern - als Gegenleistung für eine staatliche Verrichtung oder für die Einräumung eines bestimmten Vorteils erhoben. Es handelt sich dabei um Kausalabgaben.

⁷¹⁵ **Verwaltungsgebühren** werden von Personen entrichtet, die eine Amtshandlung veranlasst haben. Eine Unterart der Verwaltungsgebühren sind die Kanzleigebühren.

⁷¹⁶ **Benutzungsgebühren** sind das Entgelt, das für die Inanspruchnahme öffentlicher Betriebe, Einrichtungen oder Anlagen zu entrichten ist.

⁷¹⁷ **Monopol-, Regal- und Sondernutzungsgebühren** stellen die Gegenleistung dafür dar, dass der Pflichtige eine dem Staat vorbehaltene Tätigkeit oder ein Sondernutzungsrecht an einer öffentlichen Sache ausüben darf.

Grundsätze für die Rechtsetzung:

1. Gebühren bedürfen grundsätzlich einer **Grundlage in einem formellen Gesetz** (®s. Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Die Höhe der Gebühr darf auf Verordnungsstufe festgelegt werden, sofern nach der Natur der in Frage stehenden staatlichen Leistung eine Anwendung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips möglich ist (®s. Art. 46a RVOG; 130 I 113 E. 2.2, 126 I 180, 125 I 182, 123 I 248, 254, 112 Ia 39, 44).
2. Vom Erfordernis der formellgesetzlichen Grundlage ausgenommen sind die **Kanzleigebühren**; sie können auf Grund einer Verordnung erhoben werden. Unter Kanzleigebühren sind Abgaben für einfache Tätigkeiten der Verwaltung zu verstehen, die ohne besonderen Prüfungs- oder Kontrollaufwand erbracht werden. Die Abgaben dürfen einen bescheidenen Betrag (etwa 30 Franken) nicht übersteigen (®s. BGE 125 I 173 E.9b, 112 Ia 39 E.2, 107 Ia 29, 32).
3. Nach dem **Kostendeckungsprinzip** soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen (®s. 131 II 735 E.3; Botschaft zu Art. 46a RVOG, BBI 2003, 5760f.). Auf kostenunabhängige Gebühren, insbesondere Monopol-, Regal- und Sondernutzungsgebühren, ist das Kostendeckungsprinzip aber nicht anwendbar (®s. BGE 131 II 735 E.3.2, 4, 124 I 11, 101 Ib 462, 468; 100 Ia 131, 140), und die Benutzungsgebühren öffentlicher Betriebe dürfen jedenfalls einen Gewinn abwerfen (®s. BGE 122 I 279 E. 6a, 102 Ia 397, 403).

4. Das aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip abgeleitete **Äquivalenzprinzip** verlangt, dass eine Gebühr nicht in offensichtlichem Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Der Wert einer Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (@s. BGE 130 III 225 E. 2, 130 I 113 E. 2.4, 128 I 47 E. 4; 126 I 180; 109 Ib 308, 314).
5. Der Gebührentarif muss den Grundsatz der **Rechtsgleichheit** und das **Willkürverbot** beachten, das heisst er muss nach sachlichen Gesichtspunkten ausgestaltet sein und darf keine Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist. Zulässig ist jedoch eine schematische Gebührenbemessung nach durchschnittlichen Erfahrungswerten (@s. BGE 130 III 225 E. 2.4, 125 I 1, 106 Ia 241, 244.).

7611.6 Sozialversicherungsbeiträge

⁷¹⁸ Mit Sozialversicherungsbeiträgen werden die Ausgaben von Einrichtungen der Sozialversicherung (@s. zum Begriff: Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3. Auflage, Bern 2003, 47, 57ff.) ganz oder teilweise finanziert.

⁷¹⁹ Der Kreis der Beitragspflichtigen ist im formellen Gesetz festzulegen. Neben den Versicherten werden oft deren Arbeitgeber zu Beiträgen herangezogen.

⁷²⁰ In der Sozialversicherung wird häufig über die blosse Risikoverteilung hinaus ein sozialer Ausgleich angestrebt. Die Beiträge können deshalb zusätzlich zum versicherungstechnisch Notwendigen einen Solidaritätsbeitrag enthalten (@s. Locher, a.a.O., 64f.). Solche Solidaritätsbeiträge weisen die Merkmale von zweckgebundenen Steuern auf. Wenn sie in einer Beitragsordnung ein bedeutendes Ausmass annehmen (z.B. AHV/IV), muss die Höhe der Beiträge durch das formelle Gesetz bestimmt werden.

7612 Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionen)

7612.1 Problemstellung

⁷²¹ Die Bundesverfassung enthält die wichtigsten finanzpolitischen Grundsätze:

- Artikel 126 und 159 Absatz 4 BV strebt auf Dauer ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben sowie den Abbau des Bilanzfehlbetrags des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage an;

- Artikel 100 Abs. 4 BV hält die Gemeinwesen an, bei ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen.

⁷²² Von Verfassungen wegen müssen daher die Gesetze und Verordnungen des Bundes derart ausgestaltet werden, dass eine den genannten Anforderungen gerecht werdende Haushaltführung möglich ist (® s. Art. 2 Abs. 2 und 3 des Finanzhaushaltgesetzes [FHG], SR 611.0). Das gilt in ganz besonderer Weise auch für Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionen), weil diese insgesamt rund einen Drittel der Bundesausgaben ausmachen. Dieser Bereich wird durch das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1) geregelt.

⁷²³ Die nachfolgenden Erläuterungen sollen Artikel 7 Buchstabe h und Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d des Subventionsgesetzes verdeutlichen, wonach Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse so auszugestalten sind, dass den finanzpolitischen Erfordernissen so weit als möglich Rechnung getragen werden kann, insbesondere durch Kreditvorbehalte und Höchstsätze.

⁷²⁴ Zu beachten ist, dass die Bindung an die bewilligten Kredite in Subventionserlassen eine andere Bedeutung hat als das Gebot in Artikel 31 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes an die Verwaltung, nur im Rahmen bewilligter Kredite Zahlungen zu leisten. Ein Kreditvorbehalt in einem Subventionserlass hat Aussenwirkungen, schliesst Rechtsansprüche aus oder relativiert sie. Demgegenüber hat das erwähnte Gebot im Finanzhaushaltgesetz allein interne Wirkung; falls die bewilligten Kredite nicht ausreichen, um die Subventionen zu finanzieren, sind nämlich zusätzliche Kredite zu beantragen (® s. VPB 49, [1985], IV, Nr. 59, S. 374 f.).

7612.2 Finanzpolitisch flexible Ausgestaltung von Subventionsnormen

⁷²⁵ Subventionsnormen können in folgenden Fällen finanzpolitisch flexibel ausgestaltet werden:

- **Finanzhilfen** (® s. Art. 3 Abs. 1 SuG):

Die finanzpolitische Flexibilität muss mit dem Finanzhilfeszweck vereinbar sein. Vereinbarkeit ist in der Regel bei Finanzhilfen an Investitionen gegeben. Unvereinbarkeit liegt hingegen vor, wenn die Finanzhilfen längerfristige Aktivitäten fördern oder erhalten sollen (z.B. Finanzhilfen an Betriebsausgaben).

- **Abgeltungen** (® s. Art. 3 Abs. 2 SuG):

Die finanzpolitische Flexibilität muss mit der abzugeltenden Verpflichtung vereinbar sein. Vereinbarkeit mit der abzugeltenden Verpflichtung ist in der Regel gegeben, wenn die massgebenden Verhaltensvorschriften der Vollzugsbehörde hinsichtlich des Ausmasses oder des Zeitpunktes der Abgeltung einen Entscheidungsspielraum belassen.

⁷²⁶ Abgeltungen sind von Finanzhilfen zu **unterscheiden**: Abgeltungen werden zur Milderung oder zum Ausgleich finanzieller Lasten entrichtet, die aus der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener oder öffentlich-rechtlicher Aufgaben, welche dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind, entstehen (Art. 3 Abs. 2 SuG). Finanzhilfen werden hingegen gewährt, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder sicherzustellen (Art. 3 Abs. 1 SuG). In der Praxis lässt sich die Trennlinie indes nicht immer leicht ziehen (@ s. BBI 1998 2051, 2059).

7612.3 Sicherstellung der finanzpolitischen Flexibilität

7612.31 Die gesetzliche Grundlage

⁷²⁷ Zur Leistung von Finanzhilfen und Abgeltungen bedarf es einer Grundlage im Gesetz. Damit der Bund die finanzpolitische Flexibilität behalten kann, sollen keine Rechtsansprüche auf Subventionen (Finanzhilfen und Abgeltungen, Art. 3 SuG, SR 616.1) statuiert werden. Allenfalls wäre der Anspruch höchstens dem Grundsatz, nicht aber der Höhe nach festzulegen.

⁷²⁸ Dies kann in zwei Formen geschehen: Mit einer Einschränkung, dass Finanzhilfen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder mit einer "Kann-Bestimmung".

Formulierungsvorschlag:

- "Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen/Abgeltungen."

Mit dieser Formulierung besteht im Rahmen der bewilligten Kredite ein Rechtsanspruch auf die Finanzhilfen oder Abgeltungen. Übersteigen die eingereichten Gesuche die verfügbaren Mittel, erstellt das zuständige Departement eine Prioritätenordnung (Art. 13 SuG).

Formulierungsvorschlag:

- "Der Bund kann Finanzhilfen/Abgeltungen gewähren."

Eine solche Formulierung schafft auf den ersten Blick auch in der Sache keinen Rechtsanspruch, allerdings nur scheinbar. Da die Verwaltung nicht willkürlich entscheiden darf, muss sie sich bei ihren Entscheiden an objektive Kriterien halten. Hat sie eine gewisse Praxis bei der Beurteilung der Gesuche entwickelt, darf sie nicht ohne begründeten Anlass davon abweichen. Ein völlig freies Ermessen der Verwaltung gibt es nicht.

⁷²⁹ Wenn das Ermessen der Verwaltung kleiner sein soll, müssen deshalb weitere Einschränkungen ins Gesetz aufgenommen werden.

Beispiele:

- Der Bund kann "für innovative Projekte" Finanzhilfen/Abgeltungen gewähren;
- Der Bund kann "in schweren Fällen" Finanzhilfen/Abgeltungen gewähren.

7612.32 Subventionen im Rahmen des Voranschlagsjahres

⁷³⁰ Subventionen werden meist in einem Jahr bewilligt und ausbezahlt. In diesem Fall muss das zuständige Amt einen Zahlungskredit beantragen (® s. zur ganzen Terminologie Art. 20 ff. der Finanzhaushaltsverordnung, FHV, SR 611.01). Unter gewissen Voraussetzungen können diese Kredite ins nächste Jahr übertragen werden.

7612.33 Subventionen mit längerfristigen Verpflichtungen

⁷³¹ Wenn für die Ausrichtung von Subventionen Verpflichtungen begründet werden, die über das Voranschlagsjahr hinausgehen, ist ein Verpflichtungskredit einzuholen (Art. 25 Finanzhaushaltsgesetz, SR 611.0 und Art. 29 FHV).

Beispiele:

- Art. 10 des Forschungsgesetzes (SR 420.1);
- Art. 98 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1).

Formulierungsvorschlag:

- Das Departement für ... gewährt Finanzhilfen im Rahmen der bewilligten Kredite. Die Bundesversammlung bewilligt den Höchstbetrag der finanziellen Mittel pro Jahr/für mehrere Jahre mit einfachem Bundesbeschluss.

762 Haftpflichtbestimmungen

⁷³² Für die Haftung des Bundes, seines Bundespersonals sowie der Organisationen, die Bundesaufgaben vollziehen, gelten die Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes (SR 170.32). Demnach haftet der Bund für widerrechtlich zugefügten Schaden, ohne Rücksicht auf das Verschul-

den (@s. Art. 3 Abs. 1; @s. auch Art. 19). In verschiedenen Bereichen bestehen Sonderbestimmungen.

Beispiele:

- Art. 135-143 des Militärgesetzes (MG, SR 510.10);
- Art. 44 des Eisenbahngesetzes (SR 742.101).

⁷³³ Die ausservertragliche privatrechtliche Haftung ist in den Artikeln 41-61 des Obligationenrechts (OR, SR 220) geregelt. Ausserdem enthalten zahlreiche Bundesgesetze Sonderbestimmungen.

Beispiele:

- Art. 58-89 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01);
- Art. 30 ff. des Bundesgesetzes vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (SR 814.91).

⁷³⁴ Die vertragliche privatrechtliche Haftung ist in den Artikeln 97 ff. OR sowie in den Bestimmungen über einzelne Verträge (@s. z.B. Art. 321e oder 398 f. OR) geregelt. Zudem gibt es mehrere Erlasse mit Sonderbestimmungen.

Beispiele:

- Das Transportgesetz (SR 742.40);
- das Übereinkommen vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (@s. Anlage A Anhang A Art. 26 ff. und Anhang B Art. 35 ff., AS 1985 505, SR 0.742.403.1).

⁷³⁵ 1988 wurde eine Gesamtrevision des Haftpflichtrechts eingeleitet; Ziel war die Vereinheitlichung des schweizerischen Haftpflichtrechts. Im Obligationenrecht sollte ein Allgemeiner Teil des Haftpflichtrechts eingefügt werden. Die Regelungen in Spezialgesetzen sollten an diesen Allgemeinen Teil angepasst werden. Bis April 2001 hat eine Vernehmlassung zu einem Vorentwurf stattgefunden, der von einer Expertenkommission ausgearbeitet worden ist. 2004 wurde die „Zusammenstellung der Vernehmlassungen“ publiziert. Der Bundesrat hat aber entschieden, die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts nicht in das Gesetzgebungsprogramm der Legislatur 2003-2007 aufzunehmen.

⁷³⁶ Beim Erlass von Haftpflichtbestimmungen ist darauf zu achten, dass die Einheit des Haftpflichtrechts erhalten bleibt. Es sollen nicht mehr Abweichungen von den allgemeinen Regelungen (Obligationenrecht oder Verantwortlichkeitsgesetz) als notwendig eingeführt werden. Es ist insbe-

sondere darauf zu achten, dass gleiche Probleme in allen Gesetzen gleich geregelt werden.

Beispiel:

- Die Bestimmungen über die obligatorische Haftpflichtversicherung von Art. 16 des Jagdgesetzes (SR 922.0) stimmen trotz unterschiedlicher Regelungsdichte mit Art. 63-68 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01) überein.

⁷³⁷ Beim Erlass von Bestimmungen über eine Berufshaftpflichtversicherung sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen: Soll die Berufshaftpflichtversicherung als Zulassungsvoraussetzung oder als Berufsregel ausgestaltet sein? Soll nur eine Versicherung abgeschlossen oder auch eine gleichwertige Alternative präsentiert werden können? Soll eine Mindestversicherungssumme festgelegt werden? Welche Sanktionen sollen bei Nichtbefolgung zur Anwendung gelangen? Auf welcher Normstufe soll die Bestimmung über die Haftpflichtversicherung eingeführt werden (BG oder VO)?

Beispiele:**Berufshaftpflichtversicherung**

- Als Zulassungsvoraussetzung: Art. 40 des Konsumkreditgesetzes (SR 221.214.1)
- Als Berufsregel: Art. 12 Bst. f des Anwaltsgesetzes (SR 935.61)
- Ohne Alternative zur Versicherung: Art. 16 des Jagdgesetzes (SR 922.0)
- Mit Alternative zur Versicherung: Art. 12 Bst. f des Anwaltsgesetzes (SR 935.61)
- Ohne Mindestversicherungssumme: Art. 40 Bst. h des Medizinalberufsgesetzes (SR-Nr. noch nicht bekannt, Inkrafttreten: voraussichtlich am 01.09.2007)
- Mit Mindestversicherungssumme: Art. 12 Bst. f des Anwaltsgesetzes (SR 935.61)

Formulierungsvorschlag für Alternative:

- "Anstelle der Haftpflichtversicherung können andere, gleichwertige Sicherheiten erbracht werden."

77 *Planung*

⁷³⁸ Die Planungsinstrumente können nach entsprechenden Charakteristiken in Kategorien unterteilt werden: Gesamtplanungen und Raumpläne.

771 *Gesamtplanung*

7711 *Begriff*

⁷³⁹ Die Gesamtplanung stellt einen Akt des Gemeinwesens dar, der einen Planungsprozess wiedergibt und konkretisiert, einen Prozess, der in der Form einer zukünftigen zusammenhängenden Entscheidungsfolge ein bestimmtes Ziel vorgibt und anstrebt⁹. Der Planungsprozess kann in der Regel nach verschiedenen Phasen gegliedert werden:

- Umschreibung des Ziels;
- Retrospektive Analyse der Situation;
- Prospektive Analyse der Situation;
- Katalog der Massnahmen, die zu treffen sind, um das Ziel zu erreichen;
- Umschreibung der zu wählenden Vorgehensweise;
- Überprüfung der Zielerreichung.

⁷⁴⁰ Die Terminologie für die Gesamtplanung ist unterschiedlich: Plan, Planung, Konzept, Konzeption, Programm, Leitbild, Richtlinien, Grundzüge, Absichtsplan, Strategieplan, Ziele, Orientierungspunkte usw.

Beispiele:

- Richtlinien der Regierungspolitik (®s. Art. 146 ParlG, SR 171.10);
- Kantonaler Richtplan i.S. des Raumplanungsrechts (®s. Art. 6 ff. RPG, SR 700);
- Massnahmenplan bei Luftverunreinigungen (®s. Art. 44a USG, SR 814.01);
- Abfallplanung der Kantone (®s. Art. 31 ff. USG, SR 814.01);
- Kataster der Deponien und der anderen durch Abfälle belasteten Standorte (®s. Art. 32c Abs. 2 USG [SR 814.01] und AltIV [SR 814.680]).

⁹ Flückiger, Alexandre, *Le régime juridique des plans*, Bern 1996, S. 14 ff.

7712 **Rechtswirkungen**

⁷⁴¹ Der Gesetzgeber umschreibt die Rechtswirkungen der Planungsprogramme mittels **Bestimmungen, welche den Verbindlichkeitsgrad der Programme präzisieren**. Die Wirkung kann demnach sein:

- verbindlich (@s. Art. 9 Abs. 1 RPG [SR 700]; Art. 44a Abs. 2 USG [SR 814.01]);
- nicht verbindlich (das Planungsprogramm dient als Entscheidungsgrundlage¹⁰).

⁷⁴² Der Gesetzgeber kann auch auf die Wirkung eines bereits bekannten Instituts verweisen (z.B. auf eine Verwaltungsverordnung¹¹).

⁷⁴³ **An Stelle von Bestimmungen, welche einer Planung einen bestimmten unmittelbaren Verbindlichkeitsgrad verleihen**, können im Gesetz Regelungen vorgesehen werden, die den Plan als eines der Elemente bezeichnen, welche die Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu berücksichtigen hat¹², oder die den Plan als Interpretationshilfe für unbestimmte Rechtsbegriffe vorsehen (z.B. für den Begriff des "Bedürfnisses"¹³). Bei diesem Vorgehen verleiht der Gesetzgeber dem Plan indirekte Rechtswirkungen. Diese wiederum können einen unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad annehmen:

- *verbindlich* (das behördliche Handeln muss dem Plan entsprechen¹⁴ oder muss im Plan vorgesehen sein¹⁵);

¹⁰ "Der Plan dient als Entscheidungsgrundlage für die Massnahmen, die gemäss diesem Gesetz zu ergreifen sind" (@s. Art. 2 Abs. 4 des Waadtländer Gesetzes vom 13. Dezember 1989 "sur la gestion des déchets").

¹¹ "Die Mehrjahresprogramme sollen als Richtlinien für die Beurteilung der einzelnen Gesuche dienen" (@s. Art. 2 Abs. 7 der Verordnung vom 27. März 1986 über die Förderung der Forschung im Strassenwesen, SR 427.72).

¹² "Bundesbeiträge werden nur ausgerichtet, wenn [a] die Massnahmen der forstlichen Planung entsprechen, ..." (@s. Art. 39 Abs. 1 Bst. a Waldverordnung, SR 921.01).

¹³ "Die Abfallplanung umfasst insbesondere folgende Bereiche [...]: Bedarf an Abfallanlagen unter Berücksichtigung angemessener Reserven für Betriebsausfälle [...]; Bedarf an Deponievolumen für die nächsten 20 Jahre ..." (@s. Art. 16 Abs. 2 Bstd. d und e TVA, SR 816.600).

¹⁴ **Formulierungsbeispiele:** die Massnahme x ist mit dem Plan *vereinbar* / *entspricht* dem Plan / *stimmt mit* dem Plan *überein*.

Beispiel: "Die Kantone bestimmen entsprechend der Abfallplanung die Standorte der Abfallanlagen, [...]" (@s. Art. 17 TVA, SR 814.600).

¹⁵ *Beispiel:* "Der Bund gewährt die Beiträge nur für Massnahmen ... die im geprüften Strassensanierungsprogramm enthalten sind [...]" (@s. Art. 21 Abs. 2 LSV, SR 814.41).

- *nicht verbindlich* (Plan als Entscheidungsgrundlage¹⁶; Abweichungen vom Plan bedürfen der Begründung¹⁷).

⁷⁴⁴ In einigen Fällen verlangt das Gesetz lediglich, dass vor dem Vollzug einer Massnahme ein dahingehender Plan besteht¹⁸.

772 Raumplan

⁷⁴⁵ Der Raumplan ist eine spezifische, in der Regel kartographische Darstellung eines Gebietes oder einer Gebietseinheit¹⁹. Es lassen sich zwei Hauptgruppen von Raumplänen unterscheiden:

- Pläne, welche den räumlichen Geltungsbereich einer Regelung begrenzen oder die auf ein bestimmtes, vom Gesetz errichtetes Statut verweisen;
- Pläne, welche eine bestimmte, an territoriale Gegebenheiten gebundene Situation umschreiben.

7721 *Pläne, welche den räumlichen Geltungsbereich einer Regelung begrenzen*

⁷⁴⁶ Mit dieser Planart werden eines oder mehrere Gebiete umschrieben, um sie in unterschiedliche Zonen aufzuteilen oder um eines oder mehrere Objekte räumlich zu bestimmen (z.B. ein Feuchtgebiet, eine Strasse, ein Schloss). Die abgegrenzten Zonen sollen den räumlichen Geltungsbereich einer bestimmten Regelung umschreiben, währenddem die Bezeichnung

¹⁶ **Formulierungsbeispiele:** Die Massnahme Y *ist* mit dem Plan *vereinbar* / *trägt* dem Plan *Rechnung* / den Plan *berücksichtigen* / *erfolgt gemäss* dem Plan; die Massnahme Z wird *auf der Grundlage* des Plans / *im Rahmen* des Plans / *in Übereinstimmung mit* dem Plan / *in Umsetzung* des Plans vollzogen.

Beispiel: "[Die Kantone] berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne" (@s. Art. 6 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes, SR 700).

¹⁷ "Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die im Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele und Massnahmen. Abweichungen davon sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen" (@s. Art. 144 Abs. 3 ParlG, SR 171.10).

¹⁸ "Investitionshilfedarlehen an Einzelvorhaben oder Infrastrukturprogramme werden nur gewährt, wenn [...] die Region ein Entwicklungskonzept und ein Mehrjahresprogramm für die Realisierung erarbeitet hat." (@s. Art. 5 Bst. a IHG, SR 901.1).

¹⁹ Flückiger, Alexandre, *Le régime juridique des plans*, Bern 1996, S. 21 ff.

einzelner Objekte auf das vom Gesetz für sie errichtete besondere Statut verweisen soll.

Beispiele:

- Nutzungspläne (@ s. Art. 14ff. RPG, SR 700);
- Gewässerschutzbereiche (@ s. Art. 19 Abs. 1 GSchG, SR 814.20);
- Bezeichnung eines zu schützenden historischen Monumentes.

7722 *Pläne, welche eine bestimmte, an territoriale Gegebenheiten gebundene Situation umschreiben*

⁷⁴⁷ Diese Planart umschreibt eine an territoriale Gegebenheiten gebundene Situation, ohne dass damit der Anwendungsbereich einer bestimmten Regelung räumlich begrenzt würde und ohne dass damit auf ein bestimmtes gesetzliches Statut verwiesen würde.

Beispiele:

- Ermittlung der Lärmimmissionen in den Lärmbelastungskatastern (@ s. Art. 37 LSV [SR 814.41]);
- Erstellung des Katasters der Deponien und anderer durch Abfälle belasteten Standorte (@ s. Art. 32c Abs. 2 USG [SR 814.01]).

78 *Verfahrens- und Organisationsbestimmungen*

781 *Verwaltungsverfahren*

7811 *Einleitung*

⁷⁴⁸ Das Verwaltungsverfahren des Bundes wird geregelt durch:

- Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], SR 172.021);
- das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32);
- das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)
- Bundeserlasse, die das VwVG ergänzen.

⁷⁴⁹ Wo ein vorgesehener Erlass nicht vom VwVG, vom VGG oder vom BGG abweicht, oder wo sich keine Probleme bezüglich der Zuständigkeit der Beschwerdeinstanzen ergeben, ist es überflüssig, Bestimmungen vorzusehen, die auf diese Gesetze verweisen. Allenfalls kann eine Standardformulierung eingefügt werden, wonach sich das Verfahren und die Rechtsmittelwege nach den allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Bundes richten.

7812 *Koordination zwischen dem VwVG und den Spezialgesetzen*

⁷⁵⁰ Das VwVG ist im Grundsatz als vollständige Kodifikation des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens konzipiert. Soweit es erforderlich ist, kann der Gesetzgeber gewisse Aspekte des Verwaltungsverfahrens noch eingehender regeln (® s. Art 4 VwVG). Ein Spezialgesetz kann auch von VwVG abweichen und gewisse Verfahrensregeln anders fassen; solche Abweichungen vom ordentlichen Verfahrensrecht sollen aber wenn immer möglich vermieden werden.

⁷⁵¹ Einige Bestimmungen des VwVG sehen ausdrücklich die Möglichkeit des Erlasses ergänzender Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung vor:

- Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c (Ausdehnung der Auskunftspflicht);
- Artikel 16 Absatz 2 (Aufhebung des Zeugnisverweigerungsrechts);

- Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe e (Aufrechterhaltung des Anhörungsrechts, auch wenn Gefahr im Verzug ist);
- Artikel 48 Absatz 2 (Ermächtigung von Privaten, Organisationen und Behörden zur Beschwerde; ® s. Ziff. 7817 unten);
- Artikel 55 Absatz 5 (Aufhebung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde).

7813 Koordination zwischen dem VGG, dem BGG und den Spezialgesetzen

⁷⁵² Das VGG und das BGG sind für ihren Sachbereich als abschliessende Regelungen ausgestaltet. Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht sollten daher ohne entsprechenden Vorbehalt im VGG oder im BGG nicht Gegenstand besonderer Regelungen in der Spezialgesetzgebung werden. Wenn eine Änderung des Beschwerdeverfahrens unumgänglich erscheint, kann allenfalls in den Schlussbestimmungen des Spezialgesetzes eine Änderung des VGG oder des BGG vorgesehen werden. In den Bereichen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesgericht, in denen das VwVG anwendbar ist (® s. Art. 37 BGG), können die massgebenden Regelungen des VwVG dagegen, soweit es unumgänglich ist, durch verfahrensrechtliche Regelungen der Spezialgesetzgebung ergänzt werden (® s. Ziff. 7812 oben).

⁷⁵³ Die folgenden Artikel sehen allerdings ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass in Spezialgesetzen ergänzende Bestimmungen erlassen werden können:

Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG

Ein Bundesgesetz kann vorsehen, dass vor der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ein Einspracheverfahren durchzuführen ist (® s. Ziff. 7816 unten).

Ein Bundesgesetz kann vor der Zulassung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht auch eine Beschwerde an eine vorgesetzte Verwaltungsbehörde vorsehen. Diese Möglichkeit rechtfertigt sich insbesondere, wenn die Praxis von regional organisierten erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden vereinheitlicht werden soll (® s z.B. Art. 116 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005, SR 631,.0), oder wenn die Praxis von Privaten, denen Entscheidkompetenzen im Sinne von Artikel 5 VwVG übertragen worden sind (® s z.B. Art. 61 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung, SR 412.10).

Art. 32 Abs. 2 Bst. b VGG

Ein Bundesgesetz kann ausnahmsweise vorsehen, dass die Verfügung einer Verwaltungsbehörde des Bundes Gegenstand einer Beschwerde an ein kantonales Gericht sein kann (®s. Art. 57 ATSG; SR 830.1).

Art. 33 Abs. 2 Buchstabe i VGG

Ein Bundesgesetz kann vorsehen, dass gewisse Verfügungen kantonaler Behörden, die gestützt auf Bundesverwaltungsrecht getroffen werden, anstelle der Anfechtung bei einem kantonalen Gericht zum Gegenstand der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht werden können. Von dieser gesetzgeberischen Möglichkeit sollte allerdings nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden, denn damit wird der ordentliche Instanzenweg verlassen (kantonale Verwaltungsbehörde, kantonales Gericht, Bundesgericht). Sie rechtfertigt sich im Wesentlichen in Fällen, in denen die anzufechtenden Verfügungen von der Anfechtungsmöglichkeit mittels der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen sind (Art. 83 BGG).

Art. 86 Abs. 2 BGG

Ein Bundesgesetz kann ausnahmsweise die Möglichkeit der Beschwerde gegen die Verfügung einer unteren kantonalen Beschwerdeinstanz an das Bundesgericht eröffnen (®s. Art. 146 DGB; SR 642.11).

Art. 89 Abs. 2 Bst. d BGG

Ein Bundesgesetz kann eine Person, Organisation oder Behörde zur Beschwerde ermächtigen (wenn die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 oder Abs. 2 Bst. a-c BGG nicht erfüllt sind; ®s. auch Ziff. 7817 unten, Beschwerderechte).

7814 *Teilweise Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit des VwVG*

7814.1 *Teilweise Anwendbarkeit (Art. 2 VwVG)*

⁷⁵⁴ Der Anwendungsbereich des VwVG ist in Artikel 1 umschrieben. Nach Artikel 2 VwVG sind die Artikel 12-19 und 30-33 nicht anwendbar auf das Steuerverfahren. Dagegen gelten gemäss Absatz 2 und 3 des Artikels 2 gewisse Bestimmungen des VwVG für das Verfahren der Abnahme von Berufs-, Fach- und anderen Fähigkeitsprüfungen sowie für dasjenige der Schätzungskommissionen für die Enteignung.

⁷⁵⁵ Neue Fälle der teilweisen Anwendbarkeit des VwVG, welche grundsätzlich zu vermeiden sind, müssen in Artikel 2 VwVG und nicht in den Spezialgesetzen geregelt werden. Es bedarf deshalb einer Änderung von Art. 2 VwVG (für die Form der Änderung ®s. Ziff. 7814.2 unten).

7814.2 Nichtanwendbarkeit (Art. 3 VwVG)

⁷⁵⁶ Artikel 3 VwVG sieht Fälle vor, in denen das VwVG nicht anwendbar ist. Neue Fälle von Nichtanwendbarkeit, welche grundsätzlich zu vermeiden sind, müssen in Artikel 3 VwVG genannt werden und nicht in der Spezialgesetzgebung.

⁷⁵⁷ In formeller Hinsicht muss der besondere Erlass eine Bestimmung mit der Überschrift "Änderung bisherigen Rechts" enthalten, welche Artikel 3 VwVG ergänzt (® s. auch Rz. 153 ff. der Gesetzestechnischen Richtlinien [GTR]).

7815 Unzulässigkeit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht

⁷⁵⁸ Artikel 32 VGG enthält eine Liste der der Fälle, in denen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gegen Verfügungen einer Bundesbehörde unzulässig ist. Artikel 83 BGG enthält im Weiteren eine Liste der Fälle, in welchen gegen ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts oder eines kantonalen Gerichts die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unzulässig ist.

⁷⁵⁹ Auf Grund von Artikel 29a BV ist der Ausschluss der Beschwerde an ein Gericht gegen Verfügungen der Bundesverwaltungsbehörden nur in Ausnahmefällen zulässig, und zwar, wenn es sich um nicht justiziable Angelegenheiten handelt. In den Fällen des Ausschluss der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht muss die entsprechende Regelung im VGG aufgeführt werden und nicht in der Spezialgesetzgebung. Diese muss in den Schlussbestimmungen bzw. im entsprechenden Anhang eine Bestimmung enthalten, die das VGG oder gegebenenfalls das BGG ändert.

7816 Einsprache**7816.1 Einsprache im echten Sinn**

⁷⁶⁰ Die Einsprache im echten Sinn ist ein förmliches Rechtsmittel, mit dem eine Verfügung bei der verfügenden Verwaltungsbehörde zwecks Neuüberprüfung angefochten werden kann. Ihre Einführung ist in Bereichen gerechtfertigt, in denen die zu beurteilenden Streitigkeiten zahlreich sind. Die Einsprache erlaubt der Behörde, erste Verfügungen schnell und unter Angabe einer summarischen Begründung zu treffen (z.B. im Steuerbereich, im Sozialversicherungswesen oder im Subventionsbereich).

⁷⁶¹ Im Folgenden werden einige Beispiele von Gesetzesbestimmungen genannt, die das Einspracheverfahren vorsehen (®s. auch Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich etc. 2006, Rz. 1815 ff., S. 389; Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, S. 533 ff.).

Beispiele:

- Art. 132 ff. DBG (SR 642.11);
- Art. 42 ff. VStG (SR 642.21);
- Art. 52 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; SR 830.1;
- Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 9. Juni 1977 über das Messwesen; SR 941.20;
- Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201). Diese Bestimmung räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, das Einspracheverfahren vorzusehen gegen Verfügungen, die gestützt auf Ausführungserlasse des Gesetzes getroffen werden

⁷⁶² Die Einsprache wird im VGG und im BGG nicht besonders geregelt. Einzig die folgenden Bestimmungen beziehen sich darauf:

- Nach Artikel 5 Absatz 2 VwVG gelten Einspracheentscheide als Verfügungen;
- Nach Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe b VwVG brauchen die Behörden die Parteien dann nicht anzuhören, wenn die Verfügung durch Einsprache anfechtbar ist;
- Die Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a VGG und 74 VwVG sehen vor, dass eine Beschwerde unzulässig ist, wenn Verfügungen durch Einsprache anfechtbar sind.

⁷⁶³ **Die Einführung eines Einspracheverfahrens muss auf jeden Fall dem Grundsatz nach durch ein Gesetz im formellen Sinn vorgeesehen** werden, weil es sich um ein Verfahren handelt, die Rechtsmittelwege ändert (®s. Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG).

Beispiel:

- Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201).

7816.2 Einsprache im unechten Sinn

⁷⁶⁴ Die Einsprache im unechten Sinn (Einwendung) erscheint in verschiedenen Formen. Sie lädt eine Behörde ein, eine Verfügung zu erlassen im Fall,

- wo eine andere Behörde bereits eine Massnahme getroffen hat (z.B. Einsprache gegen eine Eintragung ins Handelsregister; ®s. Art. 32 HRegV, SR 221.411); oder
- wo noch keine Verfügung erlassen worden ist (®s. Art. 30a Abs. 2 Bst. b VwVG; Art. 35 Bst. a EntG, SR 711; oder Art. 27 Abs. 1 NSG, SR 725.11).

⁷⁶⁵ Wer in solchen Fällen eine Einsprache bzw. Einwendung erhebt, hat die gleichen Rechte und Pflichten wie eine Partei.

7817 Beschwerdelegitimation

7817.1 Begriffe

⁷⁶⁶ In der Bundesverwaltungsrechtspflege ist grundsätzlich zur Beschwerde berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat oder daran verhindert war, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (®s. Art. 48 VwVG, Art. 89 Abs. 1 BGG). Dieses Beschwerderecht wird als **allgemeines Beschwerderecht** bezeichnet. Obwohl diese Regelung der Beschwerdelegitimation in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten ist, kann sie in bestimmten Fällen auch von Behörden in Anspruch genommen werden. Die Praxis ist aber hinsichtlich der Anerkennung eines schutzwürdigen Interesses von Behörden eher restriktiv (®s. z.B. Gygi, Fritz, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Bern 1983, S. 172; Häner, Isabelle, *Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Zürich 2000, S. 389 ff.). Die Umschreibung des allgemeinen Beschwerderechts in der Bundesgesetzgebung ist im Sinne einer Mindestanforderung auch für die Kantone verbindlich, wenn sie gestützt auf Bundesrecht verfügen (®s Art. 111 Abs. 1 BGG).

⁷⁶⁷ **Besondere Beschwerderechte** ermächtigen in Ergänzung des allgemeinen Beschwerderechts weitere Personen, Organisationen oder Behörden zur Beschwerde (®s. Art. 48 VwVG; Art. 89 Abs. 2 BGG). Solche besonderen Beschwerdelegitimationen müssen in einem Bundesgesetz verankert werden.

7817.2 Behördenbeschwerden (Art. 89 Abs. 2 Bst. b BGG)

⁷⁶⁸ Den wichtigsten Fall eines besonderen Beschwerderechts bildet das in Artikel 89 Absatz 2 Bst. b BGG geregelte Beschwerderecht der Zentralverwaltung des Bundes an das Bundesgericht gegen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts oder gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdelegitimation nach Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a BGG den Bundesämtern durch eine Verordnung übertragen werden kann. Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht oder den vorgelagerten Beschwerdeinstanzen auf Bundesebene besteht dagegen kein analoges Beschwerderecht (@ s. Art. 48 VwVG).

⁷⁶⁹ Soweit es um die Anfechtung von Verfügungen kantonaler Behörden in Anwendung von Bundesrecht geht, ist diejenige Bundesbehörde, die vor dem Bundesgericht zur Beschwerde gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid legitimiert wäre, auch zur Beschwerde an die kantonalen Vorinstanzen berechtigt (Art. 111 Abs. 2 BGG).

7817.3 Weitere besondere Beschwerderechte

⁷⁷⁰ Die Artikel 48 VwVG und 89 Absatz 2 Buchstabe d BGG nehmen Bezug auf die zahlreichen besonderen Beschwerderechte, die in Spezialerlassen begründet werden. Es sind dies insbesondere Beschwerderechte von

- Organisationen (@ s. z.B. Art. 12 NHG, SR 451; Art. 17 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 2 des Filmgesetzes, SR 443.1);
- Gemeinden und Kantonen (@ s. z.B. Art. 34 Abs. 2 RPG; Art. 56 Abs. 2 und 57 des Umweltschutzgesetzes, USG, SR 814.01); oder
- Bundesbehörden, soweit Artikel 189 Absatz 2 Buchstabe a BGG nicht anwendbar ist (@ s. z.B. Art. 20 Abs. 2 Bst. b BewG, SR 211.412.41; Art. 56 Abs. 1 USG, SR 814.01).

⁷⁷¹ Sofern sich aus dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen nichts anderes ergibt, gelten diese Beschwerderechte nach der bundesgerichtlichen Praxis zum Grundsatz der Einheit des Verfahrens im ganzen funktionellen Instanzenzug (@ s. BGE 109 Ib 214, 216).

7818 Koordination von Bewilligungsverfahren

7818.1 Problemstellung

⁷⁷² Ein Koordinationsproblem stellt sich immer dann, wenn für ein bestimmtes Projekt

- mehrere Bewilligungen nötig sind;
- die auf unterschiedlichen Erlassen beruhen; und wenn

- mehrere Behörden für die Bewilligungserteilung zuständig sind; und
- die verschiedenen Grund- und Verfahrensvorschriften einen engen Zusammenhang aufweisen (® s. BGE 116 Ib 50).

⁷⁷³ Die Probleme stellen sich wie folgt:

- In welchem Zeitpunkt und bei welcher Behörde muss ein Verfahren eingeleitet werden?
- Wer muss was im Laufe des Verfahrens machen?
- Die verschiedenen betroffenen Stellen sehen nur die Probleme, welche in ihren Zuständigkeitsbereich fallen; der für den Entscheid massgebende Sachverhalt ist nicht einheitlich, widersprüchliche Entscheide sind möglich.
- Die verschiedenen Behörden treffen den Entscheid nicht gleichzeitig; die Beschwerdefristen beginnen deshalb zu verschiedenen Zeitpunkten.
- Pluralität der Instanzen und der Beschwerdeverfahren.
- Zunahme der Komplexität und der Dauer der Verfahren.

7818.2 Lösungsansätze

⁷⁷⁴ Um die beschriebenen Probleme zu lösen, sind mehrere Lösungsansätze denkbar.

7818.21 Verfahrenstrennung (Separationsmodell)

⁷⁷⁵ Man kann beispielsweise die Verfahren trennen, so dass die für die Verwirklichung eines bestimmten Projekts anwendbaren Bestimmungen unter die verschiedenen Behörden "verteilt" werden, wobei jede Behörde für ein sehr genau umschriebenes Gebiet eine Entscheidungszuständigkeit besitzt. Jede Entscheidung mit Widersprüchen oder zu analogen Fragen könnte so vermieden werden. Dennoch schliesst eine derart exakte Abgrenzung der Kompetenzen besondere Schwierigkeiten ein. Ausserdem würden die verschiedenen Verfahrensaspekte, die ein Ganzes ausmachen, im Laufe von unabhängigen und unkoordinierten Verfahren geprüft. Dieser Lösungsansatz ist deshalb kaum praktisch anwendbar.

7818.22 Zuständigkeitszusammenfassung (Konzentrationsmodell)

⁷⁷⁶ Dieser Lösungsansatz sieht ein einziges Verfahren und eine einzige zuständige Behörde vor. Dies schliesst parallele Bewilligungsverfahren aus. M.a.W.: Es geht um eine Neuordnung der Zuständigkeiten. Dieser Lösungsansatz hat die folgenden Vorteile:

- eine einzige Behörde, an die sich der Träger des Projekts richtet;

- ein einziges Verfahren (Zeitgewinn);
- eine einzige Verfügung (schliesst jeden Widerspruch aus).

⁷⁷⁷ Allerdings ist diese Zusammenfassung nur möglich, wenn die Behörde über besondere Kenntnisse verfügt, um sich zu allen, häufig sehr komplexen Fragen zu äussern. Ausserdem muss die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden beachtet werden. Im kantonalen Recht vorgesehene Entscheidungszuständigkeiten können den Bundesbehörden nur durch formelles Gesetz zugewiesen werden. Ausserdem besteht das Risiko, dass der Auffassung der "zentralisierenden Behörde" ein überwiegendes Gewicht zukommt.

⁷⁷⁸ Zu den im Konzentrationsmodell einzuhaltenden Verfahrensgrundsätzen @s. insb. Artikel 62a-62c RVOG (SR 172.010), sowie das Gesetz, welches diese Bestimmungen eingefügt und zahlreiche Bestimmungen anderer Gesetze geändert hat (Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren, AS 1999 3071).

7818.23 *Verfahrenskonzentration mit Einvernehmensverpflichtung (Konsensmodell)*

⁷⁷⁹ Dieser Lösungsansatz berücksichtigt den hauptsächlichen Einwand, der gegen das Konzentrationsmodell erhoben wurde, wonach die Verwaltungsaufgaben nicht zwischen den verschiedenen Behörden verteilt werden. Wie beim vorangehenden Lösungsansatz wird ein einziges Verfahren zu einer einzigen Verfügung ausgelöst. Indessen bleiben die Befugnisse der verschiedenen Behörden gewahrt. Es werden zwei Fälle unterschieden:

- Jede Behörde gibt ihre Nebenbewilligung, dann kann eine positive Verfügung getroffen werden. Formell handelt es sich um eine einzige Verfügung, welche die anderen Bewilligungen enthält. Es handelt sich somit um eine **Verfahrenskonzentration mit Einvernehmensverpflichtung**.
- Jede Behörde gibt eine positive Stellungnahme ab, welche sie bindet, soweit sich die Tatsachen oder das Recht nicht ändern. Am Schluss kann die Hauptbewilligung erteilt werden. Die anderen Bewilligungen können unabhängig davon auf Grund der früheren Stellungnahmen abgegeben werden. Es handelt sich nur um eine **materielle Verfahrenskoordination**.

⁷⁸⁰ In jedem Fall müssen die betroffenen Behörden einen Konsens über das Projekt erzielen. Für den Träger des Projekts bleiben die Vorteile dieselben, weil er als Gesprächspartner nur eine einzige Behörde hat.

7818.3 Bestimmungen über Verfahrenskoordination**Beispiele:**

- Konzentrationsmodell: BG vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 3071). Gesetzestext, der die Änderung mehrerer Gesetze in einen Änderungserlass zusammenfasst (sog. Mantelerlass, ® s. GTR Ziff. 159);
- Materielle Verfahrenskoordination:
 - Art. 5 VPeA (SR 734.25);
 - Art. 21 UVPV (SR 814.011).
- Grundsätze zur Verfahrenskonzentration in 62a-62c RVOG (SR 172.010).

7818.4 Übersicht über die Rechtsprechung des Bundesgerichts und Anforderungen für den Gesetzgeber

⁷⁸¹ Vor allem in der Rechtsprechung zur Raumplanung hat das Bundesgericht die Gelegenheit gehabt, gewisse Grundsätze zu entwickeln, die der Gesetzgeber im Bereich der Verfahrenskoordination beachten muss:

- Eine Koordination drängt sich auf jeden Fall für Projekte auf, welche auf mehreren Gesetzen beruhen. Es muss von Anfang an bestimmt werden, welches die erforderlichen Bewilligungen und Zustimmungsent-scheide sind, um die entsprechenden Verfahren auszulösen (® s. BGE 114 Ib 221, E. 7e).
- Die Notwendigkeit der Koordination verschiedener Bewilligungen drängt sich vor allem dann auf, wenn verschiedene Behörden auf verschiedenen Ebenen zuständig sind (® s. BGE 115 Ib 224, E. 5).
- Eine materielle Koordination liegt bei der Rechtsanwendung dann vor, wenn die Verwirklichung eines Projekts die Anwendung zahlreicher Vorschriften erfordert, zwischen denen eine materielle Beziehung besteht, sodass die fraglichen Normen nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden können (® s. BGE 116 Ib 50, 57).
- Die Koordination ist nur obligatorisch für alle untrennbar miteinander verbundenen Rechtsfragen (® s. BGE 117 Ib 35, E. 3e). Im Entscheid "Chrüzlen" (® s. BGE 116 Ib 50; ® s. auch BGE 116 Ib 321, 328) hat das Bundesgericht als bestes Mittel für die materielle Koordination der Rechtsanwendung eine einzige erste Instanz für die Prüfung des Dossiers angeregt.

⁷⁸² Im Bereich der Raumplanung hat der Gesetzgeber diese Grundsätze mit der Einfügung von Artikel 25a (AS 1996 965) ins Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) integriert; diese Bestimmung lautet:

¹ Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt.

² Die für die Koordination verantwortliche Behörde:

- a. kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen;
- b. sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen;
- c. holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein;
- d. sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen.

³ Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten.

⁴ Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar."

⁷⁸³ Im Übrigen muss für die Anfechtung von Verfügungen kantonalen Behörden, auf welche Artikel 25a Absatz 1 RPG Anwendung findet, eine einheitliche Rechtsmittelinstanz vorgesehen werden (Art. 33 Abs. 1 RPG).

7819 Hilfsmittel

BUWAL, *Deregulierung der Entscheidverfahren: Umweltverträgliche Lösungen*, Bericht zuhanden der VKB-Projektorganisation "Koordination der Entscheidverfahren", Bern 1994.

Botschaft zu einer Revision des RPG vom 30. Mai 1994 (@s. BBI 1994 III 1075 ff., 1080 ff.).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 (@s. BBI 1998, 2591 ff.).

Gygi, Fritz, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Bern 1983, S. 172.

Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1229a, S. 266 und Rz. 1258, S. 270.

Häner, Isabelle, *Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Zürich 2000, S. 450 ff.

Kägi-Diener, Regula, *Entscheidfindung in komplexen Verwaltungsverhältnissen*, Basel/Frankfurt am Main 1994.

Marti, Arnold, *Zum Inkrafttreten des Bundeskoordinationsgesetzes und weiteren Neuerungen im Bereich des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts*, Umweltrecht in der Praxis, 2000, S. 291 ff.

Maurer, Alfred, *Schweizerisches Sozialversicherungsrecht*, Band I, 2. Aufl., Bern 1983/94, S. 112 ff. und 363 ff.

Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, S. 533 ff.

Wipf, Thomas, *Das Koordinationsgesetz des Bundes: die Koordination, Vereinfachung und Beschleunigung von Entscheidungsverfahren im Bund*, Zürich 2001.

782 Ausserparlamentarische Kommissionen

7821 Allgemeines

⁷⁸⁴ Als ausserparlamentarische Kommissionen gelten vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben erfüllen und deren Mitglieder mehrheitlich weder dem Parlament noch der Bundesverwaltung angehören (®s. Art. 2 Kommissionenverordnung, SR 172.31). Die heutige Praxis unterscheidet zwischen Verwaltungskommissionen mit beratender oder vorbereitender Funktion und Behördenkommissionen mit Entscheidbefugnissen (®s. Art. 5 Kommissionenverordnung). Während Verwaltungskommissionen gestützt auf Artikel 57 Absatz 2 RVOG nach Bedarf vom Bundesrat, den Departementen oder der Bundeskanzlei eingesetzt werden, benötigt die Schaffung einer Behördenkommission eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz (®s. Art. 3 Kommissionenverordnung). Bei der Schaffung von ausserparlamentarischen Kommissionen sind die Rahmenbedingungen der Kommissionenverordnung betreffend Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit, Altersgrenze und Aufwandsentschädigung zu beachten.

7822 Behördenkommissionen

7822.1 Prüfungskommissionen

⁷⁸⁵ Die Prüfungskommissionen nehmen in bestimmten, vom Bund geregelten Sachbereichen Fähigkeitsprüfungen ab und entscheiden über die Erteilung der entsprechenden Fähigkeitsausweise, z.B.:

- die Schweizerische Maturitätskommission (®s. Art. 2 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die schweizerische Maturitätsprüfung, SR 413.12);
- die Prüfungskommissionen für die eidgenössischen Prüfungen im Bereich der Medizinalberufe (®s. Art. 13 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe, SR 811.1; BBl 2006 5753);

- der Leitende Ausschuss für die Erteilung des Eidgenössischen Lebensmittelchemikerdiploms (®s. Verordnung vom 17. April 1991 über das eidgenössische Lebensmittelchemikerdiplom, SR 817.92).

7822.2 Aufsichtskommissionen

⁷⁸⁶ Diese üben in bestimmten Fachbereichen die direkte behördliche Aufsicht aus und verfügen im Bedarfsfall auch die erstinstanzlichen Massnahmen, z.B.:

- die Eidg. Bankenkommission (®s. Art. 23 ff. des Bankengesetzes, SR 952.0);
- die Wettbewerbskommission (®s. Art. 19 ff. des Kartellgesetzes, SR 251);
- die Kommission für die Investitionsrisikogarantie (®s. Art. 22 ff. des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Investitionsrisikogarantie, SR 977.0).

783 Amtshilfe

7831 *Gegenstand*

⁷⁸⁷ **Amtshilfe** besteht in der gegenseitigen Unterstützung staatlicher Stellen bei deren Aufgabenerfüllung. Zur Amtshilfe gehören alle Hilfeleistungen, die nicht verfahrensrechtlich (zivil-, straf- oder verwaltungsprozessual) geregelt sind sowie Hilfeleistungen innerhalb des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens.

⁷⁸⁸ **Rechtshilfe** ist demgegenüber die gegenseitige Unterstützung staatlicher Stellen durch die Vornahme verfahrensrechtlich geregelter Handlungen mit Ausnahme des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens.

⁷⁸⁹ Hilfeleistungen können in allen Formen des Verwaltungshandelns erfolgen, im Vordergrund stehen aber Übermittlungen von Informationen, die sog. Informationshilfe. Diese besteht in der Erteilung von Auskünften, der Übermittlung von Akten und der Gewährung des Zugangs zu Datensammlungen.

7832 *Grundsätze der Amtshilfe*

⁷⁹⁰ Die Grundsätze der Amtshilfe im geltenden Recht beruhen auf verschiedenen Quellen. Ob und in welchem Ausmass Hilfe geleistet werden kann, wird einerseits durch die personalrechtliche Schweigepflicht (®s. Art. 22 des Bundespersonalgesetzes, SR 172.220.1) und den strafrechtlichen Schutz des Amtsgeheimnisses (®s. Art. 320 StGB, SR 311.0) und,

andererseits durch die Verwaltungsorganisation geregelt. Sind von einer Hilfeleistung zwischen Amtsstellen Personendaten betroffen, so müssen, was die Bekanntgabe von Personendaten betrifft, die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1; in Kraft seit 1. Juli 1993), beachtet werden. Grundsätze für die Amtshilfe können ausserdem auch in Analogie zu den Regeln über die Rechtshilfe gewonnen werden. Zu beachten ist im Übrigen namentlich, dass alle Informationen bzw. Dokumente, die dem allgemeinen Einsichtsrecht nach dem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BGÖ) unterliegen, im Rahmen der Amtshilfe ohne Einschränkungen ausgetauscht werden können.

7833 *Regelung der Amtshilfe*

⁷⁹¹ In den folgenden Fällen ist eine Amtshilferegelung in einem **formellen Gesetz** erforderlich:

- Bei einem schweren Eingriff in Grundrechte, so insbesondere, wenn besonders schützenswerte Personendaten (@ s. Art. 3 Bst. c DSG) bearbeitet werden;
- bei Abweichung von gesetzlichen Geheimhaltungspflichten durch das Hilfe leistende Organ;
- bei Verpflichtung der Kantone oder Privaten zur Hilfeleistung an die Bundesbehörden; sofern die Hilfe im Zusammenhang mit dem Vollzug von Bundesrecht geleistet werden soll, genügt für die Verpflichtung von Kantonen zur Amtshilfe eine Regelung auf Verordnungsstufe; Aufsichtsmassnahmen des Bundes beim Vollzug von Bundesrecht bleiben vorbehalten (@ s. Ziff. 25 oben);
- bei Abweichung von der allgemeinen Regel, wonach jede Behörde ihre eigenen Vollzugskosten tragen soll; in diesem Fall ist eine besondere Kostenregelung notwendig.

⁷⁹² Auf **Verordnungsstufe** kann geregelt werden:

- Art und Umfang der Amtshilfeleistung (z.B. Aktenübermittlung, Kataloge der bekanntzugebenden Daten) sowie der zur Amtshilfeleistung verpflichteten und berechtigten Behörden.

Beispiel:

- Art. 125 und 126 der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV, SR 837.02);

- Voraussetzungen und Regeln, denen die Weitergabe der Auskünfte durch die um Amtshilfe ersuchende Behörde unterliegt.

Beispiel:

- Art. 33 der Verordnung vom 13. Januar 1999 über die Eidgenössische Volkszählung 2000 (SR 431.112.1).

⁷⁹³ Bei folgenden Amtshilfeleistungen kann auf den Erlass von besonderen Amtshilfebestimmungen verzichtet werden:

- Die Hilfeleistung der ersuchten Behörde ist bereits gesetzlich vorgesehen; eine weiter gehende Unterstützung soll nicht ermöglicht werden.

Beispiele:

- Einsichtnahme in die Akten der Schuldbetreibungs- und Konkursämter nach Art. 8 Abs. 2 SchKG (SR 281.1);
- Auskunftspflichten der Behörden des Bundes, der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden an die Steuervollzugsbehörden nach Art. 112 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundesteuer (SR 642.11).

- Die Hilfeleistung soll nur auf ausdrückliches Ersuchen im Einzelfall erfolgen und nur, wenn die angefragte Behörde nach ihren Rechtsgrundlagen ermächtigt ist, die geplanten Massnahmen zu ergreifen.

Beispiele:

- Art. 12 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Rechtshilfegesetz (IRSG, SR 351.1), wonach in der internationalen Rechtshilfe grundsätzlich das Recht des um Hilfe ersuchten Staates anwendbar ist;
- Art. 359 Abs. 2 StGB für die interkantonale Rechtshilfe, wonach das Prozessrecht jenes Kantons anwendbar ist, in dem eine Amtshandlung vorgenommen wird.

784 Mediation und Schlichtung

⁷⁹⁴ Um den Zugang zur Justiz zu erleichtern und die Belastung der Verwaltung und der Gerichte zu vermindern, kann es sich rechtfertigen, Massnahmen für eine gütliche Streitbeilegung vorzusehen; entsprechende Institute sind die Mediation und die Schlichtung. Das Gemeinsame dieser beiden Verfahren ist, dass sie für die Beilegung des Streits eine Drittperson beiziehen, die, anders als ein Richter, keine Entscheidungsbefugnisse in der Sache hat. Nach der herrschenden Auffassung unterscheiden sich die beiden Institute dadurch, dass die Schlichtungsperson den Parteien Vorschläge zur Beilegung des Streits unterbreitet, während die mit der Mediation beauftragte Person eher die Parteien dazu bringen soll, selbst einvernehmliche Lösungen zu erarbeiten. Die Drittperson kann sowohl bei Kon-

flikten zwischen zwei Gemeinwesen beigezogen werden (® s z.B. Art. 44 Abs. 3 BV zu den Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen), als auch bei Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und einer Privatperson (® s. Art. 33b VwVG) oder bei Streitigkeiten zwischen zwei Privatpersonen (® s. z.B. Art. 11 GIG).

⁷⁹⁵ Soweit das Gesetz es nicht ausschliesst, kann eine Streitbeilegung mittels Mediation oder Schlichtung auch auf informellem Weg und ohne besondere gesetzliche Grundlage versucht werden. Derzeit wird die Mediation in verschiedenen allgemeinen Verfahrensgesetzen vorgesehen (® s. etwa die strafrechtliche Mediation für Minderjährige, Art. 8 Jugendstrafgesetz [JStG] sowie die gütliche Einigung und Mediation, Art. 33b VwVG). Überdies enthalten auch einige Spezialgesetze Vorschriften über die Mediation und die Schlichtung.

Beispiel:

- Erhält der Preisüberwacher eine Meldung über einen Preis, den er als missbräuchlich beurteilt, strebt er mit den Betroffenen eine einvernehmliche Regelung an (Art. 9 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985, PüG, SR 942.20).
- Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte kann als Mediator angerufen werden, wenn der Zugang zu einem amtlichen Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (Art. 13 BGÖ).

⁷⁹⁶ Die Mediation und die Schlichtung beruhen in der Regel auf Freiwilligkeit, doch können sie, je nach gesetzlicher Grundlage, einen zwingenden Verfahrensschritt vor einem allfälligen Rechtsmittelverfahren darstellen. Dem auf Einvernehmen beruhenden Charakter der Institute würde aber ein fakultatives Verfahren eher entsprechen.

Beispiel:

- Für Streitfälle über die Gleichstellung der Geschlechter im Bereiche des Arbeitsvertragsrechts nach Obligationenrecht ist das Schlichtungsverfahren fakultativ, doch können die Kantone das Durchlaufen eines solchen Verfahrens zur Bedingung für die Zulässigkeit einer zivilrechtlichen Klage machen (Art. 11 Abs. 2 des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995, GIG, SR 151.1).

⁷⁹⁷ Im Bereich nicht zwingenden Rechts ist die Einführung dieser Möglichkeiten der Konfliktregelung einfacher, als in Bereichen mit zwingendem Recht. Sie können im zweiten Fall nur eingesetzt werden, wenn die erstinstanzliche Behörde über einen weiten Ermessensspielraum bei der Feststellung des Sachverhaltes und der Beurteilung verfügt. Das staatliche Handeln bleibt aber in seiner Gesamtheit an das Legalitätsprinzip gebunden (Art. 5 Abs. 1 BV). Aus diesem Grund kann für den Fall, dass das Ge-

setz Tätigkeiten einer vorgängigen Bewilligung unterstellt (oder von einem anderen Verwaltungshandeln wie etwa einem Plan abhängig macht), ein einvernehmlicher erzielter Vergleich der Konfliktparteien die erforderliche Verfügung nicht ersetzen. Der Rückgriff auf die Mediation und die Schlichtung darf in der Tat die vorgesehene Kontrolle durch die Gerichte insbesondere im Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 EMRK nicht verhindern; das Recht auf Zugang zu einem Gericht muss gewahrt bleiben (® s. den noch nicht in Kraft gesetzten Art. 29a BV, BBl 1999 8633; 2000 2990). Der Vergleich erfolgt in Form einer Verfügung (® s. Art. 33b Abs. 4 VwVG). Das Gesetz kann von den Parteien verlangen, dass sie in ihrer Vergleichsvereinbarung auf die Rechtsmittel verzichten (s. Art. 33b Abs. 1 VwVG).

⁷⁹⁸ Um zu verhindern, dass sich Streitpositionen verhärten, sollten die Mediation und die Schlichtung möglichst frühzeitig eingesetzt werden, d.h. wenn möglich noch im Rahmen des nicht-streitigen Verfahrens. Entsprechend ihrem Anspruch auf Formfreiheit sollten diese Verfahren nur in dem Ausmass geregelt werden, das unumgänglich erscheint. Sofern der Einsatz dieser Mittel gefördert werden soll, ist es aber erforderlich, dass die Rechtsunterworfenen über die entsprechenden Möglichkeiten informiert werden. Ein weiteres Mittel der Attraktivitätssteigerung zu Gunsten solcher Verfahren besteht darin, die Rechtsunterworfenen von allfälligen Kostenfolgen dieser Verfahren zu befreien.

79 *Weitere Instrumente*

791 **Überzeugung und Information**

⁷⁹⁹ Informationsinstrumente sind nicht verpflichtende Massnahmen. Ihre Nichtbeachtung zieht keine Sanktionen nach sich und ihre Wirksamkeit beruht in der Regel in ihrer Verbindung mit anderen Massnahmen, welche zusätzliche Anreize schaffen.

7911 *Informationskampagnen*

⁸⁰⁰ Informationskampagnen haben das Ziel, eine bestimmte Problematik sowie entsprechende Gegenmassnahmen bewusst zu machen. Obschon sie sich dem Grundsatz nach an die Gesamtheit der Bevölkerung wenden, können sie sich auch nur an direkt betroffene Personen richten (z.B. an Betäubungsmittelabhängige im Zusammenhang mit der AIDS-Bekämpfung, an die Lenker von Motorfahrzeugen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Alkoholismus usw.). Zeitlich entfalten sie nur eine begrenzte Wirkung, ausser die Kampagne wäre Teil eines Programms, welches noch andere, verpflichtendere Instrumente einsetzt. Deshalb gehen Informationen oft einer zwingenden Intervention voraus, um die Auswirkungen von Anreizmassnahmen vorab zu prüfen, oder begleiten sie, um ihre Umsetzung zu erleichtern.

Beispiele:

- Informationskampagnen im Bereich der AIDS-Bekämpfung, der Alkohol- und der Tabakmissbrauchsbekämpfung;
- Abfallsackgebühr verbunden mit Informationen über Abfallverhinderung und Spezialabfahren.

Beispiele für gesetzliche Formulierungen:

- Art. 6 Umweltschutzgesetz (SR 814.01);
- Art. 10 Energiegesetz (SR 730.0).

7912 *Empfehlungen und Warnungen*

⁸⁰¹ Empfehlungen und Warnungen sind dringliche Einladungen an die Allgemeinheit oder an bestimmte Adressaten, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten.

Beispiel:

- Öffentliche Warnung durch die Behörden, wenn gesundheitsgefährdende Lebensmittel an eine unbestimmte Anzahl von Konsumenten verteilt worden sind (@ s. Art. 43 LMG [SR 817.0]).

⁸⁰² Obschon sie rechtlich nicht verpflichtend sind, können Empfehlungen und Warnungen im Hinblick auf den Gutgläubensschutz rechtliche Wirkungen entfalten. Nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsordnung in der Schweiz ist es nicht auszuschliessen, dass für Schäden, die Privaten infolge einer staatlichen Warnung entstanden sind, eine Haftung des Staates geltend gemacht werden kann.

Beispiele:

- BGE 116 II 480 (Massnahmen infolge des Reaktorunglücks von Tschernobyl);
- BGE 118 Ib 473 (Massnahmen in Zusammenhang mit Vacherin Mont d'Or).

⁸⁰³ Im Hinblick auf die möglichen Folgen von staatlichen Empfehlungen und Warnungen ist es angezeigt, Verfahrensvorschriften für die Erarbeitung und Herausgabe bestimmter Empfehlungen und Warnungen vorzusehen. Sofern die Absicht besteht, Rechte und Pflichten zu schaffen oder aufzuheben, muss dies mittels generell-abstraktem Erlass oder allenfalls mittels formeller Verfügung geschehen (@ s. Art. 5 VwVG; @ s. Ziff. 781 oben).

7913 **Beratung**

⁸⁰⁴ An Stelle von Empfehlungen und Warnungen kann der Staat beraten. Diese Instrumente werden den eigentlichen Empfehlungen oder den Warnungen vorgezogen, wenn die staatliche Einflussnahme noch zurückhaltender erfolgen soll.

Beispiel:

- Art. 10 Energiegesetz (SR 730.0).

7914 **Ausbildung und Forschung**

⁸⁰⁵ Die Ausbildung ist ein sehr wirksames Mittel der Einflussnahme auf das Verhalten. Ihre Auswirkungen werden zwar in der Regel nicht unter dem Aspekt der Verhaltensbeeinflussung dargestellt, doch sind sie auch in dieser Beziehung erheblich. Geht man vorweg von der Ausbildung als sol-

cher aus, ungeachtet ihrer Art und Ebene, muss aber auch die föderalistische Kompetenzverteilung auf diesem Gebiet in Rechnung gestellt werden. Das Schulwesen ist Sache der Kantone (@ s. Art. 62 BV), doch hat der Bund Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet der Berufsbildung (@ s. Art. 63 BV), kann u.a. technische Hochschulen betreiben und kantonale Hochschulen unterstützen (@ s. Art. 63a BV) sowie die wissenschaftliche Forschung im Einzelnen fördern (@ s. Art. 64 BV).

Beispiele:

- **Ausbildung:**
 - Art. 49 Abs. 1 USG (SR 814.01);
 - Art. 5 TVA (SR 814.600);
 - Art. 11 EnG (SR 730.0).
- **Forschung:**
 - Art. 49 Abs. 2 USG (SR 814.01);
 - Art. 12 EnG (SR 730.0).

7915 *Beispielhaftes Verhalten der Gemeinwesen*

⁸⁰⁶ Der Gesetzgeber kann von den öffentlichen Gemeinwesen verlangen, dass sie sich in bestimmten Bereichen beispielhaft verhalten und durch eine entsprechende Vorbildwirkung die Einzelnen und die Gesellschaft zu einem angestrebten Verhalten motivieren.

Beispiele:

- Renovation von Gebäuden des Bundes zu Energiesparzwecken;
- Weisungen des Bundesrates vom 18. Dezember 1991 über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung (@ s. BBl 1992 II 604).

7916 *Verleihen von Auszeichnungen und Belohnungen*

⁸⁰⁷ Das Verleihen von Auszeichnungen und Preisen sind symbolische Akte, die von den Gemeinwesen vorgesehen werden können, um den Einzelnen zu einem als anerkennungs- oder belohnungswürdigen Verhalten zu motivieren.

Beispiel:

- Verleihung von Auszeichnungen und Belohnungen im Rahmen des Energiesparprogrammes "Energie 2000".

7917 *Das Label*

⁸⁰⁸ Das Label ist ein bestimmtes Zeichen, welches auf einem zum Verkauf bestimmten Produkt angebracht wird oder welches mit einer bestimmten Dienstleistung verbunden wird, und das eine bestimmte Produktequalität oder Charakteristik der Dienstleistung garantieren soll. Das öffentliche Gemeinwesen kann etwa ein bestimmtes Label neu einführen, um die Unternehmungen zur Erreichung bestimmter angestrebter Standards zu motivieren.

Beispiel:

- Art. 43a Abs. 1 Bst. a USG (SR 814.01); Ökolabel.

7918 *Das „Damoklesgesetz“*

⁸⁰⁹ Obwohl das „Damoklesgesetz“ Rechtssatzcharakter hat, ist es nur bedingt verbindlich. Es umschreibt die Ziele, von denen der Gesetzgeber hofft, dass sie durch Selbstregulierung erreicht werden können. Das Gesetz sieht subsidiär eine Regelung vor, die erst dann zur Anwendung kommt, wenn die Vorgaben im Rahmen der Selbstregulierung nicht erfüllt werden.

Beispiel:

- Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂Gesetz, SR 641.71) legt in Artikel 2 als Ziel fest, dass bis zum Jahr 2010 die CO₂-Emissionen aus der energetischen Nutzung fossiler Energieträger auf das Jahr 1990 bezogen gesamthaft um 10% zu reduzieren seien. Artikel 3 Absatz 2 legt fest, dass der Bund für den Fall, dass das Ziel mittels der im Gesetz umschriebenen Massnahmen nicht erreicht wird, eine Lenkungsabgabe auf fossilen Energieträgern einführen wird.

792 Partnerschaftliche Instrumente

7921 Selbstregulierung

⁸¹⁰ Der Staat kann auch auf indirekte Weise intervenieren, indem er die Selbstregulierung der Privaten fördert (@s. Marti, Arnold, *Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung?* ZBI 2000, S. 561 ff.). Er kann dazu beispielsweise bestimmte Verfahren vorsehen oder Formvorschriften erlassen.

⁸¹¹ Bezüglich Rahmenordnung und Selbstregulierung führte der Bundesrat z.B. in seiner Botschaft vom 24. Februar 1993 zu einem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (@s. Börsengesetz [BEHG], BBl 1993 I 1369 ff.) Folgendes aus:

"Entsprechend dem Konzept als Rahmenordnung soll sich das BEHG auf gewerbe- respektive wirtschaftspolizeiliche Funktionen beschränken und sich strikte an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit halten. Es soll nur die wesentlichen Grundzüge festhalten und sich gemäss Subsidiaritätsprinzip auf die zur Zielerreichung notwendigen Vorschriften beschränken. Damit wird eine flexible Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen ermöglicht. [...] Die Organisation und Überwachung des Handels, die Regelung der Börsenmitgliedschaft und der Kotierung sind nach Ansicht der Banken der Selbstregulierung zu überlassen" (S. 1378).

"Gemäss der Grundkonzeption des BEHG sollen sich die Börsen ohne zu starre gesetzliche Fesseln den sich wandelnden Bedürfnissen entsprechend entwickeln und anpassen können. Selbstregulierung bedeutet eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen behördlicher Oberaufsicht und privater Selbstkontrolle mit entsprechenden gesetzlich verankerten Verpflichtungen. [...] Die Aufsichtsbehörde prüft nur die Reglemente, welche für die Schutzziele relevant sind, nicht aber rein organisatorische Bestimmungen z.B. über technische Fragen des Handelssystems" (S. 1399 f.).

⁸¹² Damit der Rückgriff auf die Selbstregulierung nicht zu einem faktischen Rückzug des Staates aus seinen öffentlichen Aufgaben führt, muss der Gesetzgeber ein sachgerechtes und wirksames Aufsichtsrecht vorsehen (@s. Zufferey, Jean-Baptiste, *Pour un droit suisse de la surveillance*, Revue de droit administratif et de droit fiscal, 2001, S. 59 ff.).

7922 Hoheitliches Handeln und kooperatives Handeln

⁸¹³ Die Steuerungstypen können in zwei Arten unterteilt werden: hoheitliches und kooperatives Handeln.

⁸¹⁴ Beim **hoheitlichen Handeln** wird von zwei ungleichgewichtigen Parteien ausgegangen, bei denen die eine - die einzelne Person - dem Einwirkungspotenzial der anderen - dem Staat - grundsätzlich unterworfen ist. Das hoheitliche Handeln umfasst legislative, exekutive und judikative Steuerungsmöglichkeiten.

⁸¹⁵ Bei der legislativen Steuerungsmöglichkeit wird der Staat durch den Erlass von generell-abstrakten Normen tätig; im Exekutivbereich bedient er sich der Verfügung, mit der zwar nur ein Einzelfall geregelt wird, welcher aber durch oftmalige Wiederholung eine Verwaltungspraxis zu begründen vermag. Bei der judikativen Steuerungsmöglichkeit dient Richterrecht zur Verhaltenssteuerung.

⁸¹⁶ Dem **kooperativen Handeln** liegt ein partnerschaftliches Modell zu Grunde, das die Verhandlungselemente zu Lasten von einseitigen Anordnungen in den Vordergrund rückt. Es äussert sich in zwei Formen:

- Kooperative Rechtsetzung und Aufgabenerfüllung durch eine gesellschaftliche Gruppe (z.B. Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Konsumenten); je nach Ausgestaltung nähert man sich hier dem Bereich der Selbstregulierung bzw. der kollektiven Selbsthilfe, wo der Staat auf eine hoheitliche Normierung ganz verzichten kann.
- Kooperatives Handeln bei der Rechtsanwendung gegenüber einem einzelnen Rechtsadressaten, üblicherweise durch einen öffentlich- oder privatrechtlichen Vertrag, wird im Rahmen dieses Gesetzgebungsleitfadens nicht näher behandelt, da es hier um Rechtsetzung geht (@ s. Ziff. 254 oben).

Beispiele:

- Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an Private in verschiedenen Bereichen des früheren Landwirtschaftsrechts: @ s. z.B. die Verordnungen des Zentralverbands schweizerischer Milchproduzenten (AS 1994 380, AS 1985 166 u.a.), die sich auf Art. 10 der Verordnung über die Zonenzuteilung und Förderung der Käseproduktion (AS 1983 1424) abgestützt hatten;
- Übernahme privater Regelungen in das staatliche Recht im Rahmen von Allgemeinverbindlicherklärungen von Gesamtarbeits- und Rahmenmietverträgen nach Art. 110 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 BV bzw. Art 109 Abs. 2 BV (@ s. auch Ziff. 7926.2 unten [Abgrenzungen]).

⁸¹⁷ Auch das im Vorfeld der hoheitlichen Rechtsetzung durchgeführte Vernehmlassungsverfahren ist u.a. Ausdruck für eine partnerschaftliche Sichtweise.

Hoheitliches Handeln oder Verwendung von Verhandlungselementen bzw. Selbstregulierung?

⁸¹⁸ Der Staat und seine traditionelle, einseitige Handlungsform sind vermehrt einem Legitimationsdruck ausgesetzt. Immer häufiger wird der Vorwurf ungezügelter, aber ineffektiver, teilweise auch inkompetenter und bevormundender Rechtsetzung erhoben. Bei partnerschaftlichen Verhältnissen wird die Rechtsetzungs- (und Vollzugs-)verantwortung geteilt. Sie erlauben den Beizug privaten Wissens und Könnens, was zur Stärkung der Eigeninitiative beitragen kann. Auch kann damit die Flexibilität des Rechtsetzungsverfahrens erhöht werden in Gebieten, welche einem raschen Wandel unterworfen sind.

7923 **Verwaltungsrechtliche Verträge**

⁸¹⁹ Die Lehre unterscheidet im Bereiche der verwaltungsrechtlichen Verträge insbesondere zwischen *koordinationsrechtlichen Verträgen* (Verträge zwischen Personen des öffentlichen Rechts) und *subordinationsrechtlichen Verträgen* (Verträge zwischen Personen des öffentlichen Rechts und Privaten im Bereiche ihrer hoheitlich geregelten Beziehungen) (®s. dazu etwa Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich etc. 2006, Rz. 1052 ff., S. 221 ff.; Moor, Pierre, *Droit administratif*, Vol. II, Bern 2002, Ziff. 3, S. 351 ff.; Nguyen, Minh Son, *Le contrat de collaboration en droit administratif*, Bern 1998).

⁸²⁰ **Koordinationsrechtliche Verträge** spielen vor allem im Bereiche des Organisationsrechts und der Kompetenzausscheidung zwischen verschiedenen Gemeinwesen eine Rolle. Da die Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen durch die Verfassung abschliessend geregelt ist und innerhalb der Bundesverwaltung durch Gesetz und Verordnung festgelegt wird, sind entsprechende Verträge eher selten.

Beispiele:

- Abkommen vom 23. Mai 1958 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen Waadt und Wallis über den Strassentunnel unter dem Grosse St. Bernhard (SR 725.151.1);
- Vereinbarung vom 25. November 1997/14. Januar 1998 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch den Schweizerischen Bundesrat, und den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, jeweils vertreten durch den Regierungsrat, betreffend Zusammenarbeit bei der Wahrung der schweizerischen Interessen auf dem binationalen Flughafen Basel-Mülhausen (SR 748.134.4).

Es ist darauf hinzuweisen, dass solche Verträge immer nur innerhalb der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen abgeschlossen werden können.

Sie können keine fehlenden Rechtsgrundlagen ersetzen und dürfen nicht allenfalls betroffene Private belasten.

⁸²¹ **Subordinationsrechtliche Verträge** werden vor allem als Vollzugsinstrumente eingesetzt. Auch hier gilt, dass sie eine Rechtsgrundlage benötigen und nicht eine allenfalls fehlende gesetzliche Grundlage für das behördliche Handeln ersetzen können.

Beispiel:

- Subventionsverträge nach Art. 16 Abs. 2 des Subventionsgesetzes (SR 616.1).

⁸²² Zur Ausgestaltung von Verträgen des öffentlichen Rechts im Bereiche des Vollzugs ® s. Ziff. 254 oben.

7924 Leistungsaufträge

7924.1 Leistungsaufträge nach Artikel 44 RVOG

⁸²³ Artikel 44 Absatz 1 RVOG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, bestimmten Gruppen oder Ämtern Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen.

⁸²⁴ Der Leistungsauftrag gilt als Instrument des NPM („New Public Management“ - wirkungsorientierte Verwaltungsführung). Artikel 44 RVOG enthält die gesetzliche Grundlage für Leistungsaufträge an Einheiten der zentralen Bundesverwaltung, d.h. namentlich an Gruppen und Ämter. Die Leistungsaufträge können auch an Teile von Ämtern erteilt werden. Die Ämter mit Leistungsauftrag werden häufig als FLAG-Ämter (FLAG = Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) bezeichnet.

⁸²⁵ Mit den Leistungsaufträgen werden den Ämtern auch Globalbudgets eingeräumt, deren Grundlage sich in den Artikeln 42-46 Finanzhaushaltsgesetz (SR 611.0) findet. Die Leistungsaufträge werden in der Regel für vier Jahre erteilt; diese Dauer ist aber nicht zwingend. Gemäss Artikel 33 RVOG schliessen die Departemente mit den FLAG-Ämtern jährliche Leistungsvereinbarungen ab. Die genannte Bestimmung enthält weitere Regelungen für die Leistungsaufträge über die jährliche Berichterstattung und über Vereinbarungen mit anderen Verwaltungseinheiten.

⁸²⁶ Für die Erteilung eines Leistungsauftrages an ein Amt (Teilamt, Gruppe) ist keine explizite spezialgesetzliche Grundlage erforderlich. Der Bundesrat stützt sich bei der Erteilung des Leistungsauftrages direkt auf Artikel 44 RVOG. Es kann sich allerdings lohnen, die rechtlichen Grundlagen eines FLAG-Amtes vorab daraufhin zu überprüfen, ob sie für die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget geeignet sind. Es ist nämlich

darauf hinzuweisen, dass mit einem Leistungsauftrag Gesetze und Verordnungen nicht derogiert werden. Der Bundesrat kann mit einem Leistungsauftrag den Grad der Eigenständigkeit nur im Rahmen der rechtlichen Ordnung bestimmen.

⁸²⁷ Artikel 44 Absatz 2 RVOG verpflichtet den Bundesrat, vor der Erteilung von Leistungsaufträgen die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu konsultieren. Die Kommissionen können eine Stellungnahme abgeben, den Leistungsauftrag aber nicht selber ändern. Die vorgängige Konsultation der parlamentarischen Kommissionen erfordert eine frühzeitige Erarbeitung des Leistungsauftrages, damit den Kommissionen genügend Zeit zur Beratung verbleibt. Die Leistungsaufträge müssen ausserdem übersetzt werden. Dieses Verfahren bringt es auch mit sich, dass der Bundesrat erst nach der Konsultation den Leistungsauftrag endgültig verabschieden kann. Hatten die Kommissionen keine Einwände und kann der Leistungsauftrag unverändert verabschiedet werden, so reicht dafür ein Präsidialentscheid.

7924.2 **Andere "Leistungsaufträge"**

⁸²⁸ Immer mehr werden auch ausserhalb von Artikel 44 RVOG Leistungsaufträge erteilt oder Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Damit diese nicht mit den Leistungsaufträgen nach Artikel 44 RVOG verwechselt werden, wäre es sinnvoll, sie beispielsweise als **Zielvereinbarungen** oder **Leistungsvereinbarungen** zu bezeichnen.

⁸²⁹ "Leistungsaufträge" an dezentrale Verwaltungseinheiten und mit öffentlichen Aufgaben betraute, ausserhalb der Verwaltung stehende Personen und Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts können nicht auf Artikel 44 RVOG abgestützt werden. Es braucht dafür eine spezifische gesetzliche Grundlage.

Beispiele:

- Leistungsauftrag im ETH-Bereich (@s. Art. 14-17 der Verordnung ETH-Bereich, SR 414.110.3; eine formell-gesetzliche Grundlage soll im ETH-Gesetz geschaffen werden);
- Leistungsvereinbarung an die SBB (@s. Art. 8 SBBG, SR 742.31);
- Leistungsauftrag an das Schweizerische Heilmittelinstitut (@s. Art. 69 und 70 des Bundesgesetzes über Arzneimittel und Medizinprodukte [Heilmittelgesetz, HMG], SR 812.21).

⁸³⁰ Der "Leistungsauftrag" als NPM-Instrument taucht vermehrt auch **in weiteren Bereichen** auf, so namentlich im **Subventionsbereich**. In diesen Fällen gilt es abzuklären, ob es sich dabei um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Subventionsgesetz (SR 616.1) handelt.

⁸³¹ Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird neu die Programmvereinbarung eingeführt (@s. Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14.11.2001, BBl 2002 2344ff.; @s. Botschaft vom 7.9.2005 zur NFA-Ausführungsgesetzgebung: BBl 2005 6074f). Mit der Programmvereinbarung soll der Leistungsauftrag im Sinn des NPM auf die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Verbundaufgaben übertragen werden. Die Wahl einer besonderen Bezeichnung soll zum Ausdruck bringen, dass es sich um einen besonderen Leistungsauftrag handelt. So sollen Programmvereinbarungen v.a. auf die staatsrechtlichen Besonderheiten des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen, namentlich die verfassungsrechtlich verankerte Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie der Kantone, Rücksicht nehmen. Die Grundzüge der Programmvereinbarung werden im neuen Art. 20a Subventionsgesetz geregelt.

7925 *Freiwillige Vereinbarungen*

⁸³² Die freiwilligen Vereinbarungen (auch als *gentlemen's agreements* bezeichnet) bieten als partnerschaftliche Instrumente eine Alternative zur Regelung mittels Rechtssatz. Dies kann den Gesetzgeber dazu führen, einen gesetzlichen Rahmen vorzusehen, der den Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert und ihre Umsetzung fördert (@s. Pfenninger, Hanspeter, *Rechtliche Aspekte des informellen Verwaltungshandelns*, Freiburg 1996).

⁸³³ Es können zwei Arten solcher Vereinbarungen unterschieden werden:

- Die erste Gruppe solcher Vereinbarungen verpflichtet private Organisationen gegenüber dem Gemeinwesen (vertikale freiwillige Vereinbarungen);
- die zweite Gruppe verpflichtet private Organisationen untereinander, indem diese sich freiwillig bestimmten Regelungen unterziehen (horizontale freiwillige Vereinbarungen).

⁸³⁴ In der **vertikalen freiwilligen Vereinbarung** besteht der wesentliche Leistungsbeitrag des Gemeinwesens darin, dass es den anderen Beteiligten zusagt, dass es in der Sache keine zwingenden Regelungen erlassen wird. Dem entspricht die Zusage der Privatorganisationen zur Selbstregulierung (@s. BGE 118 Ib 367, E. 9b). Die Selbstregulierung wiederum basiert auf der Befürchtung, dass das Gemeinwesen eine Regelung erlassen könnte, welche sich gegenüber den Interessen der Privatorganisationen ungünstiger auswirkt als die Selbstregulierung. Die Mitwirkung des Gemeinwesens ist im Grundsatz politischer Natur, aber der Gesetzgeber kann ihr rechtliche Form geben, beispielsweise, indem er die Kompetenz zum Erlass entsprechender Regelungen - oder den Verzicht darauf - von konkreten, im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen abhängig macht.

⁸³⁵ Die **horizontale freiwillige Vereinbarung** bindet die beigetretenen Wirtschafts- oder Berufsverbände. Sie kann in Form einer einfachen schriftlichen Vereinbarung erfolgen oder sich mittels Schaffung besonderer juristischer Personen konkretisieren. Solche Vereinbarungen können teilweise kartellistische Wirkungen entfalten (@s. Schweizerische Kartellkommission, *Etat de la concurrence sur certains marchés des déchets*, Bern 1995, S. 88).

Beispiele:

- Art. 41a USG (SR 814.01);
- Art. 8 VGV (SR 814.621).

7926 Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte

⁸³⁶ Der Vollzug von Bundesrecht kann unter bestimmten Voraussetzungen auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Im Rahmen einer solchen Aufgabenübertragung können sie nicht nur zur Rechtsanwendung (Verfügungen, Realakte), sondern bis zu einem gewissen Grad auch zur Rechtsetzung ermächtigt werden (@s. Knapp, Blaise, *Précis de droit administratif*, 4. Aufl., 1992-1993, Nr. 2731; Mader, Luzius, *Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht*, ZSR 123 (2004) Hb. 2, H. 1, p. 3 à 156).

⁸³⁷ Für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte können folgende Gründe sprechen:

- Entlastung der Verwaltung;
- Aktivierung des privaten Wissens und Könnens;
- Erleichterung des Kontakts zwischen verfügenden und rechtsunterworfenen Personen.

⁸³⁸ Die Übertragung von öffentlichen Aufgaben, insbesondere der Rechtsetzungsbefugnisse, birgt allerdings auch Gefahren in sich, wie:

- Gefährdung der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit;
- Beschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte;
- mangelnde demokratische Kontrollmöglichkeit;
- Relativierung gesetzlicher Vorschriften;
- Kommerzialisierung des Rechts.

⁸³⁹ Als Rechtsform der privaten Träger öffentlicher Aufgaben kommen grundsätzlich alle Formen des privaten Rechts, so etwa Vereine, Stiftun-

gen, Aktiengesellschaften, Genossenschaften in Frage (® s. auch VPB 39, 1975, I, Nr. 1, S. 1 ff.).

⁸⁴⁰ Im Folgenden werden Grundsätze für die Rechtsetzung für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Private aufgestellt.

7926.1 Grundsätze für die Rechtsetzung

⁸⁴¹ Beim Erlass von Vorschriften zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte ist zu unterscheiden, ob ihnen **Befugnisse zur Rechtsetzung und Rechtsanwendung** oder lediglich zur **Rechtsanwendung** eingeräumt werden sollen.

⁸⁴² Die Übertragung von **Rechtsetzungsbefugnissen** auf Private setzt eine **verfassungsrechtliche Grundlage** voraus, da die Schaffung verbindlichen Rechts grundsätzlich staatlichen Organen vorbehalten ist (® s. Art. 163 ff. und 182 BV). Ausnahmsweise, wenn der Vollzug einer Bundesaufgabe durch einen privaten Rechtsträger anders nicht realisiert werden kann, kann dieser Rechtsträger auch gestützt auf ein formelles Gesetz zum Erlass von Rechtssätzen ermächtigt werden. Solche Vollzugsregelungen müssen sich auf die Realisierung des delegierten Vollzugs beschränken und dürfen keine neuen materiellen Pflichten festlegen (® s. auch Marti, Arnold, *Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung?*, ZBl. 2000, 561 ff., 569).

⁸⁴³ Die Übertragung von Befugnissen zur **Rechtsanwendung** bedarf einer **formellgesetzlichen Grundlage** (® s. Art. 178 Abs. 3 BV). Dabei ist Artikel 164 Absatz 1 BV zu beachten. Sollen wichtige Vollzugsaufgaben übertragen werden, muss das Gesetz die Rahmenbedingungen der Aufgabenübertragung selbst festlegen. Bei sekundären Vollzugsaufgaben genügt auf Gesetzesstufe eine Delegationsklausel ("Der Bundesrat kann den Vollzug auf private Organisationen übertragen").

⁸⁴⁴ Auf jeden Fall ist die **Übertragung** auf solche Bereiche zu **beschränken**, in denen in hohem Masse fachliches Können und Wissen gefordert ist, über welches die Privaten wegen ihrer Sachnähe besser als die Verwaltung verfügen.

⁸⁴⁵ An die **Bestimmtheit** der gesetzlichen Vorschriften, welche für die Handlungen der Dritten wegweisend sind, gelten die gleichen Anforderungen wie bei der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung.

⁸⁴⁶ Da Private gegen ihren Willen nicht zur Mitwirkung verpflichtet werden können, sollte das Gesetz weder die Beleihung direkt anordnen noch den Bundesrat verpflichten, diese vorzunehmen. Es ist vielmehr nur eine **Ermächtigung zu Gunsten des Bundesrates** angezeigt, wonach dieser die Übertragung vornehmen kann. Dabei ist darauf zu achten, dass der für die Verwaltung geltende Grundsatz der Öffentlichkeit auch für die privaten

Rechtsträger gilt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Die Übertragung selbst kann auf dem Weg der Rechtsetzung (z.B. durch Departementsverordnung) oder durch Vertrag vorgenommen werden.

⁸⁴⁷ Eine **staatliche Aufsicht** zur Sicherstellung der Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung sowie des rechtmässigen, wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes der vom Staat zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel ist unerlässlich. Als Aufsichtsmittel kommen in Frage:

- Genehmigung der organisatorischen Bestimmungen der Dritten;
- Genehmigung der von den Dritten erlassenen Rechtsvorschriften, Weisungen usw.;
- Verpflichtung zur Vorlage von Berichten oder zur Duldung von Inspektionen;
- Einsitznahme von Behördenvertretern in den Organen der Privaten (® s. VPB 39, 1975, I, Nr. 1, S. 1 ff.).

⁸⁴⁸ Die Aufsichtsbefugnis umfasst grundsätzlich die Kompetenz zum Ergreifen sämtlicher Aufsichtsmassnahmen. Deshalb ist die Aufsicht im Gesetz generell zu umschreiben. Ausdrücklich erwähnt werden kann immerhin die Genehmigung von Rechtsvorschriften oder Weisungen und dgl. der Privaten. In der Verordnung des Bundesrates sind die Aufsichtsmittel einzeln aufzuzählen und die Aufsichtsbehörde zu bezeichnen.

⁸⁴⁹ Das **Beschwerdeverfahren** gegen Verfügungen von Privaten richtet sich im Übrigen grundsätzlich nach dem VwVG und dem OG (® s. Art. 1 Abs. 2 Bst. e und Art. 47 Abs. 1 Bst. b und c VwVG, Art. 82 Bst. a BGG; ® s. auch Ziff. 781 oben [Verwaltungsverfahren]).

⁸⁵⁰ Allfällige Kompetenzen zur Festsetzung und zur Erhebung von **Gebühren** müssen im Gesetz verankert werden (® s. VPB 39 [1975], I, Nr. 1, S. 1 ff.).

⁸⁵¹ Hinsichtlich der Umsetzung von Bundesaufgaben durch die Kantone (® s. Art. 46 BV) ist Folgendes festzuhalten: Mit Blick auf die kantonale Organisationsautonomie steht es den Kantonen im Rahmen des kantonalen Staatsrechts frei, den Vollzug von Bundesaufgaben (d.h. die Anwendung von Bundesrecht) auf Private zu übertragen. Deshalb sind entsprechende Ermächtigungen in Bundesgesetzen ("Die Kantone können den Vollzug auf Dritte übertragen") überflüssig. Der Bund kann aber in einem Bundesgesetz (® s. Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV) die Übertragung des Vollzugs einer Bundesaufgabe auf Dritte ausschliessen oder an bestimmte Voraussetzungen knüpfen, wenn dies zur sachgerechten Erfüllung der Aufgabe notwendig ist. Von dieser Möglichkeit sollte zur Wahrung der kantonalen Organisationsautonomie mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden.

Beispiele der Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Private:

- Art. 180 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1);
- Art. 6 des BG vom 18. Juni 1999 über die Meteorologie und Klimatologie, (SR 429.1);
- Art. 3 ff. des Exportförderungsgesetzes vom 6. Oktober 2000 (SR 946.14);
- Art. 379 StGB.

7926.2 Abgrenzungen

⁸⁵² Wer eine Tätigkeit verrichtet, an der die Öffentlichkeit mitinteressiert ist, wird dadurch allein noch nicht zum Verwaltungsträger, selbst dann nicht, wenn für die Tätigkeit eine behördliche Zulassung notwendig ist oder öffentliche Beiträge gewährt werden (®s. Gygi, Fritz, *Verwaltungsrecht*, Bern 1986, S. 56, mit Hinweis auf BGE 107 Ib 5 und VPB 46 [1982], III, Nr. 41, S. 248). Die Übertragung öffentlicher Aufgaben ist nicht mit der Konzession zu verwechseln. Diese räumt dem Privaten nicht ein Stück öffentlicher Verwaltung zur Besorgung ein, sondern lediglich das Recht, eine meist wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, die zufolge Monopols oder Regals dem Gemeinwesen zusteht (®s. auch Gygi, Fritz, a.a.O., S. 57; ®s. auch BGE 106 Ib 33, 36; Grisel, André, *Traité de droit administratif*, Neuenburg 1983, S. 201). Soweit es allerdings um eine Konzession des "service public" geht (®s. z.B. Art. 14 ff. des Fernmeldegesetzes, SR 784.10), kann die Konzessionierung auch als Instrument der Aufgabenübertragung verstanden werden.

⁸⁵³ Nicht als Aufgabenübertragung versteht man ferner den (hilfsweisen) Beizug Privater zur Erfüllung einer Bundesaufgabe durch eine Behörde. In solchen Fällen ("administrative Hilfstätigkeit" bzw. "Bedarfsverwaltung") hat der private Rechtsträger keine eigenen Entscheidungskompetenzen, sondern handelt lediglich als Unterakkordant der Behörde und erbringt ihr gegenüber gewisse Dienstleistungen (bzw. liefert ihr gewisse Sachgüter). Hierfür braucht es keine gesetzliche Grundlage. Hingegen ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Vergabe eines solchen Dienstleistungsauftrags unter das BG über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) fällt und ausgeschrieben werden muss.

⁸⁵⁴ Das Institut der Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen wird in der Regel nicht zur Übertragung von Aufgaben gezählt, obwohl etliche Gemeinsamkeiten verzeichnet werden können. Erwähnt sei dazu lediglich, dass es für die Allgemeinverbindlicherklärung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage bedarf (®s. VPB 47 [1983], II, Nr. 37, S. 183 ff.). Sie ist mithin nur bei Gesamtarbeitsverträgen (®s. Art. 110 Abs. 2 BV) und Rahmenmietverträgen (®s. Art. 109 Abs. 2 BV) möglich.

7926.3 Folgen der Übertragung

⁸⁵⁵ Soweit Private staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind sie - wie die Bundesbehörden auch - an die Grundrechte (® s. Art. 35 Abs. 2 BV) sowie an die Prinzipien der Legalität und der Rechtsgleichheit gebunden (® s. ZBl 1987, S. 205 ff.; Hangartner, Yvo, *Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen*, AJP 2000, S. 515 ff.). In Bezug auf die Rechtsgleichheit bedeutet dies insbesondere, dass die privaten Organisationen ihre Mitglieder nicht besser stellen dürfen als die Nichtmitglieder.

⁸⁵⁶ Das Verhältnis zwischen den mit staatlichen Aufgaben betrauten Privaten und den betroffenen Dritten wird in der Regel vom öffentlichen Recht beherrscht. Die von den Privaten in Erfüllung ihrer Aufgaben gegenüber Dritten getroffenen verbindlichen Einzelanordnungen sind Verfügungen im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 VwVG und unterstehen als solche der Beschwerde (® s. Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG).

⁸⁵⁷ Die Angestellten der privaten Organisationen handeln, soweit sie mit der Erfüllung der staatlichen Aufgabe betraut werden, öffentlichrechtlich. So hat diejenige Person, die öffentlichrechtlich tätig ist, gegenüber ausserstehenden Dritten Amtspflichten. Sie untersteht Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f. des Verantwortlichkeitsgesetzes (SR 170.32; ® s. VPB 46 [1982], III, Nr. 41, S. 243 ff.); dies gilt auch für die Haftung, allerdings haftet der Bund in diesen Fällen lediglich subsidiär (® s. Art. 19 Verantwortlichkeitsgesetz; ® s. auch BGE 107 Ib 5).

793 Realakte

7931 Allgemeines

⁸⁵⁸ Der Staat selbst kann auch ausserhalb seines engeren, von hoheitlichen Beziehungen geprägten Tätigkeitsbereichs Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellen.

Beispiele:

- Herstellung und/oder Lieferung von Gütern (Leistungsgebundene Energie, Wasser);
- Bereitstellen oder Betrieb von Infrastruktur im weitesten Sinn und Erbringen von Dienstleistungen (Strassen, Verkehrsmittel, Entsorgung, Schulen, öffentliche Versicherungen, öffentliche Register);
- Forschung und Entwicklung.

⁸⁵⁹ Auch Realakte werden von der Rechtsordnung erfasst (® s. Flückiger, Alexandre, *L'extension du contrôle juridictionnel des activités de l'administration: un examen généralisé des actes matériels sur le modèle*

allemand? Bern 1998; Häner, Isabelle, *Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Zürich 2000, S. 108 ff.; Moor, Pierre, *Droit administratif*, Bd. II, Bern 2002, S. 47 ff. und 156 ff.; Richli, Paul, *Zum Rechtsschutz gegen verfügungsfreies Staatshandeln in der Totalrevision der Bundesrechtspflege*, AJP 1998, S. 1426 ff.).

7932 *Gewerbliche Nebentätigkeiten von Verwaltungseinheiten und öffentlichrechtlichen Unternehmungen*

⁸⁶⁰ Um den zunehmenden Rufen nach Rationalisierung und Effizienzsteigerung der Verwaltung gerecht zu werden, bestehen für Bundesämter und öffentlichrechtliche Unternehmungen unter Umständen gewisse Möglichkeiten, ihre Handlungsspielräume zu erweitern. Diese können darin bestehen, neue Dienstleistungen auf gewerblicher Basis zu erbringen und damit einen Nutzen zur besseren Erfüllung der nicht-gewerblichen Dienste zu erzielen. Denkbar ist auch, dass Verwaltungseinheiten bzw. öffentlichrechtliche Unternehmungen ihre Dienstleistungen (z.B. administrative Hilfstätigkeiten) nicht nur gegenüber Bundesstellen erbringen, sondern (gegen marktwirtschaftlich bemessenes Entgelt) auch gegenüber Privatkunden.

⁸⁶¹ Derartige Erweiterungen des Handlungsspielraums bedürfen indessen nach Artikel 41 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0) einer gesetzlichen Grundlage und müssen gewisse verfassungsrechtlich bedingte Anforderungen beachten. Es ist zu empfehlen, eine allfällige gesetzliche Grundlage nach folgendem Muster zu konzipieren, welches die verfassungsrechtlich bedingten Anforderungen umsetzt:

Art. 1x Gewerbliche Tätigkeiten

¹ Das Bundesamt für ... /Die Verwaltungseinheit XY kann Dritten gewerbliche Leistungen erbringen, wenn diese Leistungen:

- a. mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in einem engen Zusammenhang stehen;
- b. keine zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel erfordern; und
- c. die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht beeinträchtigen.

² Gewerbliche Leistungen sind auf der Grundlage einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung zu mindestens kostendeckenden Preisen zu erbringen.

⁸⁶² Auf das Kriterium nach Absatz 1 Buchstabe b der Musterformulierung ("keine zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel") kann verzichtet werden, wenn die gewerblichen Dienstleistungen gegenständlich begrenzend umschrieben werden (vgl. z.B. Art. 4 des Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie, SR 429.1).

8 REDAKTION VON ERLASSEN

81 *Einleitung*

⁸⁶³ Im vorliegenden Kapitel wird die Redaktion von Erlassen unter vier Aspekten behandelt. Der erste betrifft die Strukturierung der Erlasse (® s. Ziff. 82 unten), der zweite die Rechtssprache (® s. Ziff. 83 unten), der dritte die sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann (® s. Ziff. 84 unten) und der vierte die Übersetzung, die redaktionelle Überarbeitung und die Terminologie (® s. Ziff. 85 unten).

⁸⁶⁴ Die Sprache ist für die Wirkung und Anwendbarkeit eines Erlasses von zentraler Bedeutung. Was ein Gesetz meint und erreichen soll, wird ausschliesslich in seiner sprachlichen Formulierung erkennbar. Nur durch eine sorgfältige sprachliche Gestaltung kann gewährleistet werden, dass die Adressatin oder der Adressat in den Formulierungen auch erkennt, was der Wille des Gesetzgebers war. Erarbeitung und Ausformulierung eines Erlasses gehen Hand in Hand. Die gedankliche Strukturierung eines komplexen Sachverhalts ist gewöhnlich nicht anders möglich, als dass man sie sich mit Hilfe sprachlicher Formulierungen schrittweise erarbeitet. Dabei ist Strukturierungsarbeit gewöhnlich nicht in einem Schritt zu leisten, sondern sie muss in stufenweiser Optimierung erfolgen. Es kann sich nämlich bei der Formulierung zeigen, dass ein Punkt doch nicht geklärt ist oder dass die Formulierung nicht dem entspricht, was man eigentlich festhalten und ausdrücken wollte. Einen Text formulieren heisst deshalb, in ständiger Annäherung eine möglichst einfache und direkte Entsprechung zwischen gemeintem Inhalt und sprachlicher Darstellung finden.

⁸⁶⁵ Hinweise auf unklare oder unbereinigte Inhalte liefert oft auch die textliche Arbeit in den anderen Amtssprachen. Die parallele Redaktion in Deutsch und Französisch oder die Übersetzung eines Entwurfs in andere Amtssprachen trägt deshalb oft wesentlich zur Qualität der Erlasse bei.

82 *Erlassgliederung*

821 **Allgemeines**

⁸⁶⁶ Die Gliederung und der Aufbau eines Erlasses sowie die Anordnung der einzelnen Vorschriften sind nicht nur für dessen Verständlichkeit und Übersichtlichkeit von grosser Bedeutung, sondern auch für die Anwendung und Auslegung der einzelnen Bestimmungen. Oft erschliessen sich die Zusammenhänge oder der Sinn einer Vorschrift erst aus ihrer systematischen Stellung innerhalb eines Erlasses. Es ist deshalb unumgänglich, die Materie zweckmässig und logisch zu gliedern sowie die Überschriften sorgfältig zu wählen.

⁸⁶⁷ Dabei gilt: Nur wer die Materie intellektuell im Griff hat, kann einen Erlass auch kohärent und übersichtlich gliedern. Ein Erlass kann nur klar formuliert werden, wenn das durch den Erlass zu erreichende Ziel und die Regelungsmaterie bekannt und der mit einem Gesetzgebungsprojekt beauftragten Person oder Amtsstelle vertraut sind und wenn diese eine logisch und sachlich konsistente Struktur für die zu regelnde Materie und die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Bestimmungen geschaffen hat.

⁸⁶⁸ Eine unbefriedigende Systematik kann Ausdruck von Problemen auf materieller Ebene sein: Wenn ein Erlass sprachlich und in der Gliederung überkompliziert erscheint, ist zu prüfen, ob er nicht auch materiell zu kompliziert ist und bei der Rechtsanwendung zu Schwierigkeiten führen kann. Wenn die Systematik Probleme schafft, ist zu prüfen, ob für die Materie und den Zweck des Erlasses eine genügend klare und kohärente Konzeption besteht.

822 **Systematik**

⁸⁶⁹ Dem Text eines Erlasses muss eine klar erkennbare Systematik zu Grunde liegen. Man unterscheidet dabei zwischen der inneren und der äusseren Systematik. Die innere Systematik bezieht sich auf die inhaltlich-gedankliche Ordnung innerhalb des Erlasses; die äussere Systematik umfasst die materielle und formelle Gestaltung sowie die Beziehung zu anderen Erlassen.

⁸⁷⁰ Die **äussere Systematik** bezieht sich primär auf den Aufbau eines Erlasses. Es ist zu prüfen und zu entscheiden, wie der Regelungsstoff aufgeteilt werden soll z.B. in Teile, Titel, Kapitel, Abschnitte und Artikel (®s. Rz. 49 ff. GTR). Die Gliederung kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen (®s. Ziff. 823 unten). Die äussere Systematik kann helfen, in der Rechtsanwendung den Rechtsstoff schnell zu überblicken. Die Gliederung dient der Auffindbarkeit und der Erkennbarkeit der Normen sowie ihrer

Einordnung in den Gesamtzusammenhang des Erlasses. Die Bedeutung einer Vorschrift ergibt sich oft erst aus dem Zusammenhang, in welchem sie steht. Ein guter äusserer Aufbau ist für die Verständlichkeit eines Erlasses, für die Auslegung der Regelung und damit für deren Wirksamkeit von grosser Wichtigkeit. Voraussetzung für einen guten Aufbau ist allerdings, dass für die Materie zuvor ein Normkonzept erarbeitet worden ist (® s. Ziff. 724 oben [Normkonzept und Vorentwurf]).

⁸⁷¹ Die Systematik eines untergeordneten Erlasses (Verordnung) sollte wenn möglich derjenigen des übergeordneten (Gesetz) entsprechen.

Beispiel:

- Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, , SR 784.40) und Radio- und Fernsehverordnung vom 6. Oktober 1997 (RTVV, , SR 784.401).

⁸⁷² Die **gute innere Systematik** zeichnet sich durch **Widerspruchsfreiheit** aus. Zu achten ist auf die Gefahr von Widersprüchen vor allem in folgenden Bereichen:

- **Wertungswidersprüche, teleologische Widersprüche:** Mit dem Erlass werden mehrere Ziele nebeneinander angestrebt, die sich widersprechen.
- **Prinzipienwidersprüche:** Das Normkonzept baut auf verschiedenen, miteinander nicht verträglichen Steuerungsprinzipien auf (Verursacherprinzip, Förderungsprinzip, Solidaritätsprinzip).
- **Norm-Widersprüche:** Es werden unterschiedliche Normtypen miteinander verknüpft, die sich gegenseitig ausschliessen (Verbotnorm und Norm, die Bewilligungspflicht vorsieht, Verjährungs- und Verwirkungsnorm usw.).
- **Begriffliche oder terminologische Widersprüche:** Es werden Begriffe aus verschiedenen Bereichen oder uneinheitliche Benennungen für den gleichen Begriff verwendet; zur Vermeidung und Behebung solcher Widersprüche kann der richtige EDV-Einsatz eine wichtige Unterstützung sein.

823 Gliederungskriterien

⁸⁷³ Für die Erlassgliederung gelten einerseits gesetzestechnische, andererseits aus der Sache zu entwickelnde Gliederungskriterien.

8231 ***Gesetzestechnische Gliederungskriterien***

⁸⁷⁴ Die Reihenfolge für Normen und Normtypen, die üblicherweise in den meisten Erlassen vorkommen, lässt sich überblicksmässig in der folgenden Mustergliederung zusammenfassen:

Mustergliederung

- **Einleitung:**

- Ziel/Zweck

- Geltungsbereich

- Begriffsbestimmungen

- **Hauptteil:**

- (innerhalb des Hauptteils wird vorwiegend nach sachlichen Gliederungskriterien strukturiert; ® s. dazu unten)

- Organisation

- Verfahren

- Finanzierung

- Kosten

- Gebühren

- Strafbestimmungen

- **Schlussbestimmungen:**

- Vollzug

- Aufhebung und Änderung des bisherigen Rechts

- Übergangsrecht

- Referendum

- Inkrafttreten

8232 ***Sachliche Gliederungskriterien***

⁸⁷⁵ Für die Strukturierung und Gliederung des Hauptteils können nicht unbedingt generelle, schematische Regeln angewendet werden; vielmehr muss die Erlassstruktur hier aus der Sache selbst entwickelt und der Sachstruktur angepasst werden. Unterschiedliche Sachbereiche erfordern unterschiedliche Vorgehensweisen. Es können sich für jeden Fall besondere Lösungen aufdrängen. Jedoch sollen sachlich gleiche Probleme (z.B. Gebührenerlasse oder Abschnitte über Gebühren) soweit wie möglich gleich gegliedert werden.

8233 ***Allgemeine Grundsätze bei der Entwicklung einer Gliederung***

⁸⁷⁶ Es sind gewisse Grundmuster erkennbar, an die man sich bei der Gliederung halten kann:

- **Chronologie:**

Vorgänge und Verfahrensabläufe sind in der Reihenfolge zu normieren, wie die Handlungen real in der Zeit aufeinander folgen.

Beispiele:

- Gesuch, Behandlung, Entscheid, Rechtsmittel, Vollzug;
- Abfallverwertung: Sammeln, Befördern, Zwischenlagern, Verwerten, Beseitigen.

- **Kausalzusammenhänge:**

Vorgänge, Sachverhalte und Verfahrensabläufe sind in der Reihenfolge zu normieren, wie sie kausal zusammenhängen, d.h. Ursache bzw. Vorbedingung vor Wirkung bzw. kausal Abhängigem.

- **Organisatorische Hierarchien:**

Bei der Regelung z.B. von Kompetenzen von Behörden, die in einer hierarchischen Ordnung stehen, werden zuerst die oberen, anschliessend die untergeordneten Behörden erwähnt.

- **Rollen der Personen, die an einem Handlungsbereich beteiligt sind:**

Bei der Regelung von Handlungsbereichen werden die Regelungen nach Handlungsbeteiligten gruppiert:

Beispiel:

- Regelungen von Kauf oder Miete: Es werden die Bestimmungen, die sowohl den Verkäufer/Vermieter wie den Käufer/Mieter betreffen von jenen getrennt, die nur den Verkäufer/Vermieter oder Käufer/Mieter betreffen.

- **Logische Gliederungskriterien:**

Neben sachlichen Ordnungsprinzipien sind auch logische Ordnungsprinzipien von Bedeutung. Dabei gilt:

- das Allgemeine vor dem Besonderen;
- der Grundsatz vor dem Detail;
- der Regelfall vor der Ausnahme.

Beispiel:

- Nach dem Prinzip "Der Grundsatz vor dem Detail" soll bei Bewilligungen zuerst festgelegt werden, wer wofür eine Bewilligung benötigt; erst anschliessend soll das Verfahren geregelt werden.

Normative Kriterien:

Verwandt mit den logischen Gliederungskriterien sind herkömmliche Anordnungen für von der Dogmatik entwickelte Begriffe und Rechtsinstitute:

Beispiel:

- Bewilligung - Konzession; Gemeingebrauch - gesteigerter Gemeingebrauch - Sondernutzung; formelle - materielle Enteignung.

Adressatenorientiertheit:

Die Gliederung eines Erlasses muss den Erwartungen der Adressatinnen und Adressaten entgegenkommen. Die Systematik soll mit dem Zugang übereinstimmen, welche diese zu einem Problem wählen. Die Reihenfolge der Aussagen soll der Reihenfolge der Fragen entsprechen, wie sie gewöhnliche Leserinnen und Leser stellen. Das, was für diese wichtig ist, soll vor anderen Problembereichen erwähnt werden. Beispielsweise sollen Regelungen, die direkt Betroffenen erwähnen, den Regelungen über Kompetenzen von nur indirekt betroffenen Behörden vorangehen.

Zweckorientiertheit:

Die Wichtigkeit der einzelnen Bestimmung hängt ausser von der Adressatenperspektive auch von ihrer Relevanz im Hinblick auf den Zweck eines Erlasses oder des entsprechenden Abschnitts ab, in dem eine Bestimmung erscheint. Was in den gleichen Zweckzusammenhang gehört, soll auch in der Gliederung zusammengenommen werden.

Erkennbarkeit des Gliederungsprinzips:

Die Gliederung soll auf einem klar erkennbaren Prinzip aufbauen; das Prinzip sollte aus dem inhaltlichen und logischen Verhältnis der Teile zueinander möglichst unmittelbar ersichtlich sein. Dies ist vor allem dann möglich, wenn das Gliederungsprinzip sich möglichst direkt an der üblichen Betrachtungsweise orientiert, mit der interessierte oder betroffene Personen an den Problembereich herangehen.

Das gewählte Gliederungsprinzip soll möglichst einheitlich und konsequent angewendet werden. Damit kann die Leserin oder der Leser auch in komplizierteren Erlassen an der einzelnen Stelle den Überblick behalten.

· **Allgemeine oder gemeinsame Bestimmungen vor speziellen Bestimmungen:**

Wenn für mehrere Teilbereiche gemeinsame oder allgemeine Bestimmungen gelten, sollen sie am Anfang des Erlasses oder eines Abschnitts zusammengefasst werden. Das gilt insbesondere für Geltungsbereich, Zweck, Begriffe und Grundsätze, welche bei der Anwendung des Erlasses zu beachten sind, sowie für Regelungen, welche verschiedene Erscheinungen gemeinsam betreffen, sofern die Gemeinsamkeiten häufig und umfangreich sind. Damit können oft auch Querverweise und Wiederholungen vermieden werden.

· **Sachlich Zusammengehöriges soll räumlich zusammen erscheinen:**

Beispiel:

- Es sollen Beiträge des Bundes an verschiedene Futtermittelproduzenten für verschiedene Futtermittel unter differenzierten Voraussetzungen und mit verschiedenen Auszahlungsmodalitäten geregelt werden. Es ist übersichtlicher, wenn als übergeordnetes Kriterium z.B. die Art des Futtermittels gewählt wird, als wenn nach Beteiligten gegliedert wird. Bei Anwendung des ersteren Prinzips werden die handlungs- und voraussetzungsmässigen Zusammenhänge direkter sichtbar als bei der zweiten Anordnung:

Schlecht:

- a. ¹Für das Futtermittel A zahlt der Bund CHF x.
²Für das Futtermittel B zahlt der Bund CHF y.
- b. ¹Der Beitrag des Bundes an das Futtermittel A wird vom Bundesamt P ausbezahlt.
²Der Beitrag des Bundes an das Futtermittel B wird vom Bundesamt Q ausbezahlt

Besser:

- a. ¹Für das Futtermittel A zahlt der Bund CHF x.
²Der Beitrag des Bundes wird vom Bundesamt P ausbezahlt.
- b. ¹Für das Futtermittel B zahlt der Bund CHF y.
²Der Beitrag des Bundes wird vom Bundesamt Q ausbezahlt.

8234 *Der Entscheid über den Aufbau:*

⁸⁷⁷ Im einzelnen Erlass muss aus dem zu regelnden Sachbereich heraus entschieden werden, welches Ordnungskriterium als Hauptprinzip gewählt werden soll. Regelt ein Erlass die Organisation eines Dienstes, so wird der Erlass vorzugsweise nach der Struktur des Dienstes aufgebaut (z.B. über-

geordnete Stelle vor untergeordneter Stelle, zentrale Stellen vor den übrigen Stellen usw.).

⁸⁷⁸ Sind mehrere Handelnde an einer Handlung beteiligt oder müssen Beziehungen oder Verpflichtungen zwischen Organen geregelt werden, so liegt oft die Gliederung nach dem Status der Beteiligten nahe (z.B. Bund - Kantone).

⁸⁷⁹ Es kommt vor, dass beide Gesichtspunkte (Handlungsabfolge - Rollenverteilung) gleichzeitig angewendet werden können. Dabei ergibt die grundsätzliche Anordnung nach der Handlungsabfolge meist eine bessere Übersichtlichkeit.

8235 *Übersichtlichkeit in der Bildung von Gliederungseinheiten*

⁸⁸⁰ Es sollen weder zu umfangreiche noch zu kleine Gliederungseinheiten (Absatz, Artikel, Abschnitt, ® s. Rz. 49 ff. GTR) gebildet werden. Zu beherrzigen ist deshalb die "Eugen-Huber-Regel" (® s. Ziff. 824 unten):

1. pro Artikel höchstens drei Absätze;
2. pro Absatz ein Satz;
3. pro Satz ein Gedankengang.

⁸⁸¹ Nach dieser Grundregel sollte keine Texteinheit (z.B. Artikel oder Absatz) einen gewissen Umfang überschreiten. Kann ein Themenkomplex nicht in einer Texteinheit behandelt werden, sollte wenn möglich eine Aufgliederung in mehrere Teilthemen vorgenommen werden. Diese Teilthemen sollten jeweils für sich in einer Texteinheit zusammengefasst werden. Aus einem Absatz kann man so mehrere Absätze machen, aus mehreren Absätzen mehrere Artikel, aus mehreren Artikeln einen Abschnitt. Natürlich muss bei der Aufgliederung die innere Zusammengehörigkeit der Aussagen als oberstes Prinzip beachtet werden.

⁸⁸² Umgekehrt sollte auch keine allzu feine Gliederung eingeführt werden. Wenn mehrere Abschnitte hintereinander nur einen Artikel enthalten, kann dies ein Zeichen dafür sein, dass eine Gliederungsebene zu viel vorhanden ist.

824 *Merkmale der verschiedenen Strukturelemente*

⁸⁸³ ® s. Ziff. 2 ff. GTR.

8241 *Hauptteil*

⁸⁸⁴ Die Gliederung des Hauptteils eines Erlasses in einzelne grössere Einheiten und die Abfolge der einzelnen Einheiten sind von sehr grosser Bedeutung für die Verständlichkeit des Erlasses. Sie sind wichtig dafür, dass man sich im Normtext zurechtfindet, und sie sind wichtig für die Auslegung der einzelnen Norm aus ihrem systematischen Kontext heraus. Die Gliederung wirkt sich bis in die Details der einzelnen Normformulierungen aus. Ungünstige Gliederung kann zur Folge haben, dass Elemente ständig wiederholt werden müssen oder dass mit vielen internen Verweisen gearbeitet werden muss.

⁸⁸⁵ Es lassen sich kaum allgemein gültige Regeln für eine gute Erlassgliederung formulieren. Sicher sollte die sog. *Klammertechnik* stets als Möglichkeit bedacht werden: dass man Bestimmungen, die für eine Vielzahl von Gliederungseinheiten allgemein gelten, als allgemeinen Teil vor (u.U. auch hinter) die Teile mit den besonderen Bestimmungen stellt.

⁸⁸⁶ Bei der Verteilung einer Regelungsmaterie auf mehrere Artikel oder Absätze und bei der Wahl der Abfolge der einzelnen Bestimmungen gibt es oft so etwas wie ein "*Natürlichkeitsprinzip*": Man folgt der Chronologie eines Ablaufs, die Regel kommt vor der Ausnahme, das Grundsätzliche vor den Einzelbestimmungen, das Vorausgesetzte vor Bestimmungen, die dieses voraussetzen usw. (@ s. Ziff. 823 oben).

⁸⁸⁷ Dem Autor des ZGB, Eugen Huber, wird folgende Regel ("Eugen-Huber-Regel") zugeschrieben, die im ZGB – im Unterschied etwa zum deutschen BGB – über weite Strecken in wohl tuender Weise verwirklicht ist: "Pro Artikel höchstens drei Absätze. Pro Absatz ein Satz. Pro Satz ein Gedanke" (@ s. Ziff. 8235 oben). Natürlich lässt sich dieser Regel oft nicht nachleben. Als Faustregel, als Richtschnur hat sie aber dennoch einen hohen Wert. Sie zwingt dazu zu prüfen, ob in einem längeren Artikel oder Absatz nicht Bestimmungen zusammengedrängt sind, die besser auf mehrere Artikel oder Absätze verteilt würden, und ob in einem Satz nicht mehrere Normen formuliert sind, die besser auf mehrere Sätze (und damit evtl. mehrere Absätze) verteilt werden sollten. Die Faustregel zwingt auch zur Frage, ob die adäquate Abstraktionshöhe gewählt worden ist; so kann eine Vielzahl von Sätzen und Absätzen ein Indiz dafür sein, dass die Bestimmung zu sehr an der Vielgestaltigkeit der Einzelfälle klebt und das Verbindende auf der nächsthöheren Stufe der Abstraktion nicht gesehen wird.

Beispiele:

- Der Bund entschädigt der Schweizerischen Bürgschaftsgenossenschaft die ihr bei der Bürgschaftsgewährung in Berggebieten entstehenden Verwaltungskosten, soweit sie nicht vom Bürgschaftsnehmer getragen werden.

[Diese Formulierung macht nicht transparent, dass einem der Normadressaten, nämlich dem Bürgschaftsnehmer, eine Verpflichtung auferlegt werden kann; sie macht also nicht transparent, dass hier zwei Normen vorliegen.]

Besser:

¹Der Bund übernimmt die Verwaltungskosten der Schweizerischen Bürgschaftsgenossenschaft, soweit sie ihr durch Bürgschaftsgewährung nach diesem Gesetz entstehen.

²Der Bürgschaftsnehmer kann an den Verwaltungskosten beteiligt werden (@ s. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten; SR 901.2).

- Das Bundesamt bestimmt die anzuwendende Methode, wobei die Flächenkostenpauschale die Regel bilden soll.

Besser: Das Bundesamt bestimmt die anzuwendende Methode. Dabei soll die Flächenkostenpauschale die Regel bilden (@ s. Art. 69 Abs. 2 der Verordnung vom 7. November 1979 über die Berufsbildung; AS 1993 7).

⁸⁸⁸ Eine einzelne Norm kann manchmal so komplex sein (z.B. durch eine Mehrzahl von verschachtelten Bedingungen), dass man – bildlich gesprochen – den gordischen Knoten durchhauen und die Norm in zwei Sätzen realisieren sollte (die eng zusammengehörenden Sätze werden dann gerne mit Semikolon/Strichpunkt abgetrennt). Sätze, die mehr als 15 Wörter umfassen, sind in der Regel schwer verständlich.

Beispiel:

- Das Zertifikat gilt ab Ablauf der Höchstdauer des Patents für einen Zeitraum, der der Zeit zwischen dem Anmeldedatum nach Artikel 56 und dem Datum der ersten Genehmigung als Arzneimittel in der Schweiz entspricht, abzüglich fünf Jahre.

[Ein inhaltlich überfrachteter und kompliziert formulierter Normsatz; die Lösung liegt in einer Aufspaltung der Bestimmung in eine über den Beginn der Geltung und eine über die Geltungsdauer.]

Besser: Das Zertifikat gilt vom Zeitpunkt an, da das Patent abgelaufen ist; seine Geltungsdauer entspricht dem Zeitraum zwischen dem Anmeldedatum und dem Datum der ersten Genehmigung in der Schweiz, abzüglich fünf Jahre.

⁸⁸⁹ Die Tatsache, dass Artikel und höhere Gliederungseinheiten *Sachüberschriften* tragen müssen (@ s. Rz. 55 GTR), zwingt beim Setzen dieser Überschriften dazu zu prüfen, ob die Gliederungseinheiten, insbesondere die Artikel, normativ einheitlich gehalten sind. Auch wenn Absätze nicht auch noch Sachüberschriften tragen, ist es in jedem Fall hilfreich, sich zu fragen, welches die richtige Sachüberschrift für den Absatz wäre.

⁸⁹⁰ Es gibt viele Normen, die die gedankliche Form einer generellen *Regel* mit bestimmten *Ausnahmen* oder *Vorbehalten* haben. Die Regel mit ihren Beschränkungen ist eigentlich zusammengenommen die Norm, und deshalb ist die Versuchung gross, sie auch in einem einzelnen Satz zu realisieren. Aus Gründen der Verständlichkeit empfiehlt es sich aber, die allgemeine Regel und die Ausnahmen sprachlich deutlich zu trennen.

Beispiele:

- Mit Ausnahme der Beschwerdeinstanz und des Berufungsgerichts können Bund und Kantone mehrere gleichartige Strafbehörden einsetzen.

Besser: Bund und Kantone können mehrere gleichartige Strafbehörden einsetzen; ausgenommen sind ...

- Das Vorverfahren ist grundsätzlich und vorbehältlich der Teilnahmerechte der Parteien geheim.

Besser: Das Vorverfahren ist geheim; die Teilnahmerechte der Parteien bleiben vorbehalten (@s. Vorentwurf zur Schweizerischen Strafprozessordnung).

8242 *Ingress*

⁸⁹¹ Ausländische und internationale Rechtsetzungsakte werden häufig mit einer relativ langen Präambel versehen, die sich zu den Motiven und Zielsetzungen des Erlasses äussert (s. z.B. Frankreich, EU, UNO). Eidgenössische Erlasse verzichten demgegenüber - mit Ausnahme der Bundesverfassung - auf solche "normfremden Zutaten" (@s. Ziff. 832 unten) oder holen das allenfalls in knappster Form in den Einleitungsartikeln (@s. Ziff. 832 unten) nach. Der Ingress eidgenössischer Erlasse beschränkt sich auf folgende Punkte:

- Bezeichnung der erlassenden Behörde;
- Angabe der Verfassungs- oder Gesetzesgrundlage des Erlasses. In Gesetzen sind einzig diejenigen Verfassungsbestimmungen zu nennen, die dem Bund eine Rechtsetzungskompetenz in einem bestimmten Bereich einräumen. Eine Ausnahme von dieser Regel gilt für Artikel 8, Absätze 3 und 4 BV (Gleichstellung von Mann und Frau sowie der Behinderten). Diese beiden Bestimmungen enthalten Gesetzgebungsaufträge, die im Wesentlichen gestützt auf andere, dem Bund eine Rechtsetzungskompetenz einräumende Verfassungsnormen erfüllt werden müssen. Programmbestimmungen wie beispielsweise die Artikel 2, 41, 73 und 76, Absatz 1 BV sind dagegen nicht im Ingress von Bundesgesetzen anzuführen.
- Verweis auf die Botschaft (für Gesetze und Bundesbeschlüsse).

- Departementsverordnungen können im Ingress auch einen Hinweis darauf enthalten, dass ein anderes Bundesorgan der Verordnung zugestimmt hat.

Beispiel:

- Verordnung des EDI vom 28. Juni 2005 über die Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen, SR 813.112.12: *„Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ... verordnet: ...“*

825 Erlassanhänge und Verweisungen

8251 Technik der Verweisungen

8251.1 Allgemeines

⁸⁹² Unter "Verweisung" versteht man den Verzicht auf eine eigene Regelung und die Bezugnahme auf eine andere, bereits bestehende Norm. Eine Verweisung ist somit eine Verbindung zwischen der Verweisungsnorm und dem Verweisungsobjekt. Verweisungsnormen sind jedoch ohne Verweisungsobjekt unvollständig.

⁸⁹³ Von der Verweisung zu unterscheiden ist die sog. Inkorporation oder Rezeption. Darunter wird die textliche Übernahme einer anderen Norm in einen Erlass verstanden. Dadurch wird die Norm unmittelbar rechtsverbindlicher Bestandteil des Erlasses. Die Verweisung knüpft an bestehende Regeln an und veranlasst nicht deren Erlass; dadurch unterscheidet sie sich von der Delegation. Die Verweisung stellt keine Ermächtigung zur Rechtsetzung dar.

⁸⁹⁴ Sachgerecht gebraucht, können Verweisungen erheblich zur Verkürzung der Gesetzestexte, zur Erhöhung ihrer Verständlichkeit und Erschliessung weiterer, anwendungsrelevanter Normen (z.B. EU-Normen oder technische Regeln), nicht zuletzt aber auch zur Verringerung des Rechtsetzungsbedarfs beitragen. Die Verweisung verletzt aber meist das Gebot, dass ein Erlass möglichst aus sich heraus verständlich sein sollte. Durch mangelhafte oder schlecht gewählte Verweisungen kann ein Erlass unübersichtlich und schwer verständlich werden. Zudem ergeben sich rechtliche Probleme, wenn auf nichtstaatliche Regeln verwiesen wird. Verweisungen können zu Beschränkungen von Grundrechten, z.B. der Handels- und Gewerbefreiheit, führen. Das Legalitätsprinzip ist deshalb bei Verweisungen zu beachten.

⁸⁹⁵ Es bestehen verschiedene Arten von Verweisungen, welche hier erläutert werden:

- Die Verweisungen können in echte und unechte unterteilt werden. **Echte (konstitutive) Verweisungen** schaffen eine rechtlich notwendige Verbindung zwischen Verweisungsnorm und Verweisungsobjekt; diese sind hier von Interesse. **Unechte (deklaratorische) Verweisungen** sind Erinnerungshilfen, die auf Regelungen verweisen, die ohnehin im Geltungsbereich der Verweisungsnorm gelten; die unechten Verweisungen sind oft überflüssig;
- **Binnenverweisung:** Es handelt sich um Verweisungen auf Bestimmungen innerhalb desselben Erlasses oder auf Bestimmungen anderer rechtsetzender Erlasse des Bundesrechts. Aus rechtlicher Sicht stellen Binnenverweisungen kein Problem dar. Ein klarer, folgerichtiger Aufbau eines Erlasses macht Binnenverweisungen im selben Erlass meistens überflüssig;
- **Aussenverweisung:** Es wird auf eine Norm ausserhalb des Bundesrechts verwiesen.

Die Aussenverweisung lässt sich wie folgt unterteilen:

- **Indirekte (mittelbare) Verweisung:** Es wird nicht auf ein bestimmtes Normenwerk, sondern im Sinne einer Generalklausel auf einen "Standard" (z.B. "Regeln der Technik und der Wissenschaft") oder auf bestimmte Normenwerke verwiesen, die aber nur beispielhaft (als Ausdruck des Standards) erwähnt werden;
- **Direkte (unmittelbare) Verweisung:** Es wird ausdrücklich auf ein bestimmtes Normenwerk verwiesen.

Die direkte Verweisung lässt sich wie folgt unterteilen:

- **Statische (starre) Verweisung:** Es wird auf eine ganz bestimmte Fassung des Verweisungsobjekts verwiesen (z.B. Art. 3 des X-Gesetzes in der Fassung vom ..., oder: EG-Richtlinie Nr. ... vom ..., oder: SIA-Norm Nr. ... in der Fassung vom ...);
- **Dynamische (gleitende) Verweisung:** Es wird auf ein Normenwerk "in deren jeweils geltender Fassung" verwiesen.

Gelegentlich ist unklar, ob es sich um eine statische oder dynamische Verweisung handelt; dann ist der Sinn durch Auslegung zu ermitteln.

⁸⁹⁶ Verweisungen bieten in der Regel keine Probleme, wenn ein Erlass auf einen andern Erlass oder auf Bestimmungen des internationalen Rechts verweist, die ohnehin gelten (Binnenverweisung). Problembehaftet sind die Verweisungen dann, wenn auf private Normen oder auf Bestimmungen internationaler Verträge oder Erlasse inter-/supranationaler Organisationen, insbesondere solche der Europäischen Union, verwiesen wird, die für die Schweiz nicht verbindlich sind.

8251.2 Verweisung auf private Normen

⁸⁹⁷ Von nichtstaatlichen Organisationen - insbesondere der Technik und der Wissenschaft - erarbeitete private Normen werden immer wichtiger.

Beispiele:

- Art. 3 ff. des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, SR 819.1): Technische Einrichtungen und Geräte dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen entsprechen. Werden technische Einrichtungen und Geräte nach harmonisierten oder anderen technischen Normen hergestellt, so wird vermutet, dass die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt sind;
- Art. 4 der Verordnung über elektrische Starkstromanlagen (Starkstromverordnung, SR 734.2): Starkstromanlagen müssen nach den Vorschriften der Starkstromverordnung und den anerkannten Regeln der Technik erstellt werden; als anerkannte Regeln der Technik gelten insbesondere die Normen der "International Electrotechnical Commission" und des "Comité Européen de Normalisation Electrotechnique". Wo international harmonisierte technische Normen fehlen, gelten die schweizerischen Normen;
- dieselbe Regelung findet sich in Art. 6 der Verordnung über elektrische Leitungen (Leitungsverordnung, LeV, SR 734.31);
- Art. 5 und 7 der Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse (NEV, SR 734.26): Ähnliche Regelung wie im STEG, siehe oben.

⁸⁹⁸ Die Verweisung hat den Vorteil, dass nicht nur der Erlassgeber entlastet wird, sondern auch der Erlass selbst, indem komplizierte und umfangreiche technische Detailbestimmungen nicht aufgenommen werden müssen. Eine Verweisung ermöglicht - je nach ihrer Ausgestaltung - auch eine rasche Anpassung des Erlassinhalts an den fortschreitenden Stand der Technik und der Wissenschaft.

⁸⁹⁹ Der Rückgriff des Rechtsetzers auf private Normen erscheint dann geboten, wenn dies für sachgerechte Regelungen zu einem präventiven Schutz von Leben, Gesundheit und Sachwerten ausreicht.

⁹⁰⁰ Die Verweisung erlaubt zudem die Mitwirkung besonders fachkundiger Kreise bei der Rechtsetzung, was auch zu einer grösseren Akzeptanz der gesetzlichen Ordnung führen kann.

⁹⁰¹ Die Verweisung hat indessen auch Nachteile:

- Private Normenwerke werden durch die Verweisung nicht zu Erlassen, sondern sie behalten ihren grundsätzlich privaten Charakter. Ebenso wenig genügt es, private Normenwerke als solche in einem offiziellen

Publikationsorgan zu veröffentlichen. Da sie nicht von einem zur Rechtsetzung gesetzlich delegierten Organ und nicht im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren nach den für die Schaffung von Rechtsnormen geltenden Vorschriften erzeugt worden sind, können sie auch durch die offizielle Publikation keine Rechtssatzqualität erlangen; dieser Mangel wird auch nicht geheilt durch eine allfällige Mitwirkung behördlicher Organe (®s. VPB 41 [1977], IV, Nr. 110, S. 105; VPB 44 [1980], I, Nr. 28, S. 121). Schliesslich wird das Verweisungsobjekt in der Gesetzesammlung nicht publiziert (®s. Art. 2 des Publikationsgesetzes, SR 170.512, wonach Erlasse von Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, die jedoch nicht der Bundesverwaltung angehören in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts nur publiziert werden, wenn es sich um rechtsetzende Erlasse handelt). Die betroffenen Personen müssen sich deshalb, insbesondere bei dynamischen Verweisungen, zuerst Klarheit darüber verschaffen, welche Fassung des Verweisungsobjekts die geltende ist, und wo sie diese einsehen können (®s. VPB 41 [1977], IV, Nr. 110, S. 106). Es scheint deshalb sachgerecht, solche private Normwerke eines Fachverbandes nicht in Erlassform zu kleiden, sondern deren Anwendung im Rahmen des Vollzugs durch Richtlinien oder Kreisschreiben zur Anwendung zu empfehlen (®s. auch VPB 44 [1980], I, Nr. 28, S. 121 f.). Die öffentlichen Interessen können zudem zu kurz kommen, wenn die Regeln der Technik und der Wissenschaft, auf die verwiesen werden soll, von allenfalls zu einseitig zusammengesetzten Gremien erarbeitet werden.

- Private Normen genügen vom Entstehungsverfahren und den zu wahrenden Anforderungen her den Grundsätzen nicht, wie sie für das staatliche Handeln - die Rechtsetzung eingeschlossen - erfüllt werden müssen. Rechtsstaatliche Grundsätze, wie beispielsweise die Wahrung der Grundrechte, der Rechtsgleichheit, des Verbots von Rechtsmissbrauch oder Willkür und das Legalitätsprinzip, binden die privaten Regelsetzer zumindest nicht im selben Masse wie den Gesetzgeber.
- Der Inhalt eines Rechtssatzes muss in allen Teilen höherstufigem Recht entsprechen; dazu gehören die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, die den Rechtsetzer bei der Gestaltung seines Erlasses binden, ferner die Schranken, die sich aus dem Verfassungsrecht ergeben. Der Rechtsetzer, der zu verweisen gedenkt, muss deshalb das in Frage kommende Verweisungsobjekt entsprechend auf die Rechtskonformität hin überprüfen.

⁹⁰² Aus den genannten Gründen ist deshalb die Zulässigkeit von Verweisungen zu prüfen:

- Die **indirekte Verweisung** mittels einer Generalklausel ("anerkannte Regeln der Technik", "Stand von Wissenschaft und Technik") ist **zulässig**, da sie nicht dazu verpflichtet, eine bestimmte technische Norm einzuhalten. Dies gilt auch dann, wenn noch beispielhaft auf bestimmte

technische Normen verwiesen wird, die als Ausdruck des Standards anerkannt werden. Dem Adressaten der Regulierung ist es - besserer Erkenntnis folgend - unbenommen, den Nachweis zu erbringen, dass sich die gesetzliche Anforderung auch auf anderem Wege als über eine Verbandsnorm verwirklichen lässt.

Bei der **direkten Verweisung** ist das Verweisungsobjekt eine bestimmte Verbandsnorm oder das Normensystem eines bestimmten, im Verweisungserlass konkret genannten Verbandes:

- **Statische Verweisungen** werden in der neueren Lehre und Praxis als **zulässig** angesehen. Sofern dadurch eine im Moment und für die absehbare Zukunft sachgerechte Regelung getroffen werden kann, ist die Form der statisch-direkten Verweisung unter Berücksichtigung der Anforderungen, die an das Legalitätsprinzip und an die Grundsätze für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen (® s. auch Ziff. [Delegation]) gestellt werden, nicht zu beanstanden. Allerdings nötigt die statische Verweisung dazu, die Verweisungsnorm anzupassen, wenn der private Regelsetzer (der durch die Verweisung nicht gebunden ist) das Verweisungsobjekt ändert oder aufhebt. Damit erhält die rechtsetzende Instanz die Gelegenheit, eine spätere Neufassung des Verweisungsobjekts auf seine Rechtskonformität hin zu überprüfen und erst danach die Verweisungsnorm anzupassen.
- Bei der **dynamischen (direkten) Verweisung** stellt sich die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verweisungsnorm mag der Gesetzgeber konkrete Vorstellungen vom Inhalt des Verweisungsobjekts haben. Insbesondere weiss er, ob die geltende Fassung einer Verbandsnorm rechtskonform ist. Bei der dynamischen Verweisung besteht aber keine Gewähr, dass der Regelsetzer auch in Zukunft innerhalb des vom Gesetzgeber bezogenen Rahmens bleibt, dass er m.a.W. nicht plötzlich contra legem jene Normen ändert, die notwendiges tatbestandsergänzendes Element des staatlichen Erlasses sind. Die dynamische Verweisung bewirkt auch, dass im Bereich des Verweisungsgegenstandes in Zukunft kraft der Verweisungsautomatik ohne, ja gegen den Willen des (eigentlich) kompetenten Gesetzgebers normative Veränderungen vorgenommen werden können. Letzten Endes würde der Gesetzgeber damit eine Blankettvollmacht erteilen. Die dynamisch-direkte Verweisung auf Verbandsnormen käme deshalb einer versteckten Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf eine ausserstaatliche Stelle gleich. Eine dynamisch-direkte Verweisung ist daher auf Grund der geltenden verfassungsrechtlichen Lage grundsätzlich **nicht zulässig** (® s. auch VPB 41 [1977], Nr. 110, S. 106 f.).
- **Verweisungen im Rahmen des "new approach"**: "New approach" kennzeichnet einen neueren Regulierungsmodus im Recht der Technik. Kurz gesagt geht es darum, dass auf Stufe des ver-

bindlichen Rechts nur mehr "grundlegende Anforderungen" statuiert werden. Detailregelungen werden der Regelung durch Normen von Fachverbänden überlassen, wobei vorgesehen wird, dass eine Behörde bestimmte Fachverbände mit der Schaffung solcher Normen mandatiert. Wird ein Produkt nach den bezeichneten Normen hergestellt, so wird **vermutet**, dass es den grundlegenden Anforderungen entspricht. Mit der Vermutungskonstruktion bewegt man sich noch im Rahmen der indirekten Verweisung, denn es wird keine Pflicht statuiert, eine bezeichnete Norm anzuwenden.

Diesem Regelungsmuster folgen z.B. das Bundesgesetz über die Sicherheit technischer Einrichtungen und Geräte (STEG, SR 819.1) und die darauf gestützten Verordnungen, das Bauproduktegesetz (SR 933.0), diverse Verordnungen im Bereich des Elektrizität und des Fernmeldewesens sowie die Spielzeugverordnung (SR 817.044.1) sowie das Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz; SR 743.01) und die darauf gestützte Verordnung.

8251.3 Verweisungen auf internationales Recht, insbesondere der EU

⁹⁰³ Verweisungen auf internationales Recht (Staatsverträge oder Erlasse inter- bzw. supranationaler Organisationen) gewinnen ebenfalls zunehmend an Bedeutung.

Beispiele:

- Art. 72 Absatz 5 der Verordnung über technische Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS, SR 741.41): Die Sicherheitsgurten müssen den Anforderungen der EG-Richtlinie Nr. 77/541 oder des ECE-Reglements Nr. 16 entsprechen;
- Ziff. 2 der Verordnung über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAFV 1, SR 741.412). Im Anhang zu dieser Verordnung wird auf Dutzende von EG-Richtlinien und ECE-Reglemente verwiesen. Die Verweisungen auf ECE-Reglemente sind dynamisch ausgestaltet, weil diese Reglemente für die Schweiz auf Grund des ECE-Übereinkommens über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Strassenfahrzeuge (SR 0.741.411) ohnehin verbindlich sind.

⁹⁰⁴ Während bei der Verweisung auf private Normen die Nutzung des Sachverständs von Fachorganisationen im Vordergrund steht, geht es bei der Verweisung auf internationale Normen primär darum, schweizerisches Recht mit dem internationalen Recht, insbesondere mit demjenigen der Europäischen Union, in Einklang zu bringen.

⁹⁰⁵ Mit der integralen Verweisung auf Erlasse des europäischen Rechts stellen sich Fragen der Souveränität, da auf das Recht eines anderen Hoheitsträgers verwiesen wird. An der Schaffung von Gemeinschaftsrecht ist die Schweiz weder beteiligt, noch ist dieses für unsere Rechtsordnung verbindlich. Die Prüfung der Zulässigkeit solcher Verweisungen ist deshalb von besonderem Interesse:

- Die **statisch-direkte Verweisung auf Erlasse des europäischen Rechts** ist dann **zulässig**, wenn folgende Erfordernisse beachtet werden: Legalitätsprinzip, Grundsätze der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen sowie insbesondere die Konformität des Verweisungsobjekts mit dem schweizerischen höher stufigen Recht und rechtsstaatlichen Grundsätzen (® s. Ziff. 8251.2 oben [Verweisung auf private Normen]);
- Die **dynamisch-direkte Verweisung auf Erlasse des europäischen Rechts** muss - wie diejenige auf Regeln der Technik und der Wissenschaft - ohne entsprechende staatsvertragliche und/oder allenfalls verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage als **unzulässig** betrachtet werden (® s. Ziff. 8251.2 oben [Verweisung auf private Normen]); dies insbesondere dann, wenn nicht nur die Normen des Gemeinschaftsrechts, sondern auch die entsprechende Rechtsanwendung und Rechtsprechung der EG-Organe zur Geltung gebracht werden sollen.

8251.4 Grundsätze für die Rechtsetzung

⁹⁰⁶ Für die Rechtsetzung sollten folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Gesetze und Verordnungen sollen so aufgebaut werden, dass sich Verweisungen nach Möglichkeit erübrigen, denn Verweisungen erschweren den Gebrauch von Rechtssätzen. Erlasse sollten deshalb **möglichst vollständig formuliert** werden. Dies gilt auch für die Übernahme von EG-Recht in schweizerisches Recht.
2. **Doppelverweisungen** (Weiterverweisungen oder Verweisungsketten) sind zu vermeiden. Sie erschweren das Verständnis und können zur Plage werden.
3. Verweisungen sollen nur eingesetzt werden, wenn sie gegenüber einer Wiederholung eine wesentliche **Vereinfachung** darstellen und die Verständlichkeit des Erlasses nicht beeinträchtigen.
4. Die Verweisungsnorm hat den Anforderungen gerecht zu werden, die an das **Legalitätsprinzip** und an die **Grundsätze für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen** gestellt werden.
5. Soll verwiesen werden, ist eine **Rechtskonformitätsprüfung** vorzunehmen.

6. **Statisch-direkte Verweisungen** sind so zu formulieren, dass das Verweisungsobjekt und dessen Fassung **unverwechselbar und eindeutig** bezeichnet werden. Der Bezugsort (z.B. von technischen Regeln) und die amtliche Publikationsstelle (z.B. Amtsblatt der EG) sind in einer Fussnote anzugeben.
7. Das Verweisungsobjekt soll grundsätzlich **unverändert** Anwendung finden; Verweisungsanalogien, ausgedrückt durch die "sinngemässe" oder "entsprechende" Anwendbarerklärung des Verweisungsobjekts, sollen somit nicht verwendet werden.

⁹⁰⁷ Bei der **indirekten Verweisung** ist in erster Linie auf einen Standard (z.B. "Regeln der Technik und der Wissenschaft") zu verweisen. Zusätzlich kann noch beispielhaft erwähnt werden, welche Normen als Ausdruck dieses Standards zu betrachten sind. Bei der Formulierung der Verweisungsnorm sollte dies durch das Beifügen von Umschreibungen wie **"insbesondere"** oder **"in der Regel"** deutlich gemacht werden.

Beispiele:

- Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 1. März 1999 über Messmittel zur amtlichen Messung der Geschwindigkeit im Strassenverkehr (SR 941.261): "Geschwindigkeitsmessmittel werden nach Anhang 5 Ziffer 1.1 der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006 zugelassen, wenn sie dem Stand der Technik entsprechen, wie er insbesondere in den im Anhang 1 aufgeführten internationalen Normen und Empfehlungen zum Ausdruck kommt.";
- Art. 46 Abs. 3 und 5 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (SR 741.41) : "Die Messmethoden zur Bestimmung der Nutz- und Nennleistung richten sich nach dem aktuellen Stand der Technik, wie er **insbesondere** in den Bestimmungen der Richtlinie ..." (Abs. 3); "Die Messmethoden zur Bestimmung der Dauerleistung richten sich nach dem aktuellen Stand der Technik, wie er **insbesondere** in den Bestimmungen der Norm ..." (Abs. 5).

⁹⁰⁸ Die gesetzestechnischen Aspekte der Verweisungen werden in den GTR behandelt (@ s. Ziff. 69 ff. GTR).

8252 Erlässanhänge

8252.1 Allgemeines

⁹⁰⁹ Erlasse des Bundesrechts werden vielfach durch Anhänge ergänzt: An den Normteil schliessen sich tabellarische oder als - zum Teil kommentierte - Listen konzipierte Anhänge an, die bestimmte Normen des Erlas-

ses näher ausführen. Solche Anhänge bilden einen integralen Teil des Erlasses und teilen damit auch seine Rechtswirkungen.

⁹¹⁰ Die Gründe für den Einsatz von Anhängen sind vielfältig:

- Ein Anhang enthält eine deskriptive **Liste der vom Erlass betroffenen Verwaltungseinheiten und -handlungen**.

Beispiele:

- Anhang 1 der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11), hinsichtlich der Dienststellen, die dem Gesetz unterstellt sind.;
- Anhang RVOV (SR 172.010.1).

- Der Anhang dient als **stichwortartiger Abriss von Verfahrensabläufen**.

Beispiel:

- Anhang 4 der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11) über die Mindestangaben für die öffentliche Ausschreibung eines Auftrages im offenen oder selektiven Verfahren.

- Der Anhang dient der **tabellarischen Übersicht über Zuständigkeiten und Befugnisse der Verwaltungsbehörden**.

Beispiel:

- Anhang 3 zur Verordnung vom 29. September 2006 über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung; SR 331).

- Der Anhang dient dazu, **Vorgaben des Völkerrechts** (Begriffsbestimmungen usw.) in das schweizerische Recht zu übernehmen.

Beispiel:

- Anhang 1 der Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die Bewilligungen im Arzneimittelbereich (AMBV; SR 812.212.1).

- In Anhängen finden sich **Listen über Gebühren**.

Beispiel:

- Anhang 2 der Verordnung vom 23. November 2005 über die Gebühren für den Vertrieb von Publikationen des Bundes (Gebührenverordnung Publikationen; SR 172.041.11).

- Ein Anhang enthält **Listen über fachspezifische oder geografische Bezeichnungen.**

Beispiel:

- Anhang zur Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12).

⁹¹¹ Für den Einsatz von Anhängen empfiehlt sich eine gewisse Zurückhaltung: Einerseits dürfen Ausführungen in den Anhängen nicht in Widerspruch stehen mit den materiellen Bestimmungen des Normteils eines Erlasses; andererseits sollte stets geprüft werden, ob ein Anhang tatsächlich erforderlich ist. Soll es lediglich darum gehen, die Normen des Erlasses für den Vollzug zu veranschaulichen, dann erweisen sich Erläuterungen und Kommentare, die als Kreisschreiben o. dgl. verbreitet werden können, vielfach als tauglicheres Instrument als Anhänge.

8252.2 Änderungen

⁹¹² Weil Anhänge Bestandteile des Erlasses sind, müssen Änderungen in den Anhängen vom gleichen Organ vorgenommen werden, von dem der Erlass stammt. Allerdings kann die Befugnis zur Änderung von Anhängen - unter Beachtung der Delegationsregeln - an eine untergeordnete Verwaltungseinheit delegiert werden (® s. Ziff. 632 und 6414 oben).

⁹¹³ Sollen die in den Anhängen enthaltenen Anordnungen und Festlegungen aktualisiert und den internationalen Änderungen angepasst werden, wird von "**Nachführung**" der Anhänge gesprochen, die an Departemente oder Gruppen delegiert werden kann.

Beispiel:

- Art. 16 des Bundesgesetzes vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231).

8252.3 Publikation

⁹¹⁴ Wegen ihres Umfangs oder ihrer Darstellungsweise kann die Veröffentlichung der Anhänge in der SR und in der AS Schwierigkeiten bereiten. Nach Massgabe von Artikel 5 PubIG (SR 170.512) ist es daher zulässig, lediglich die Fundstelle – in einem anderen Publikationsorgan – oder eine Bezugsquelle anzugeben.

Beispiel:

- Fussnote zu den Anhängen 1 und 2 zum Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (SR 632.10).

⁹¹⁵ Verschiedentlich werden solche Anhänge von den zuständigen Bundesstellen auf dem Internet zugänglich gemacht. In solchen Fällen ist die gedruckte Fassung der Amtlichen Sammlung verbindlich (® s. Art. 9 Abs. 1 PubLG).

Beispiel:

- Fussnote zum Anhang 2 der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien (AS 2000 2591).

83 *Gesetzessprache*

831 *Verständlichkeit*

⁹¹⁶ **Erlasstexte sollen verständlich sein.** Nur verständliche Erlasse führen zur nötigen Rechtskenntnis und Rechtsüberzeugung und können so die gewünschte Wirkung entfalten. Und nur mit verständlichen Erlassen kann Rechtssicherheit garantiert werden.

8311 *Textqualitäten und Adressatenorientierung*

⁹¹⁷ Zum einen **hängt die Verständlichkeit eines Textes von seiner sprachlichen und textuellen Qualität ab.** Diese entscheidet sich auf verschiedenen Ebenen:

- Textbau;
- Satzbau;
- Wortwahl;
- Einsatz nonverbaler Mittel;
- grafische Aufmachung, Layout.

⁹¹⁸ Zum andern **ist die Textverständlichkeit abhängig von der Adressatin oder dem Adressaten.** Es kommt darauf an, wer den Text verstehen will oder muss, mit welchem Vorwissen, mit welchen Fragen und welchen Erwartungen an den Text. Ein Text ist umso verständlicher, je reichhaltiger das Vorwissen ist, mit dem die Leserinnen und Leser die Informationen des Textes verknüpfen können, und je mehr es ihnen gelingt, im Text Antworten zu finden auf Fragen, die sie beschäftigen.

⁹¹⁹ Natürlich lässt sich mit einem einzelnen Erlasstext nicht auch das Vorwissen schaffen, das für sein Verständnis nötig ist. Es lässt sich aber einiges zur Verständlichkeit beitragen, wenn man einen Erlass so gestaltet, dass diejenigen, an die der Erlass sich richtet, merken, dass der Erlass sie etwas angeht, dass er ihre Fragen beantwortet und ihre (kognitiven) Erwartungen erfüllt.

⁹²⁰ **Erlasstexte sind regelmässig mehrfach adressiert.** Sie haben verschiedene primäre und sekundäre Adressatinnen und Adressaten. Und diese sind von Fall zu Fall andere. Erlasstexte *richten sich* mal an einen engen Kreis von Spezialistinnen und Spezialisten oder Behörden und mal an weitere und unbestimmtere Bevölkerungskreise. Sie *betreffen* aber sehr oft über den primären Adressatenkreis hinaus weitere Personenkreise, und mit Blick auf Rechtsberatung, Anwältinnen und Anwälte sowie Ge-

richte richten sie sich immer auch an die Allgemeinheit der Juristinnen und Juristen.

⁹²¹ Es ist nicht leicht, der Mehrfachadressierung von Erlasstexten angemessenen Rechnung zu tragen. Zwei Maximen lassen sich aber aufstellen:

- Die Frage, wer Adressatin oder Adressat ist, wessen Perspektive eingenommen und wessen Vorwissen und Erwartungen vorausgesetzt werden sollen, muss für jeden Erlass und für jede Bestimmung in einem Erlass von neuem gestellt werden;
- Erlasse sind nicht zum Vornherein als Texte für die Kommunikation zwischen Spezialistinnen und Spezialisten zu konzipieren, sondern sollen so weit als möglich "allgemein" verständlich sein.

8312 Produktionsbedingungen

⁹²² **Gute Texte sind das Resultat guter Bedingungen der Textproduktion.** Bei Erlasstexten ist das nicht anders, jedoch sind die Produktionsbedingungen für Erlasstexte besonders kompliziert. Allgemein lässt sich sagen:

⁹²³ Erlasstexte müssen umsichtig und im Detail *geplant* werden. Was gesagt werden soll, muss im Prinzip klar sein, bevor die Formulierungsarbeit beginnt. Das schliesst allerdings nicht aus, dass im Prozess der Formulierung und der redaktionellen Überarbeitung neue Fragen auftauchen oder neue Problemlösungen erscheinen, die eine Revision des ursprünglichen Plans nötig machen. Hier liegt ja auch ein grosser Wert guter, vorbehaltloser Redaktion.

⁹²⁴ Die konkrete *Ausformulierung* sollte nicht auf zu viele Köpfe und Hände verteilt werden. Nur so kann ein Text "aus einem Guss" entstehen. Die Formulierungsarbeit sollte in voller Kenntnis des Textumfeldes (andere Erlasse aus dem gleichen Regelungsgebiet) und im Bewusstsein der (im vorliegenden Abschnitt formulierten) Prinzipien der Gesetzesredaktion erfolgen. Hilfsmittel – Wörterbücher, die Leitfäden der Bundeskanzlei, die SR u.a. – sollten jederzeit benutzt werden.

⁹²⁵ Gute Texte bedürfen einer intensiven Phase der *Überarbeitung* oder Revision, nicht zuletzt durch Köpfe und Hände, die an der Formulierungsarbeit nicht beteiligt waren. Für Erlasstexte ist diese Arbeit mit der Verwaltungsinternen Redaktionskommission und der Parlamentarischen Redaktionskommission institutionalisiert (®s. Ziff. 85 unten). Die Überarbeitung und Revision von Entwürfen sollte aber auch vorgängig durch die Ämter selber geschehen.

832 **Beschränkung auf das Normative – Ideal der Knappheit**

⁹²⁶ Erlasstexte formulieren Normen und (fast) nichts anderes als Normen. In einem Erlasstext haben nichts verloren:

- Beschreibungen eines Sachverhalts;
- Erklärungen, warum etwas so ist, wie es ist;
- Begründungen, warum eine Norm aufgestellt wird;
- Appelle an die Adressatinnen und Adressaten;
- Deklarationen von politischen Absichten;
- Motive und Ziele für den Erlass oder einzelne Bestimmungen.

Beispiel für einen Satz ohne normativen Gehalt:

- "Eine regelmässige Wartung gemäss den Vorschriften des Herstellers, die von einer durch das EAM nach Artikel 16 Absatz 3 der Eichverordnung ermächtigten Person ausgeführt wird, erleichtert die stete Wahrung der messtechnischen Eigenschaften sowie die Einhaltung der Fehlergrenzen."

⁹²⁷ Eine Ausnahme bilden höchstens die allerersten Artikel eines Erlasses: der Gegenstandsartikel, der **Zweckartikel**. Die Formulierung von Handlungszwecken ist in einem Erlass dort angebracht, wo diese die Funktion haben, formulierte Kompetenzen und Pflichten einzuschränken (wo sie also – zumindest indirekt, nämlich im Rahmen der Auslegung und Anwendung – eine normative Funktion haben); in diesem Fall sollte diese einschränkende Funktion als Teil der Norm aber auch deutlich zum Ausdruck kommen.

⁹²⁸ **Erlasstexte sollen so knapp wie möglich formuliert sein.** Die Norm soll gerade heraus formuliert und nicht hinter viel unnötigen Worten versteckt werden. Bei jedem Wort ist zu prüfen, ob es für die Formulierung der Norm nötig ist. Wiederholungen von Normen (Redundanz) sind zu vermeiden.

Beispiele:

- Der Bundesrat legt fest, welche Ausnahmen gemacht werden können.

Besser: Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

- Motorfahrzeuge und Anhänger dürfen zu regelmässigen Transporten von Klautieren, namentlich durch Viehhändler, Metzger und gewerbmässige Transportunternehmer, nur verwendet werden, wenn sie gemäss Eintrag im Ausweis dafür geprüft und zugelassen sind.

[Der Zusatz mit "namentlich..." leistet, da er nicht abschliessend ist, nichts. Die Zulassung setzt eine Prüfung voraus, diese muss nicht eigens erwähnt werden.]

Besser: Motorfahrzeuge und Anhänger dürfen zu regelmässigen Transporten von Klautieren nur verwendet werden, wenn sie laut Ausweis dafür zugelassen sind (@ s. Art. 25 Abs. 1 der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995; SR 916.401).

⁹²⁹ Knappheit kann allerdings ins Negative umschlagen. Das ist dann der Fall, wenn Normen, die explizit statuiert werden müssten, stillschweigend vorausgesetzt oder mit einer andern Norm zusammen mitgesagt statt eigens gesagt werden. Manchmal kann es auch sinnvoll sein, etwas ausdrücklich zu sagen, obschon es aus Gründen der Logik nicht gesagt werden müsste.

Beispiel:

- Die Benutzerinnen und Benutzer von Registerdaten sind verpflichtet, nach Beendigung der Arbeiten die zur Verfügung gestellten Daten dem Bundesamt zurückzugeben oder deren Vernichtung dem Bundesamt schriftlich zu bestätigen (@ s. Art. 11 Abs. 3 der Verordnung vom 31. Mai 2000 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister; SR 431.841).

[Die Norm, dass die Daten, wenn sie nicht zurückgegeben werden, zu vernichten sind, wird nicht explizit gesagt, sondern in der Mitteilungspflicht vorausgesetzt.]

833 Klarheit und Präzision

8331 *Zwischen Einfachheit und Komplexität, Explizitheit und Komprimierung*

⁹³⁰ Erlasstexte müssen möglichst ideal positioniert werden auf einer Skala zwischen zu grosser Einfachheit und zu grosser Komplexität und auf einer Skala zwischen zu grosser Genauigkeit und zu starker Komprimierung.

⁹³¹ Komplexe Sachverhalte lassen sich nicht beliebig einfach ausdrücken, doch sollte in Erlasstexten stets nach der Ausdrucksweise gesucht werden, die die Norm **sachlich richtig, aber so einfach wie möglich** fasst. Auf der Suche nach grösstmöglicher Einfachheit wird auch das Materielle einem heilsamen Test unterzogen, ob es wirklich so komplex ist und so komplex sein soll, wie es scheint, oder ob nicht doch eine materiell einfachere Lösung (mit entsprechend einfacherer sprachlicher Fassung) gefunden werden kann und vorzuziehen ist.

⁹³² Was sprachliche Einfachheit bzw. Komplexität ist, lässt sich nicht so einfach sagen. Entsprechend ist zu warnen vor zu simplen und absoluten Rezepten von der Art, dass z.B. Passivsätze komplizierter und schwerer verständlich seien als Aktivsätze (® s. Ziff. 8352 unten). Die Skala zwischen dem sprachlich Einfachen und Komplexen verläuft auf verschiedenen Ebenen:

- Auf der *Textebene* gibt es einfachere und komplexere Muster im Aufbau und der Gliederung des ganzen Erlasses und der einzelnen Abschnitte und Artikel;
- Komplexität gibt es im *Nominalbereich*, wo z.B. Attribute, die einem Nomen vorangestellt sind, in der Regel schwieriger sind als rechts angefügte präpositionale Attribute oder Relativsätze ("die mit besonderen Aufgaben der Arbeitssicherheit betrauten Arbeitnehmer"; einfacher: "die Arbeitnehmer mit besonderen Aufgaben der Arbeitssicherheit");
- Komplexität gibt es im Bereich des *zusammengesetzten Satzes*, der in der Regel schwerer wirkt als einfach verkettete selbstständige Sätze;
- Eine *verbale Konstruktion* ist oft leichter zu verstehen als eine *nominale Konstruktion* (nominal: "zum Zweck der Richtigstellung unzutreffender Meldungen oder Gerüchte"; verbal: "wenn unzutreffende Meldungen oder Gerüchte richtig gestellt werden sollen");
- Einfache Verben sind anschaulicher und einfacher als Funktionsverbgefüge ("etwas in Erwägung ziehen" vs. "etwas erwägen"; "die Auszahlung des Beitrags erfolgt" vs. "der Beitrag wird ausbezahlt"). Sie sind allerdings nicht immer bedeutungsgleich ("etwas beanspruchen" vs. "einen Anspruch geltend machen").

⁹³³ Als Faustregel lässt sich formulieren: **Die sprachliche Komplexität sollte mit der inhaltlichen Komplexität der Norm kongruent sein.** Wird eine relativ einfache Norm komplex ausgedrückt, so liegt unnötige Kompliziertheit vor. Wird hingegen eine relativ komplexe Norm zu einfach ausgedrückt, so liegt eine sprachliche Komprimierung vor; der sprachliche Ausdruck ist dann zwar einfach, aber er ist nicht transparent.

8332 *Umgang mit Vagheit und Mehrdeutigkeit*

⁹³⁴ Erlasstexte arbeiten mit den Mitteln der natürlichen Sprache (Ausnahmen sind die seltenen Verwendungen von mathematischen Formeln oder grafischen Mitteln, Skizzen oder Ähnlichem; ® s. Ziff. 8356 unten). Die natürliche Sprache aber ist oftmals vage oder mehrdeutig.

⁹³⁵ *Vage* heisst, dass das von der Sprache Ausgedrückte unscharf und konkretisierungsbedürftig ist und dass die Frage, ob ein Sachverhalt unter die Formulierung fällt oder nicht, nicht in jedem Fall eindeutig zu beantworten ist. *Mehrdeutigkeit* heisst, dass ein Ausdruck verschiedene Auslegungen erlaubt. Vagheit und Mehrdeutigkeit können ihre Quelle in einzel-

nen Wörtern haben (lexikalische Vagheit oder Mehrdeutigkeit) oder eine Folge der Satzkonstruktion oder des Textbaus sein (strukturelle Vagheit oder Mehrdeutigkeit).

⁹³⁶ Die *Vagheit* ist in einem Erlasstext manchmal gesucht oder wird bewusst in Kauf genommen (unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln). Eine Bestimmung wird dadurch flexibel, eröffnet Ermessensspielraum für die Rechtsanwendung. In der Mehrheit der Fälle aber sollte Vagheit so weit vermieden werden, wie es mit der natürlichen Sprache möglich ist.

⁹³⁷ Die *Mehrdeutigkeit* kann in einem Erlasstext niemals eine Tugend sein. Sie ist tolerierbar – und kommt auch relativ oft vor –, wo der Kontext oder die "Sinnkontrolle" eine der möglichen Lesarten ganz klar favorisiert oder die andern Lesarten als unsinnig ausschliesst. Mehrdeutigkeit muss hingegen unbedingt dort vermieden werden, wo mehrere Lesarten mindestens auf den ersten Blick sinnvoll scheinen und also die Norm auf Grund der Mehrdeutigkeit effektiv mehrdeutig wird.

⁹³⁸ *Lexikalischer Vagheit oder Mehrdeutigkeit* kann mit der Verwendung von Fachtermini entgegengewirkt werden, wo es solche gibt. Allerdings sind auch Fachtermini oft vage oder mehrdeutig. Überdies kann die Verwendung der Fachterminologie dem Gebot der Allgemeinverständlichkeit entgegenstehen (@ s. Ziff. 8355 unten).

⁹³⁹ Ein anderes Mittel gegen lexikalische Vagheit und Mehrdeutigkeit sind *Legaldefinitionen*; sie bewirken allerdings auch keine Wunder und sollten sehr zurückhaltend eingesetzt werden (@ s. Ziff. 8355 unten).

8333 Abstraktion

⁹⁴⁰ Erlasse formulieren generell-abstrakte Normen: Eine endliche Zahl von Bestimmungen gilt für eine theoretisch unendlich vielgestaltige Wirklichkeit. Der Zwang zur Abstraktion ist der Formulierung von Normen damit inhärent. Das Problem der Abstraktion, der Zusammenfassung von Einzelfällen zu Klassen, ist zunächst ein materiell-juristisches. Es ist aber auch ein Formulierungsproblem: **Es gilt, diejenige sprachliche Ebene zu finden, die der "richtigen" materiellen Abstraktionsebene entspricht**, der "richtigen" Ebene zwischen zu grosser Abstraktion, die die Tuchfühlung mit der Wirklichkeit verliert, und zu grosser Einzelfallverhaftetheit, die das Verbindende zwischen den Einzelfällen verfehlt und sich in Kasuistik verliert.

834 Kohärenz

⁹⁴¹ Für Erlasstexte gilt: **Gleiches muss gleich und Ungleiches ungleich ausgedrückt werden**. Wo dies der Fall ist, spricht man von Kohärenz. Die ausserrechtliche Stilnorm, dass man im Ausdruck des Gleichen

sprachlich zu variieren habe, gilt für Erlasstexte nicht. Zu Gunsten der Eindeutigkeit werden Repetitivität und Monotonie in Kauf genommen.

⁹⁴² Das Gebot der Kohärenz gilt in erster Linie innerhalb eines Erlasses (*interne Kohärenz*); es gilt in abgeschwächter Form aber auch über die Grenzen des einzelnen Erlasses hinaus (*externe Kohärenz*). Insbesondere ist auf Kohärenz im normativen Umfeld eines Erlasses zu achten. Letztlich ist die Kohärenz der ganzen Ordnung des geschriebenen Rechts anzustreben.

⁹⁴³ Zur Kohärenz im hier gemeinten Sinn gehört einmal die *lexikalische* oder *terminologische Kohärenz*: Gleiche Gegenstände, Sachverhalte, Konzepte werden gleich benannt. Ganze Netze oder Systeme von Begriffen oder Konzepten (Oberbegriff, Unterbegriff, Gegenbegriff usw.) sollten nach Möglichkeit mit den gleichen Wortbestandteilen benannt werden.

⁹⁴⁴ Zur Kohärenz gehört des Weiteren, dass gleichartige Normen gleichzeitig formuliert werden, dass gleichartige Artikel oder Abschnitte gleichartig überschrieben werden, dass gleichartige Artikel gleich aufgebaut werden usw.

835 Sprachliche und andere Mittel

8351 Textstrukturierende Mittel – Leserführung

⁹⁴⁵ **Die Leserin und der Leser sind durch den Text zu führen.** Es gibt verschiedene, für die Verständlichkeit eines Textes sehr wichtige Mittel der Leserführung.

⁹⁴⁶ Normalerweise sind in einem Text die einzelnen Sätze durch vielfältige sprachliche Mittel zusammengehängt: Man nimmt Bezeichnungen vorhergehender Sätze durch Verweismittel wie Pronomen wieder auf; man verknüpft einen Satz mit dem vorhergehenden durch Konjunktionen; man moduliert die Wortstellung im Satz, dass dieser optimal an den vorhergehenden anschliesst, z.B. indem er sein Thema wieder aufgreift. In diesem Sinne sind Einzelsätze eines Textes normalerweise "*kontextualisiert*".

⁹⁴⁷ In Erlasstexten ist man bezüglich der Kontextualisierung von Einzelsätzen jedoch in einem Dilemma: Einerseits sind Erlasstexte auch längere Texte, in denen es diese Tendenz der Verwebung der Sätze ineinander (ihrer "Kontextualisierung") gibt. Andererseits werden aber Erlasstexte nicht unbedingt als ganze Texte fortlaufend von vorn nach hinten gelesen, sondern sehr punktuell konsultiert. Zudem gibt es das praktische Bedürfnis, Normsätze einzeln und isoliert zitieren zu können. Dies spricht dafür, die einzelnen Normsätze möglichst autonom, selbstständig, "*dekontextualisiert*" zu formulieren, also ohne Pronomen und andere sprachliche Ver-

weismittel, ohne Verknüpfungsmittel, mit "normaler", nicht auf den Kontext zugeschnittener Wortstellung.

Beispiel:

- 1 Die Zulassungsstellen erheben für ihre Tätigkeit Gebühren.
- 2 Ebenso erheben die Kontrollorgane Gebühren, wenn die Kontrollen zu Verwaltungsmassnahmen führen.
- 3 Der Bundesrat legt die Gebühren fest (@s. Art. 14 des Bauproduktgesetzes vom 8. Oktober 1999; SR 933.0).

[Absatz 2 ist stark kontextualisiert: durch "ebenso", das den Satz mit Absatz 1 verknüpft, und durch die Wortstellung. Hingegen ist Absatz 3 dekontextualisiert mit seiner Normalform des Satzes; eine Kontextualisierung läge z.B. vor, wenn man den Satz im Passiv formulieren würde, beginnend mit dem Thema der Gebühren, von denen dann ausgesagt würde, dass der Bundesrat sie festlegt: "Die Gebühren werden vom Bundesrat festgelegt."]

⁹⁴⁸ Zu empfehlen ist eine *Mittellösung*: zurückhaltende Kontextualisierung innerhalb eines Artikels, aber Dekontextualisierung von Artikel zu Artikel. Das heisst, dass man einen neuen Artikel nicht mit einem Pronomen oder mit einer konjunktionalen Anknüpfung nach oben anfangen sollte, dass man aber innerhalb eines Artikels z.B. bei gleich bleibendem Subjekt durch die Absätze dieses Subjekt ab dem zweiten Absatz pronominal wieder aufnimmt und dass man die Wortstellung so moduliert, dass die Sätze der einzelnen Absätze im Ablauf gelesen werden können.

⁹⁴⁹ Die Kontextualisierung von Sätzen ist ein Mittel der Leserführung durch den Text. In längeren Texten findet man überdies weitere leserführende Mittel. Zu diesen gehört, dass man den Leserinnen und Lesern – vor allem am Textanfang, aber auch bei wichtigen Zwischenetappen – eine allgemeine *Orientierung über den zu erwartenden Textinhalt* gibt. Das schafft Erwartungen und erhöht die Verstehensfähigkeit und damit die Verständlichkeit. In Erlasstexten wird mit den Anfangsartikeln – Gegenstand, Geltungsbereich, Zweck – in einem bescheidenen, aber dennoch wichtigen Ausmass von solchen Mitteln Gebrauch gemacht.

⁹⁵⁰ Andere leserführende Mittel wie etwa sprachliche Gliederungsmarkierungen ("erstens", "zweitens"; "einerseits", "andererseits" u. Ä.) erübrigen sich in einem Erlasstext, da dieser ohnehin stark gegliedert ist.

⁹⁵¹ Ein leserführendes Mittel ist auch die explizite *Verweisung* von einer Textstelle auf eine andere Textstelle des gleichen Erlasses. Wo solche Verweise für die Präzisierung der Norm nicht unbedingt nötig sind, ist mit ihnen sparsam umzugehen. So genannte "Komfortverweise", die normativ nicht nötig sind, aber der Leserin oder dem Leser Orientierung verschaffen, sind manchmal angebracht, wenn ein Begriff gebraucht wird, der erst

viel später im Erlass eigentlich eingeführt wird. Wo sich viele solche Komfortverweise aufdrängen, ist das ein Indiz für mangelhaften Textaufbau. Zur Problematik der Verweisung @s. Ziff. 8251 oben und Rz. 69 ff. GTR.

8352 **Satzbau**

⁹⁵² Für den Satzbau gilt besonders, was in Ziffer 8331 oben zur Bandbreite zwischen sprachlicher Einfachheit und Komplexität gesagt wurde: Die sprachliche Form sollte mit der inhaltlichen Struktur kongruent sein. Die Suche nach grösstmöglicher Einfachheit birgt Gefahren: Der scheinbar einfachere Ausdruck ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit dem komplexeren Ausdruck. Und vor allem: Komplexere Ausdrücke sind oftmals expliziter und eindeutiger, während die einfacheren Ausdrücke impliziter, ausdeutungsbedürftiger, sprich: *komprimierter* und weniger transparent sind.

Beispiele:

- *Sprachlich relativ einfach, aber hochgradig komprimiert und intransparent:*

personenidentifizierende Meldungen von übertragbaren Krankheiten.

- *Sprachlich komplexer, aber dem Inhalt kongruent und damit transparenter:*

Meldungen über das Auftreten von übertragbaren Krankheiten mit allen Angaben, die zur Identifizierung der betroffenen Personen nötig sind (@s. Art. 27 des Epidemiengesetzes vom 18. Dezember 1970; SR 818.101).

⁹⁵³ Man hüte sich vor zu einfachen Rezepten. Es ist z.B. nicht richtig (wie es in vielen Stilratgebern heisst), dass längere Sätze in jedem Fall schwerer zu verstehen sind als kürzere, dass ein Passivsatz in jedem Fall schwieriger ist als ein Aktivsatz oder dass die Hauptaussage in jedem Fall im Hauptsatz stehen muss. Ein langer Satz kann sehr wohl sehr verständlich sein, wenn er gut gebaut ist. Ein Passivsatz kann sich manchmal besser in den Textverlauf einfügen als der entsprechende Aktivsatz und drängt sich etwa dann auf, wenn der Träger einer Handlung nicht genannt werden soll.

Beispiele:

- *Der folgende Satz ist unübersichtlich und schwer verständlich:*

Im Fall von Feuersbrünsten, die nicht auf Ursachen zurückzuführen sind, für die der Arbeitgeber einzustehen hat, und ähnlichen Schadensereignissen, bei denen der Arbeitsausfall durch eine private Versicherung abgedeckt werden kann, ist dieser so lange nicht anrechenbar, als der Schaden tatsächlich gedeckt ist, frühestens aber nach dem Ablauf einer Frist von einem Monat.

[Die Schwierigkeit ist hier darin begründet, dass ständig neue Teilkonstruktionen angefangen werden, bevor angefangene zu Ende geführt sind, dass der Satz mit einem langen Präpositionalobjekt "im Fall von ..." beginnt, bis die Hauptaussage im Hauptsatz "ist dieser nicht gedeckt" folgt, und dass in dieser Hauptaussage der Bezug von "dieser" nur mit Mühe zu erkennen ist.]

- *Im folgenden Beispiel steht der Teuerungsausgleich als Thema im Textraum, und über dieses Thema soll neu ausgesagt werden, wer den Ausgleich festsetzt, auf welchen Zeitpunkt hin und auf welcher Grundlage – das Passiv ist hier keine schlechte Lösung:*

Der Teuerungsausgleich wird vom Bundesrat auf den 1. Januar auf Grund der jeweiligen Lebenskosten festgesetzt.

8353 Perspektive

⁹⁵⁴ **Beim Satzbau ist auf die Perspektive zu achten.** Man kann Sachbereiche und einzelne Sachverhalte stets aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten. Man sollte sich für ganze Erlasse, besonders aber für ihre Teile, für jeden einzelnen Artikel und bis hinunter zu den einzelnen Bestimmungen stets die Frage stellen, aus welcher Perspektive formuliert werden soll, d.h. auf welche Fragen die Bestimmungen antworten sollen. Soll ein Sachverhalt z.B. als Vorgang gefasst werden und sollen die Beteiligten in den Hintergrund treten oder gar ausgeblendet werden? Oder soll der Sachverhalt als Handlung mit unterschiedlichen Akteuren gefasst werden? Und aus welcher Position der beteiligten Akteure soll dann die Handlung sprachlich aufgezogen werden? Entscheidungen in diesen Fragen haben insbesondere Auswirkungen auf die Wahl der Verben, auf die Wahl zwischen Aktiv und Passiv, auf die Wahl der Wortstellung im Satz. Oft muss man sich zwischen mehreren plausiblen Optionen entscheiden. Die Entscheidungen sollten begründet fallen und dann auch durchgehalten werden.

Beispiele:

- Die Baubewilligungsbehörde verweigert die Baubewilligung für Häuser, die auf drei und mehr Stockwerke geplant sind.

[ganz aus Behördenperspektive gefasst:]

Häuser in der Gemeinde X dürfen nicht mehr als zwei Stockwerke aufweisen.

[perspektivisch neutral und damit für Bauherren und Architekten zugänglicher:]

- Die Verfahrensrechte und Verfahrenspflichten des Gesuchstellers richten sich nach dem DBG.

Aus der Perspektive des Gesuchstellers formuliert:

Für den Gesuchsteller gelten die Verfahrensrechte und -pflichten nach dem DBG.

- Vorgesetzte von Betrieben oder Unternehmen, in denen sich im Verkehr mit Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen eine Explosion mit Personen- oder erheblichem Sachschaden ereignet, haben davon unverzüglich der Polizei Kenntnis zu geben.

[In dieser Form ist die Norm von den vorgesetzten Personen her aufgezogen. Es könnte aber sinnvoller sein, sie vom Ereignis her aufzuziehen:]

Ereignet sich in Betrieben oder Unternehmen im Verkehr mit Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen eine Explosion mit Personen- oder erheblichem Sachschaden, so haben die Vorgesetzten unverzüglich die Polizei zu benachrichtigen (@s. Art. 30 Abs. 2 Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977; SR 941.41).

⁹⁵⁵ Oftmals sind *Perspektivenwechsel* angezeigt. Diese sollten ebenfalls bewusst vorgenommen und sprachlich deutlich markiert werden (etwa durch einen deutlichen Wechsel im Subjekt des Satzes bei gleicher Satzkonstruktion).

8354 Modalität

⁹⁵⁶ Erlasstexte bestehen – von einigen Ausnahmen abgesehen – aus Formulierungen von *Normen*. Manchmal handelt es sich um Normen, die eine Möglichkeit eröffnen, eine Erlaubnis geben, ein Recht einräumen, eine Kompetenz zusprechen. Diese Normen müssen in aller Regel in ihrer Modalität gekennzeichnet werden, prototypisch mit einer "*kann*"-Formulierung oder einem sprachlichen Äquivalent (z.B. Adjektive auf "-bar", Konstruktionen mit "fähig").

⁹⁵⁷ Häufiger sind Normen, die eine Verpflichtung, ein Gebot, eine Aufgabe, eine zwingende Rechtsfolge zu einem Tatbestand formulieren. Hier

stellt sich regelmässig die Frage, ob diese *"muss"-Modalität* als solche zum Ausdruck gebracht werden muss, prototypisch mit dem Modalverb "müssen" oder mit einem sprachlichen Äquivalent (z.B. Konstruktionen mit "ist/hat zu"). Sehr oft werden solche Normen auch ohne sprachlichen Ausdruck der Modalität formuliert, rein "deskriptiv" also. Die Tatsache, dass ein solcher Satz in einem Erlasstext steht, macht seine normative Interpretation hinlänglich klar.

⁹⁵⁸ Wann sollen verpflichtende Normen explizit als solche markiert werden und wann genügt eine einfache, pseudodeskriptive Formulierung? Als Faustregel gilt, **dass dort, wo Private verpflichtet werden, die explizite Modalisierung angebracht ist, während dort, wo Behörden verpflichtet werden, die deskriptive Fassung angebracht ist.** Zwingende Rechtsfolgen zu Tatbeständen werden in der Regel nicht modal markiert.

8355 Wortwahl

⁹⁵⁹ **Die Wörter eines Erlasstextes gehören auf die Goldwaage.** Bei der Wahl der Wörter oder Termini gilt es eine Vielzahl von *Gesichtspunkten* zu beachten: Traditionsanschlüsse oder moderner Wortschatz? Fachterminologie oder Alltagssprache? Etablierte Wörter oder Neubildungen? Helvetismen oder Ausrichtung am Deutschen ausserhalb der Schweiz? Fremdwörter oder Eindeutschungen?

⁹⁶⁰ Grundsätzlich ist für die Wortwahl in Erlasstexten von grosser Wichtigkeit, dass Erlasse stets Fortschreibungen einer etablierten *Texttradition* sind, dass sie also Rechtsinstitute, Verfahren, Behörden usw. benennen und Normen formulieren, die in dieser Texttradition immer schon benannt und formuliert sind. Diese Traditionen müssen in der Regel weitergeführt werden. Für Traditionsbrüche braucht es gute Gründe. Sie bergen stets die Gefahr, dass diejenigen, die diese Traditionen gut kennen – in erster Linie die Juristinnen und Juristen –, die Texte nicht oder falsch verstehen. Auf der andern Seite braucht es auch gute Gründe, alte lexikalische "Zöpfe", die von juristischen Laien nicht verstanden werden oder in der Alltagssprache längst durch andere Ausdrücke ersetzt worden sind, fortzuschreiben.

⁹⁶¹ Unentbehrliche Hilfsmittel für die terminologische Einpassung eines Erlasstextes in die Tradition sind die Terminologiedatenbank Termdat (© s. Ziff. 853 unten) und die Systematische Rechtssammlung (SR), in deren elektronischer Form man heutzutage bequem terminologische Recherchen machen kann. Die folgenden Bemerkungen beziehen sich auf die Fälle, in denen ein Traditionsbruch erwogen wird oder es noch keine terminologische Tradition gibt.

⁹⁶² **Erlasstexte sind in terminologischer Hinsicht keine Fachtexte** – dies im Unterschied etwa zu einem Gesetzeskommentar oder einer

fachwissenschaftliche Abhandlung zum gleichen Thema. *Fachterminologie* – juristische oder nichtjuristische – ist daher mit Vorsicht zu gebrauchen. *Juristische Fachtermini* können dort gebraucht werden, wo sie einen festen Platz in der Tradition von Erlasstexten haben. Dass Juristinnen und Juristen für einen bestimmten Begriff einen Fachterminus gebrauchen, ist nicht unbedingt ein Grund, diesen auch in einem Erlass zu gebrauchen. *Nichtjuristische Fachtermini* sind in Erlassen dann zu verwenden, wenn diese sich mehr oder weniger ausschliesslich an Fachleute richten und die Termini das leisten, was Termini normalerweise leisten sollten: eine präzise und ökonomische Verständigung. Allenfalls können sie im Erlass für eine breitere Leserschaft mittels *Legaldefinitionen* (® s. Rz. 967 unten) eingeführt werden.

⁹⁶³ Erlasstexte der Schweiz dürfen sich terminologisch durchaus als schweizerische Erlasstexte zu erkennen geben: mit sog. *Helvetismen*. Den schweizerischen Traditionen und der Angleichung der Terminologie an die andern schweizerischen Amtssprachen ist der Vorzug zu geben vor einer Ausrichtung auf die Terminologie des Auslands (z.B. gibt es keinen Grund, die schweizerischen "Konsumentinnen und Konsumenten" den deutschen "Verbraucherinnen und Verbrauchern" zu opfern). In Erlassen mit internationaler Adressierung kann allerdings die Ausrichtung an einer internationalen Terminologie grössere Bedeutung haben.

⁹⁶⁴ Vorsicht ist angebracht mit *Neubildungen* (Neologismen), der Verwendung von eigens neu gebildeten Wörtern. Für diese muss es gute Gründe geben – namentlich den Grund, dass es keine überzeugende etablierte Terminologie gibt. Neologismen müssen sich einpassen in den etablierten Wortschatz, müssen transparent und sinnvoll sein und so gewählt werden, dass sie grosse Chancen haben, sich auch ausserhalb des Erlasses durchzusetzen. Sonst entfernt sich die Sprache des Erlasses von der ausserrechtlichen Sprache zu einem bestimmten Sachbereich; dies aber ist wo immer möglich zu vermeiden.

⁹⁶⁵ Es gibt keinen vernünftigen Grund, *Fremdwörter* per se zu vermeiden. Zwar wird man mit Erlasstexten Fremdwörter nicht eigens propagieren. Wo sie sich jedoch ausserhalb des Rechts fest etabliert haben, sollte man sie auch in einem Erlasstext benutzen. Fremdwörter sind für diejenigen nicht "fremd", zu deren alltäglichem Sprachgebrauch sie gehören. Umgekehrt ist manches alte deutsche Rechtswort ausserhalb von engen Spezialistenkreisen völlig fremd und wäre demnach als "Fremdwort" in einem Erlass zu vermeiden (z.B. die "Anstände" im Sinne von Streitigkeiten, Konflikten). Wo Fremdwörter in Konkurrenz zu überzeugenden deutschen Entsprechungen stehen, sollte man in einem Erlasstext dem deutschen Wort den Vorzug geben. Im Bereich der Fremdwörter ist der Angleichung an die andern Amtssprachen der Schweiz besonderes Augenmerk zu schenken.

⁹⁶⁶ **Explizite Begriffsbestimmungen – Legaldefinitionen** – sind vorzunehmen, wenn es unbedingt nötig ist. In den allermeisten Fällen genügt es, auf die Kenntnis des üblichen "Gebrauchswertes" gut gewählter Wörter zu vertrauen.

⁹⁶⁷ Mit Legaldefinitionen ist in der Regel dann nachzuhelfen, wenn ein ausgesprochenes Fachwort verwendet werden muss oder wenn der natürlichen Vagheit eines Wortes dadurch begegnet werden soll, dass man mögliche Sachverhalte zum Vornherein ein- oder ausschliesst, und dies nicht dem Ermessen der Rechtsanwendung überlassen werden soll. Legaldefinitionen sind *Wörterklärungen* oder *Sprachgebrauchsfestlegungen*. Als solche dienen sie der Kommunikation und haben nicht die Funktion, das "Wesen" von Konzepten und Begriffen erschöpfend zu erklären. Gegenstands- und Geltungsbereichsbestimmungen sollten nicht mit dem Mittel der Legaldefinition vorgenommen werden, da dies regelmässig zu einem unnatürlichen, willkürlichen Sprachgebrauch führt. Legaldefinitionen leisten nichts, wenn sie eine Wortbedeutung explizieren, die ohnehin klar ist, oder wenn die Definition nicht klarer und präziser ist, als es der normale Gebrauch des Wortes ohnehin schon ist.

Beispiele:

- *Unnötige Legaldefinition:* In diesem Gesetz gelten als: [...] Fahrausweis: ein Papier, das zu einer oder mehreren Fahrten berechtigt (@s. Art. 2 Bst. g des Transportgesetzes vom 4. Oktober 1985; SR 742.40).
- *Legaldefinition, die kaum eingrenzend wirkt:* Gebäude sind auf Dauer angelegte, mit dem Boden fest verbundene Bauten, die Wohnzwecken oder Zwecken der Arbeit, der Ausbildung, der Kultur oder des Sports dienen (@s. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Mai 2000 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsgregister; SR 431.841).
- *Legaldefinition, die eine materielle Bestimmung enthält:* Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck "Montagebetrieb" diejenige natürliche oder juristische Person, die die Verantwortung für den Entwurf, die Herstellung, den Einbau und das Inverkehrbringen des Aufzugs übernimmt, die CE-Kennzeichnung anbringt und die EG-Konformitätserklärung ausstellt (@s. Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 95/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge; ABI. L 213 vom 7.9.1995, S. 1).
- *Legaldefinition, die zur Ausweitung des Regelungsbereichs missbraucht wird:* Es ist verboten, lebende Köderfische zu verwenden; als Verwenden gilt auch das Mitführen solcher Fische.
Besser: Es ist verboten, lebende Köderfische mitzuführen und zu verwenden (@s. Entwurf eines Artikels 5b der Verordnung vom 24. November 1993 zum Bundesgesetz über die Fischerei; SR 923.01).

⁹⁶⁸ Legaldefinitionen sollen *dort stehen, wo sie gebraucht werden*: am Anfang eines Erlasses, wenn sie über den ganzen Erlass gebraucht werden, oder an einer bestimmten Stelle im Erlass, wenn sie nur dort gebraucht werden. Statt für Legaldefinitionen eigene Artikel aufzuwenden, kann man auch zum Mittel der *Gebrauchsdefinition* greifen: Man formuliert eine Umschreibung des Begriffs oder nennt die Elemente seines Inhalts und führt das Wort anschliessend in Klammern ein; im weiteren Verlauf des Textes verwendet man das in Klammern eingeführte Wort.

Beispiele:

- Dieses Gesetz regelt den Umgang mit Informationen über das Erbgut einer Person (genetische Daten). Genetische Daten...
- Dieses Gesetz regelt das Inverkehrbringen und die Inbetriebsetzung von Luftseilbahnen, Standseilbahnen und Skiliften (Seilbahnen). Seilbahnen...

8356 *Nonverbale Mittel und Layout*

⁹⁶⁹ "Ein Bild sagt mehr als tausend Worte." Ist das wirklich so? In sehr vielen Fällen ist das, was das Bild sagt, zwar intuitiv eindringlicher und eingängiger als viele Worte, aber gleichwohl sehr viel vager und weniger eindeutig als die – zugegebenermassen umständlichen – tausend Worte. Für rechtliche Belange sind dann die tausend Worte dem Bild trotz allem vorzuziehen. Aber es gibt Ausnahmen: Wenn etwa Bildliches geregelt werden soll (z.B. Verkehrszeichen) oder wenn eine Planskizze die zu regelnden Verhältnisse klar und eindeutig wiedergeben kann. Zu den nonverbalen Ausdrucksmitteln gehören auch Tabellen, die z.B. die Zugriffsberechtigung von Behörden auf Datenbanken klar und eindeutig mit Kreuzen in Feldern zu regeln vermögen. Auch mathematische Formeln sind in der Regel klarer und knapper als umständliche verbale Umschreibungen von Berechnungsarten. Beim Einsatz von grafischen Mitteln ist die Frage zu stellen, ob diese die Funktion haben, ausformulierten Text zu erläutern oder aber in Teilen oder ganz zu ersetzen.

⁹⁷⁰ Der Wert der grafischen Aufmachung, des Layouts eines Textes für dessen Verständlichkeit ist nicht zu unterschätzen. Die grafische Aufmachung der Erlasse des Bundes ist weitestgehend vorgegeben. Ein gewisser Spielraum bleibt den einzelnen Stellen nur dort, wo der Text durch grafische Elemente, Tabellen, Schemata, Skizzen ergänzt wird. Auch wenn sich solche Elemente oft "nur" im Anhang finden, kommt ihnen für die Vermittlung von Rechtsnormen in der Regel grosse Bedeutung zu. Ihre Gestaltung ist daher mit Sorgfalt zu prüfen; evtl. ist eine Spezialistin oder ein Spezialist beizuziehen.

8357 ***Eleganz***

⁹⁷¹ Sprachliche Eleganz und rhetorische Glanzlichter sind sicher nicht das, was man beim Verfassen von Erlasstexten als Ziel in erster Linie im Auge haben sollte. Auf der andern Seite ist ein gewisser ästhetischer Mehrwert von Erlasstexten in seiner Funktion nicht zu unterschätzen: Die formal auffällige, bestechende, "schöne" Formulierung prägt sich besser ein und ist ein "Verkaufsargument" für den materiellen Gehalt. Man hüte sich davor, solchen Formulierungen nachzujagen. Bei einer sorgfältigen und intensiven Arbeit am Text stellen sie sich ab und zu von selber ein. Dann sollte man sie auch in einem Erlasstext freudig willkommen heißen.

84 Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

841 Einleitung

⁹⁷² Texte, die ausschliesslich männliche Personenbezeichnungen enthalten, aber vorgeben, beide Geschlechter zu meinen, können heute nicht mehr als adressatengerecht bezeichnet werden. Dies gilt insbesondere für Gesetzestexte.

⁹⁷³ Im Oktober 1992 haben deshalb National- und Ständerat einen Bericht der parlamentarischen Redaktionskommission vom 22. September 1992 über die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in der Gesetzessprache (BBI 1993 I 129) gutgeheissen. Danach wird die deutsche Fassung neuer Gesetze nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung redigiert.

⁹⁷⁴ Die bisherige deutsche Rechtssprache benutzte zur Bezeichnung von Personen beider Geschlechter ausschliesslich das sog. generische Maskulinum, verwendete also nur männliche Formen (z.B. *die Schweizer, die Geschuchsteller, die Beamten* usw.), auch wenn damit Schweizer und Schweizerinnen, Geschuchsteller und Geschuchstellerinnen, Beamte und Beamtinnen usw. gemeint waren.

⁹⁷⁵ Mit einem solchen Sprachgebrauch werden Männer viel direkter angesprochen als Frauen, die immer nur mitgemeint sind und faktisch deshalb an der sprachlichen Gestalt von Erlassen weit weniger gut erkennen können, dass sich die Bestimmungen auch an sie als Normadressatinnen richten.

⁹⁷⁶ Eine geschlechtergerechte Rechtssprache vermeidet diese Ungleichbehandlung, indem sie Frauen und Männer gleichermassen anspricht (*Lehrerinnen und Lehrer*), für Frauen und Männer gleichwertige Bezeichnungen schafft (*Kindergärtnerin/Kindergärtner* statt *Kindergärtnerin/Erzieher*) und beiden Geschlechtern die gleichen Chancen des Gemeintseins einräumt (*die steuerpflichtige Person* statt *der Steuerpflichtige*).

842 Grundsätze für die sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

⁹⁷⁷ Die Erlasstexte (Gesetze, Bundesbeschlüsse, Verordnungen) sollen so formuliert werden, dass sie Frauen und Männer in gleicher Weise ansprechen ("Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen").

978 Die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung sind bereits bei der Konzeption neuer Erlasstexte zu berücksichtigen.

979 Die Wahl der sprachlichen Mittel soll sich im Einzelfall an den Kriterien der Gleichbehandlung, der Rechtssicherheit und der Verständlichkeit orientieren.

980 Die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter gelangt bei neuen Erlassen sowie bei Totalrevisionen bestehender Erlasse zur Anwendung.

981 Auf eine entsprechende systematische Anpassung bestehender Erlasse wird verzichtet.

982 Um die Einheitlichkeit und den inneren Zusammenhang dieser Erlasse zu gewährleisten, sind bei Teilrevisionen sprachliche Anpassungen zu vermeiden.

983 Die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung sind auch bei der Redaktion von Botschaften, Berichten und Stellungnahmen des Bundesrates zu berücksichtigen.

843 Sprachliche Möglichkeiten

984 Die sprachliche Gleichbehandlung lässt sich im Deutschen am besten durch folgende Möglichkeiten erreichen:

- **Paarformen** (*Lehrerin oder Lehrer, Lehrerinnen und Lehrer*): Mit der expliziten Verwendung von männlichen und weiblichen Personenbezeichnungen wird zwar ein gleichberechtigter Zustand nicht hergestellt, aber immerhin konkret vorstellbar; und in Bereichen, in denen die Gleichstellung bereits erreicht ist, werden die Verhältnisse korrekt abgebildet.
- **Geschlechtsneutrale Ausdrücke** (*die Angestellten, die Lehrenden; Fachleute*): Das grammatische Geschlecht wird im Plural neutralisiert. Besonders wenn man Partizipien und substantivierte Adjektive im Plural verwendet, ist das Geschlecht nicht mehr sichtbar.
- **Geschlechtsabstraktion** (*der Lehrkörper, die Lehrerschaft, die Lehrkräfte; die Amtsperson; das Gericht statt der Richter*): Diese Wörter abstrahieren vom natürlichen Geschlecht der bezeichneten Person oder Personengruppe.

985 Geschlechtsneutrale und geschlechtsabstrakte Ausdrücke bieten sich vor allem dort an, wo umständliche Konstruktionen mit Paarbildung vermieden werden sollen. Eine gehäufte Verwendung dieser Mittel ist aber nicht zu empfehlen, da die Sprache dadurch unpersönlich und blass wird.

· **Umformulierung:** Eine wichtige Umformulierungsmöglichkeit bietet die Transformation ins Passiv an; dieses Verfahren eignet sich aber nicht in allen Fällen, weil oft unklar wird, wer für eine Handlung verantwortlich ist.

Beispiele:

· **Traditionelle Formulierung:** Der Eigentümer oder Besitzer kann die Herausgabe von einer Sicherheitsleistung abhängig machen.

Umformulierung: Die Herausgabe kann von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden.

· **Traditionelle Formulierung:** *Die Sitzungsteilnehmer erhalten ein Taggeld.*

Umformulierung: Für die Teilnahme an Sitzungen wird ein Taggeld ausgerichtet.

844 Kreative Lösung

8441 Definition

⁹⁸⁶ Die freie Kombination der drei letzt erwähnten Möglichkeiten (kreative Lösung) ist das beste Mittel, um Texte geschlechtergerecht zu formulieren. Sie erlaubt es, sich von vorgegebenen Formulierungen zu lösen, und verhindert, dass eine Strategie schematisch angewandt wird. Sinnbewahrende Umstellungen, neue Satzverknüpfungen oder Satztrennungen können Formulierungsschwierigkeiten wesentlich entschärfen.

Beispiel:

· **Traditionelle Formulierung:** Der Präsident und sein Stellvertreter werden für zwei Jahre gewählt.

Schematische Umformulierung: Die Präsidentin oder der Präsident und ihre Stellvertreterin bzw. ihr Stellvertreter oder seine Stellvertreterin bzw. sein Stellvertreter werden für zwei Jahre gewählt.

Kreative Lösung: Die Präsidentin oder der Präsident wird für zwei Jahre gewählt. Das Gleiche gilt für die Stellvertreterin oder den Stellvertreter.

8442 *Umsetzung*

⁹⁸⁷ Die kreative Lösung setzt voraus, dass die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung bereits bei der Konzeption und bei der Formulierung des ersten Erlassentwurfs berücksichtigt werden. Geschlechtergerechte Erlasse müssen folgende Kriterien erfüllen:

- Sie müssen Frauen und Männer in gleicher Weise ansprechen (Kriterium der sprachlichen Gleichbehandlung). Legaldefinitionen, die sich auf ganze Erlasse beziehen, sind nicht zulässig (z.B. *Die in diesem Gesetz verwendeten Personenbezeichnungen richten sich unabhängig von ihrer Form sowohl an Männer wie an Frauen.*).
- Sie müssen unmissverständlich aufzeigen, wer welche Rechte und Pflichten hat (Kriterium der Rechtssicherheit). Die in einem Erlass oder einer Gruppe von Erlassen verwendeten Personenbezeichnungen müssen kohärent sein. Eine Variation der Begrifflichkeit, um zu einfacheren Formulierungen zu gelangen, ist deshalb zu vermeiden.
- Sie dürfen die Lesbarkeit nicht unnötig erschweren (Kriterium der Verständlichkeit).

845 *Einzelprobleme*

8451 *Sparschreibungen*

⁹⁸⁸ Die abgekürzte Schreibweise von Paarformen durch Klammern (*Lehrer(innen)*), Schrägstrich (*Lehrer/innen*) oder die Verwendung von Grossbuchstaben im Wortinnern (*LehrerInnen, AuszubildendeR*) ist in Erlassen **unzulässig**. Bei Aufzählungen in Klammern oder in Tabellen können Sparformen mit Schrägstrich verwendet werden.

8452 *Kongruenz*

⁹⁸⁹ Bei der Verwendung von Paarformen im Singular (*der Antragsteller oder die Antragstellerin*) bietet im weiteren Textverlauf die grammatikalische Kongruenz oft Probleme (*er oder sie hat auf dem Antrag die Grösse seines bzw. ihres Betriebs anzugeben*). Die Verwendung des Plurals ist hier oft ein Ausweg (*Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben auf dem Antrag die Grösse ihres Betriebs anzugeben*).

8453 *Personenferne*

⁹⁹⁰ Beziehen sich Personenbezeichnungen ausschliesslich oder nahezu ausschliesslich auf juristische Personen, richten sie sich nach dem gram-

matischen Geschlecht des Bezugswortes (*Die Gemeinde als Antragstellerin...*).

8454 Einführung von Personenbezeichnungen

⁹⁹¹ Maskuline oder feminine Personenbezeichnungen können zur Fortführung komplexerer Ausdrücke verwendet werden (*Die herstellende Person [Herstellerin] haftet für den Schaden ...*). In einer Fussnote ist ein entsprechender Hinweis zu machen.

8455 Feststehende Rechtsbegriffe

⁹⁹² Auf feststehende Rechtsbegriffe (z.B. *der Geschädigte, der gesetzliche Vertreter*) werden die Grundsätze der sprachlichen Gleichbehandlung nicht angewendet. In einer Fussnote ist ein entsprechender Hinweis zu machen.

8456 Häufiges Auftreten von Paarformen

⁹⁹³ Würde eine Paarform in einem Erlass oder einem Erlasseteil sehr häufig auftreten und dadurch die Lesbarkeit des Textes erschweren, ist eine inhärente Legaldefinition zulässig (Beispiel: *Als Konsumentinnen und Konsumenten [Konsumenten] gelten alle Personen, die ...*). In einer Fussnote ist zu begründen, weshalb die Paarform durch das generische Maskulinum ersetzt wird.

⁹⁹⁴ Weitere Ausführungen finden sich im "**Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen**"; dieser kann bei der Sektion Deutsch der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei oder bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale bezogen werden (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

85 *Übersetzung, Redaktion und Terminologie*

851 **Übersetzungswesen**

⁹⁹⁵ Das Übersetzungswesen wird durch die Verordnung vom 19. Juni 1995 über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung (SR 172.081) geregelt @ s. auch Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

⁹⁹⁶ Die Mehrheit der Erlassentwürfe wird nach wie vor in deutscher Sprache erstellt. Dies hat zur Folge, dass diese Texte in die anderen Amtssprachen übersetzt werden müssen. Die Übersetzungspflicht gilt selbstverständlich auch in denjenigen Fällen, in denen das Französische oder das Italienische Originalsprache ist. Es gilt somit: Im Rahmen der Rechtsetzung müssen immer Texte übersetzt werden.

⁹⁹⁷ Oft werden die Übersetzungen von einem Übersetzungsdienst verfertigt, der abgekoppelt ist von der konzeptionellen, inhaltlichen Arbeit am Projekt; die Übersetzerin oder der Übersetzer ist am eigentlichen Gesetzgebungsprozess nicht beteiligt. Dies ist weder für das Gesetzgebungsprojekt noch für die Qualität der Übersetzungen und für die übersetzende Person ideal. **Es ist deshalb anzustreben, dass in einem Rechtsetzungsprojekt im Sinne der Koreaktion Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Muttersprachen von Beginn an zusammenarbeiten** (parallele Redaktion). Dadurch entsteht parallel ein Erlass in mehreren Sprachen.

⁹⁹⁸ Für die Ausarbeitung von Erlassen ist es wichtig, zu wissen, welche Texte in welche Sprache übersetzt werden müssen und wie praktisch vorgegangen werden muss:

- **Berichte von Experten- oder Studienkommissionen** werden von Fall zu Fall übersetzt. Massgebend sind der Inhalt sowie das Interesse, das den Berichten entgegengebracht wird. Berichte verwaltungsinterner Arbeitsgruppen werden in der Regel nicht übersetzt.
- **Vernehmlassungsentwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen samt erläuterndem Bericht** sowie allfällige weitere Unterlagen müssen spätestens vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in allen drei Amtssprachen vorliegen (Art. 7 Abs. 3 VIV).
- **Berichte über die Auswertung eines Vernehmlassungsverfahrens** müssen in allen drei Amtssprachen vorliegen (Art. 19 Abs. 2 VIV).

- **Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen sowie Botschaften des Bundesrates und Stellungnahmen des Bundesrates zu parlamentarischen Initiativen** müssen vor ihrer Verabschiedung durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung in allen drei Amtssprachen vorliegen.
- **Verordnungsentwürfe** müssen **vor** ihrer Verabschiedung durch den Bundesrat in allen drei Amtssprachen vorliegen.
- Im Übrigen werden **Berichte des Bundesrates in Erfüllung parlamentarischer Vorstösse** in Form eines Separatdruckes in allen drei Amtssprachen der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung zuhanden derer Mitglieder abgegeben. Sie müssen somit übersetzt werden.

⁹⁹⁹ **Bezüglich des konkreten Vorgehens ist Folgendes zu beachten:**

- Für die Übersetzungsdienste ist es hilfreich zu wissen, welche Texte in welcher Sprache erarbeitet worden sind, insbesondere dann, wenn die ursprüngliche Fassung eines grösseren Textes in mehreren Sprachen erstellt worden ist. In diesen Fällen empfiehlt es sich, den Übersetzungsdiensten auch die ursprüngliche Fassung einzureichen.
- Für die Übersetzungsdienste ist es hilfreich zu wissen, anhand welcher anderen Texte (Materialien) ein Text erarbeitet worden ist, und sie sollten über diese Materialien verfügen können.
- Texte, die in mehreren Sprachen veröffentlicht oder abgegeben werden sollen, sind erst zu veröffentlichen oder abzugeben, wenn auch die Übersetzungen zur Verfügung stehen. Die Nachlieferung der Übersetzungen ist somit nicht zulässig.
- Die Übersetzungsarbeit ist für die Gestaltung des Originaltextes wichtig, gibt sie doch oft Hinweise auf Fehler und Unklarheiten im zu übersetzenden Text. Es sollte also die Möglichkeit geschaffen werden, das Original auf Grund der Übersetzungsarbeit zu verbessern.
- **Übersetzen braucht Zeit.** Diese Zeit ist bei der Planung zu berücksichtigen.
- Der zu übersetzende Text ist nicht der einzige, der übersetzt werden muss. Der Übersetzungsdienst wird dankbar sein, wenn wichtige und umfangreiche Texte angekündigt und rechtzeitig abgegeben werden.
- Das Setzen von Fristen ist für den Übersetzungsdienst hilfreich. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Fristen nicht zu knapp ausfallen.
- Die Texte, welche vom Bundesrat genehmigt werden, müssen der Bundeskanzlei **rechtzeitig vor der Eröffnung des Mitberichtsverfahrens** in der Originalfassung und in der zweiten Sprache (realiter also in D und F) **zur Revision** eingereicht werden (® s. Ziff. 8526 unten).

- Wird der Originaltext weiterbearbeitet, so sind die vorhandenen Übersetzungen anzupassen, damit die Texte in den verschiedenen Sprachen übereinstimmen. Für die Übersetzungsdienste sind die **Änderungen zu markieren**. Dies erleichtert die Übersetzungstätigkeit.
- Für nachzuliefernde Texte, d.h. für Änderungen oder Ergänzungen bereits übersetzter Texte, wird oft nicht genügend Zeit eingeräumt. Auch hier ist ausreichend Zeit für die Bearbeitung einzuplanen.
- Es muss vermieden werden, dass bereits überholte Texte übersetzt werden. Die Übersetzungsdienste sind über Änderungen laufend und unverzüglich zu orientieren.
- Übersetzungsaufträge dürfen nur mit Zustimmung der Chefübersetzerin oder des Chefübersetzers an auswärtige Übersetzerinnen und Übersetzer vergeben werden. Sie müssen begründet werden (@ s. Art. 7 Abs. 3 Verordnung vom 19. Juni 1995 über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung, SR 172.081).
- **Für die Übersetzungen ins Französische** verfügen einige Ämter über einen eigenen Übersetzungsdienst. Dieser ist frühzeitig in die Gesetzgebungsarbeiten einzubeziehen. Sollte der Übersetzungsdienst selbst nicht in der Lage sein, den Text zu übersetzen, wird er in Zusammenarbeit mit dem Departement oder allenfalls unter Beizug von externen Fachpersonen die Übersetzung sicherstellen. Ämter ohne eigenen Übersetzungsdienst lassen die französischen Übersetzungen oft selbständig durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellen; Übersetzungstätigkeit sollte für französischsprachige Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter jedoch nicht die Regel sein (Ziff. 63 der Mehrsprachigkeitsweisungen des Bundesrates vom 22. Januar 2003, BBl 2003 1441); vielmehr ist zu empfehlen, dass Erlassentwürfe im Sinne einer parallelen Redaktion durch deutsch- und französischsprachige Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den beiden Sprachen bereits vom Beginn der gesetzgeberischen Vorarbeiten an gleichzeitig erarbeitet werden.
- **Für die Übersetzungen ins Italienische** steht der Übersetzungsdienst des Departements oder die italienische Sektion der Zentralen Sprachdienste (ZSD) der Bundeskanzlei zur Verfügung. Die ZSD sind insbesondere verantwortlich für die italienische Fassung der Texte, welche vom Bundesrat ausgehen und im Bundesblatt oder in der AS veröffentlicht werden (Botschaften, Berichte, Verfassungsänderungen, Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, Verordnungen). Für die Übersetzung von Departementsverordnungen ist das Departement verantwortlich; in diesem Fall besorgt die italienische Sektion der ZSD die Revision der Übersetzung und die Publikation und trägt die Verantwortung für die definitive italienische Fassung. Es empfiehlt sich, rechtzeitig mit dem Übersetzungsdienst des Departements oder mit den ZSD Kontakt aufzunehmen und diese Dienste über den Zeitplan und das weitere Vorgehen zu orientieren. Die Texte müssen zeitlich den ZSD so zugestellt

werden, dass diese im Rahmen der Verwaltungsinternen Redaktionskommission (§s. Ziff. 8521 unten) ihre Vorschläge zu Botschafts- und Gesetzesentwürfen rechtzeitig vor der Verabschiedung durch den Bundesrat anbringen können.

- **Für deutsche Übersetzungen** französischer (oder italienischer) Originaltexte sind die Ämter selber verantwortlich. Hier ist die Übersetzung durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Regel; einige Ämter verfügen jedoch über Deutschübersetzerinnen oder –übersetzer. Es ist wichtig, dass dieser Einsatz gut geplant, koordiniert und unterstützt wird.

852 Die redaktionelle Überarbeitung von Erlassentwürfen

8521 *Verwaltungsinterne Redaktionskommission: Zusammensetzung und Aufgabe*

¹⁰⁰⁰ Die **Verwaltungsinterne Redaktionskommission** bearbeitet sämtliche Entwürfe zu Erlassen des Bundes im Rahmen ihrer verwaltungsinternen Erarbeitung²⁰. Die Kommission ist ein interdisziplinäres und interdepartementales Gremium, das sich aus Linguistinnen und Linguisten der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei sowie Juristinnen und Juristen der Abteilungen für Rechtsetzung des Bundesamtes für Justiz zusammensetzt (§s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

¹⁰⁰¹ Zusammensetzung und Aufgaben der Verwaltungsinternen Redaktionskommission sind geregelt im Reglement über die Verwaltungsinterne Redaktionskommission (vom Bundeskanzler am 19. Juni 1993 genehmigt (§s. auch Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

¹⁰⁰² Die Kommission sorgt dafür, dass die Erlasse für ihre Adressatinnen und Adressaten verständlich sind. Sie achtet auf einen logischen und adressatengerechten Aufbau, einfache und klare Formulierungen, auf sinnvolle Regelungsdichte, inhaltliche und terminologische Kohärenz sowie auf die sprachliche Richtigkeit der Texte.

²⁰ Neben der Verwaltungsinternen Redaktionskommission existiert für das parlamentarische Verfahren der Rechtsetzung die **Parlamentarische Redaktionskommission**. Diese unterzieht Erlasse der Bundesversammlung vor der Schlussabstimmung einer redaktionellen Überprüfung. Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltungsinternen Redaktionskommission nehmen an den Sitzungen der Parlamentarischen Redaktionskommission teil (§s. Art. 56–59 ParlIG und V der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über die Redaktionskommission ; SR 171.105).

¹⁰⁰³ Die Verwaltungsinterne Redaktionskommission wird für jeden zu bearbeitenden Rechtserlass aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der unter oben genannten Dienststellen neu zusammengestellt.

8522 *Koredaktion und einsprachige Redaktion*

¹⁰⁰⁴ Die Verwaltungsinterne Redaktionskommission prüft und überarbeitet Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und besonders wichtigen Verordnungen gleichzeitig in der deutschen und französischen Fassung (**Koredaktion**). Zu diesem Zweck besteht die Kommission in der Regel aus 4 Mitgliedern: für jede der beiden Sprachen aus je einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz.

¹⁰⁰⁵ Verordnungsentwürfe werden in der Regel nur in der Sprache des Ausgangstextes (Original) bearbeitet (**einsprachige Redaktion**), d.h. nur von einer der beiden Unterkommissionen, die in diesem Fall aus 2 Mitgliedern (je einem aus den beiden begleitenden Diensten) besteht.

¹⁰⁰⁶ Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz legen gemeinsam fest, welche Verordnungen in Koredaktion bearbeitet werden.

8523 *Wann muss die Verwaltungsinterne Redaktionskommission konsultiert werden?*

¹⁰⁰⁷ Im Laufe der Erarbeitung eines Erlasstextes ist die Verwaltungsinterne Redaktionskommission im Rahmen jeder Ämterkonsultation zu konsultieren. Insbesondere ist daran zu denken, dass Entwürfe, für die ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, der Kommission bereits im Rahmen der Ämterkonsultation **vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens** in deutscher und französischer Sprache vorzulegen sind. Die Redaktionskommission kann auch bereits im Rahmen von Vorkonsultationen zu redaktionellen Stellungnahmen eingeladen werden.

¹⁰⁰⁸ Die Entwürfe sind der Verwaltungsinternen Redaktionskommission in elektronischer Form (WORD-Format) an folgende Adresse zu schicken: virk@bk.admin.ch. Dabei ist anzugeben, in welcher Sprache der Text ursprünglich redigiert wurde.

8524 *Arbeitsablauf*

¹⁰⁰⁹ Die Verwaltungsinterne Redaktionskommission prüft die Erlassentwürfe und erarbeitet redaktionelle Änderungsvorschläge. Sie stellt die

Vorschläge dem federführenden Amt zu. In der Regel geschieht das so, dass die Änderungsvorschläge im Überschreibmodus direkt in den Entwurfstext hineingeschrieben werden, versehen mit besonders gekennzeichneten Kommentaren und Fragen. Umfangreichere Änderungsvorschläge oder grössere Unklarheiten werden zwischen der Redaktionskommission und dem federführenden Amt besprochen.

¹⁰¹⁰ Im Falle einer einsprachigen Redaktion übergibt das Amt Änderungen, auf die es sich mit der Kommission geeinigt hat, dem zuständigen Übersetzungsdienst und stellt sicher, dass die notwendigen Anpassungen auch in der jeweils andern Sprache vorgenommen werden.

8525 *Meinungsverschiedenheiten*

¹⁰¹¹ Sofern sich die Verwaltungsinterne Redaktionskommission und das federführende Amt im Rahmen der Ämterkonsultation nicht einigen können, kann die Bundeskanzlei im Rahmen des Mitberichtsverfahrens Anträge auf redaktionelle Bereinigung des Erlasses stellen.

8526 *Definitive Rechts- und Sprachbereinigung – Revision*

¹⁰¹² Bevor zu einem Text, der amtlich publiziert wird (Erlassentwurf, Botschaft, Bericht, Stellungnahme des Bundesrates), das Mitberichtsverfahren eröffnet wird, durchläuft der Text innerhalb der Bundeskanzlei den so genannten Circuit durch den Rechtsdienst und die Sprachdienste. Dieser Arbeitsgang dient dazu, den Text ein letztes Mal gesetzestechnisch und sprachlich zu prüfen und dabei insbesondere sicherzustellen, dass die auf Grund der Ämterkonsultation vorgenommenen Änderungen korrekt eingearbeitet worden sind.

¹⁰¹³ In diesem Circuit unterziehen die Sprachdienste der Bundeskanzlei Übersetzungen von Entwürfen, die nicht Gegenstand von Redaktion oder Koredaktion durch die Verwaltungsinterne Redaktionskommission waren, einer **Revision**. Dabei kommt es nicht selten zu umfangreichen Korrekturen an der Übersetzung.

¹⁰¹⁴ Die Korrekturen, die die Bundeskanzlei im Circuit vornimmt, gehen zurück an das federführende Amt. Dieses prüft sie, arbeitet sie ein und eröffnet dann das Mitberichtsverfahren mit bereinigten Texten.

¹⁰¹⁵ Die Revision und die Korrektur der italienischen Texte finden während des Mitberichtsverfahrens statt und werden von der italienischen Sektion des ZSD koordiniert. Diese ist für die Veröffentlichung der Texte im BBl und in der AS verantwortlich und fügt allfällige Änderungen ein, die der Bundesrat beschlossen hat.

8527 ***Unterlagen der Bundeskanzlei***

¹⁰¹⁶ Die Bundeskanzlei hat Unterlagen in den drei Amtssprachen erarbeitet, die bei der Redaktion von Erlassen behilflich sein können. Es kann hier auf Ziff. 86 sowie auf die Homepage der Bundeskanzlei verwiesen werden (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

853 **Terminologie**

¹⁰¹⁷ Die Aufarbeitung der Terminologie gehört zu den Vorarbeiten eines jeden Rechtsetzungsprojekts und bildet die unerlässliche Voraussetzung für den einheitlichen Gebrauch und die systematische Weiterentwicklung der Terminologie.

¹⁰¹⁸ Die Sektion Terminologie der Bundeskanzlei unterhält TERMDAT, die zentrale Terminologiedatenbank der Bundesverwaltung. Diese Datenbank ist ein wichtiges Hilfsmittel für die Fachkommunikation, insbesondere die Redaktion und Übersetzung von Fachtexten. Die Datenbank ist in Zusammenarbeit mit den Sprachdiensten der Europäischen Union entstanden und seit 1988 in Betrieb. TERMDAT ist ein umfangreiches mehrsprachiges elektronisches Wörterbuch mit über 1,5 Mio. Einträgen in ein bis elf Sprachen, darunter die vier Landessprachen der Schweiz (Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch), Englisch und weitere Arbeitssprachen der EU. TERMDAT enthält die Terminologie verschiedenster Sachgebiete, mit denen sich die Bundesverwaltung befasst. Der Datenbestand wird laufend aktualisiert und ausgebaut. Neben schweizerischer Terminologie umfasst TERMDAT auch Sammlungen aus Eurodicautom, der Terminologiedatenbank der EU-Kommission. Die Fachwörter und fachsprachlichen Wendungen werden durch zusätzliche Informationen wie Quellenangaben, Definitionen, Kontexte sowie Anmerkungen (zu Gebrauch, Verwendungsgebiet, Grammatik usw.) ergänzt. Ausser Fachwörtern beinhaltet TERMDAT auch eine grosse Zahl von Abkürzungen. Sämtliche Erlass- und Entwurfstitel mit ihren Abkürzungen sind in der Datenbank abfragbar, was für die Bildung von Abkürzungen neuer Erlasse äusserst nützlich ist. Diese laufend nachgeführte Abkürzungsdatei wird regelmässig in der Broschüre "Amtliche Abkürzungen des Bundes" veröffentlicht. Für nähere Informationen zu TERMDAT und zur Terminologiearbeit in der Bundesverwaltung siehe die Website der Bundeskanzlei (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

¹⁰¹⁹ TERMDAT ist ein nützliches Arbeitsinstrument für alle, die sich mit Erlassen und anderen Fachtexten befassen und an der Redaktion und Übersetzung solcher Texte beteiligt sind. Dazu gehören neben Übersetzerinnen, Gesetzesredaktoren und Juristinnen auch die Fachleute der betreffenden Bereiche. Kostenlosen Zugang zu TERMDAT haben sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung über das Intranet (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet) sowie

alle öffentlich-rechtlichen Institutionen der Schweiz über das Internet via Zertifikat (Internet-Zugang zu beantragen über termdat@bk.admin.ch).

¹⁰²⁰ Da der Zugriff auf TERMDAT jeweils über einen einzelnen Suchbegriff erfolgt, lässt sich am Bildschirm keine Gesamtübersicht über die Terminologie eines bestimmten Fachgebiets gewinnen. Bei begründetem Bedarf können die relevanten Terminologiesammlungen aus der Datenbank ausgezogen und in Form eines Glossars zusammengestellt werden (Anfragen über termdat@bk.admin.ch). Ein solches Glossar gibt einen Überblick über den Fachwortschatz des betreffenden Gebiets und erleichtert die Aufarbeitung der Terminologie im Rahmen eines Rechtsetzungsprojekts. Rechtsvergleichende Studien können sich nicht allein auf die Informationen in TERMDAT stützen; hierfür bleibt die Konsultation der ausländischen Gesetzgebung unerlässlich (® s. www.isdc.ch).

86 *Hilfsmittel*

¹⁰²¹ Wer Erlasstexte formuliert und redigiert, sollte neben den üblichen Hilfsmitteln wie Wörterbüchern (Bedeutungswörterbuch, Rechtschreibwörterbuch) und Ratgebern in Grammatikfragen (z.B. Duden Bd. 9: Richtiges und gutes Deutsch) jederzeit die folgenden Weisungen und Hilfsmittel der Bundeskanzlei zur Hand haben:

Bundeskanzlei (Hrsg.), *Amtliche Abkürzungen des Bundes*, kann bei der Bundeskanzlei online bestellt werden (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit Bundesamt für Justiz, *Gesetzestechnische Richtlinien (GTR)*, Ausgabe 2001 (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei (Hrsg.), *Leitfaden zur Neuregelung der deutschen Rechtschreibung*, 2. Aufl., Zürich 2000 (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei (Hrsg.), *Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen*, Bern 1996 (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Bundeskanzlei, Sprachdienste, *Übersetzen, eine gemeinsame Aufgabe* (® s. Anhang 5, Hinweise zu den Abrufmöglichkeiten im Internet).

Cornu, Gérard, *Linguistique juridique*, 3. Aufl., Paris 2005.

Fleiner-Gerster, Thomas, *Wie soll man Gesetze schreiben? Leitfaden für die Redaktion normativer Texte*, Bern/Stuttgart 1985.

Morand, Charles-Albert (Hrsg.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence 1999.

Müller, Georg, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 190 ff, 198 ff und 235 ff.

Richli, Paul, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Basel/Genf/München 2000.

9 ANHÄNGE

Anhang 1: Muster einer Verfügung über die Einsetzung einer Expertenkommission.

Anhang 2: Schema "Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten".

Anhang 3: Weisung betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben.

Anhang 4: Auszug aus einer Fahne.

Anhang 5: Verweisung auf die Web-Seite "Legistik" des Bundesamtes für Justiz.

Anhang 6: Tabelle "Form der Beschlüsse der Bundesversammlung".

Anhang 1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches ...departement

Bern,

Verfügung über die Einsetzung einer Expertenkommission für die Revision des Bundesgesetzes ...

Das Eidgenössische ...departement (Departement...),

gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und in Anwendung der Kommissionenverordnung vom 3. Juni 1996 (SR 172.31)²

verfügt:

1. Es wird eine Expertenkommission zur Revision des Bundesgesetzes ... eingesetzt.

2. Die Kommission hat folgenden Auftrag:

Die Kommission bereitet eine umfassende Revision/Teilrevision des Bundesgesetzes ... vor.

Ziel der Revision: ...

[Textbeispiel Revision des Opferhilfegesetzes:

² SR 172.31

„Ziel der Revision ist es einerseits, unbefriedigende Regeln zu ersetzen, Inkohärenzen und Überschneidungen auszumerzen und für eine genaue Umschreibung der Aufgaben der staatlichen Opferhilfe und der Ansprüche der berechtigten Personen zu sorgen. Andererseits sollen Neuerungen geprüft und vorgeschlagen werden (bspw. bezüglich neuer Interventionskonzepte bei innerfamiliärer Gewalt). Schliesslich soll mit der Revision eine Kostendämmung erreicht werden; die Vorschläge dürfen nicht zu Mehrausgaben seitens des Bundes und der Kantone führen.“]

Inhaltliche Vorgaben für die Revision:

a. ...

b. ...

[Textbeispiel Revision des Opferhilfegesetzes:

„a) Das auf drei Pfeilern (Beratung, finanzielle Hilfe und Schutzrechte im Strafverfahren) basierende Konzept des geltenden Rechts ist beizubehalten.

b) Es sind alle drei Pfeiler zu überprüfen. Dabei ist zu untersuchen, ob und wenn ja in welchen Bereichen das Opferhilfegesetz auch in Zukunft als "minimal standard" auszugestalten ist.

c) Ausgangspunkt der Revisionsarbeiten bilden die im dritten Opferhilfebericht zusammengestellten Erfahrungen und Revisionsanliegen. In die Überprüfung einzubeziehen sind insbesondere folgende Aspekte:

- Geltungsbereich (persönlich und räumlich) und Opferbegriff*
- Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*
- Verhältnis der Opferhilfe zu andern staatlichen und privaten Hilfestellungen (z.B. Sozial- und Privatversicherungen, Sozialhilfe, Vormundschaftswesen etc.)*
- Voraussetzungen der verschiedenen Leistungen und Rechte in den drei Pfeilern*
- Umfang der Ansprüche der berechtigten Personen in den drei Pfeilern*
- Besondere Bedürfnisse bestimmter Opfer (z.B. Kinder, gewaltbetroffene Frauen) bezüglich der drei Pfeiler*
- Information der berechtigten Personen über die Opferhilfe*
- Aufgaben und Organisation der Beratungsstellen*
- Optimierung des Entschädigungssystems*
- Alternativen zur heutigen Regelung bezüglich Genugtuungen*
- Verwirkungsfrist für die Geltendmachung von Entschädigung bzw. Genugtuung“]*

3. Die Kommission legt dem Departement bis Mitte 2002 einen Vorentwurf für ein revidiertes Bundesgesetz ... und einen erläuternden Bericht vor. Das Departement entscheidet über die Veröffentlichung. Der Kommissionspräsident erstattet dem Departement regelmässig Bericht über den Gang der Arbeiten.

4. Als Mitglieder der Expertenkommission werden eingesetzt:

Präsident/in:

NN (Name, Beruf, delegierende bzw. vertretene Stelle, Wohnort, Geburtsjahr).

Vizepräsident/in:

NN.

Vertreter/innen der Kantone:

- NN;- ...

Vertreter/innen interessierter Kreise:

- NN;

- ...

Vertreter/innen der Wissenschaft:

- NN;

- ...

Vertreter/innen der Bundesverwaltung:

- NN;

- ..

5. Das Bundesamt ... besorgt das Sekretariat der Expertenkommission.
6. Die Expertenkommission kann im Einzelfall weitere Expertinnen oder Experten mit beratender Stimme beiziehen.
7. Die Kommission kann mit kantonalen Behörden, Universitäten und weiteren Organisationen in Kontakt treten, Gutachten einholen oder Befragungen durchführen.
8. Die Sitzungen der Kommission sind nicht öffentlich. Ihre Beratungen und Unterlagen sind vertraulich. Die Mitglieder und die übrigen Sitzungsteilnehmer unterstehen im Rahmen ihrer Mitwirkung der Schweigepflicht nach Artikel 22 des Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1) und 320 des Strafgesetzbuches (SR 311.0); vorgesetzte Behörde im Sinne von Artikel 320 Ziffer 2 des Strafgesetzbuches ist das Departement. Die Mitglieder und die übrigen Sitzungsteilnehmer sind berechtigt, mit Institutionen, von denen sie delegiert werden, zu den materiellen Fragen des Rechtsetzungsprojektes Rücksprache zu nehmen. Über die allfällige Orientierung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Expertenkommission entscheidet der Präsident.
9. Das Urheber- und Verwendungsrecht am Bericht der Expertengruppe steht dem Bund zu. Die Mitglieder und übrigen Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer dürfen ihre eigenen Arbeiten (Vorentwürfe, Berichte, Gutachten usw.) mit Zustimmung des Präsidenten in Vorträgen, Vorlesungen oder Druckschriften verwenden.

10. Die Entschädigung der Kommissionsmitglieder, die nicht der Bundesverwaltung angehören, richtet sich nach der Verordnung vom 12. Dezember 1996 über die Taggelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen (SR 172.311)³. Für die Kommissionsarbeiten steht im Jahre 2XXX ein Kredit von Fr. XXX zur Verfügung.

Eidgenössisches ...departement

Beilage: Liste der Adressaten

³ SR 172.311

Anhang 2

	Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten	
--	---------------------------------------------------------------------	--

1	AUFTRAG Wie sieht der Auftraggeber den Auftrag (Kurzbeschreibung in wenigen kurzen Sätzen)? Was will er und was will er nicht?
2	EINSTIEG IN DEN AUFTRAG
2.1	Was spricht für den Auftrag? Auslöser für den Auftrag? Besteht das Problem?
2.2	Was spricht gegen den Auftrag?
2.3	Gehört der Auftrag in diesen Bereich? Kann er auch von einer anderen Stelle erfüllt werden?
2.4	Ist der Auftragnehmer in der Lage, den Auftrag zu übernehmen? provisorische Antwort
3.	ZIELSUCHE
3.1	Ermittlung des Ist-Zustands
3.11	Um was geht es? Ergebnis Brainstorming
3.12	Um was geht es nicht? Ergebnis Brainstorming
3.13	Auftragseingrenzung Resultat der Punkte 3.11 und 3.12

	Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten	
--	---------------------------------------------------------------------	--

3.2 Abgrenzung des Soll-Zustands

3.21 Was muss/soll erreicht werden (Muss- bzw. Wunschziel), was darf nicht erreicht werden?
Ergebnis Brainstorming

3.22 Fördernde Einflüsse

Einflussfaktoren	Massnahmen
	Wie ausnützen?

3.23 Risiken, Widerstände

Einflussfaktoren	Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> - Überladen des Karrens - negative Grundhaltung - Verbände - Faktor Zeit 	Wie vermeiden?

3.24 Weitere Einflussfaktoren auf das Vorgehen

Einflüsse	Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> - Mentalität einer Personengruppe - Gewohnheiten, Kultur, Tradition - Sprache - Politik 	Wie berücksichtigen?

	Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten	
--	---------------------------------------------------------------------	--

3.25 Minimallösung / Maximallösung

Wie weit muss/kann der Auftrag gehen? Wo können wir entscheiden, wo sind wir gebunden? Sind neben Minimal- und Maximallösung auch weitere Stufen möglich? Ev. Schema erstellen.

3.26 Offene Fragen (aus 3.1 bis 3.25)

fehlende Information	Massnahmen
Informations- bedürfnisse	Wie beheben?

4. LÖSUNGSSUCHE:**Darstellung des Handlungsinstrumentariums**

Welche Lösungsmöglichkeiten stehen uns zur Verfügung?

- hoheitliches oder kooperatives Handeln?
- kantonale, nationale oder inter- bzw. supranationale Regelung?
- ursachen- oder symptomorientierte Lösung?
- umfassende oder punktuelle Regelung?
- direkte oder indirekte Intervention oder nur Informations- und Überzeugungsinstrumente?

	Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten	
--	---------------------------------------------------------------------	--

**5. AUSWAHL: BEWERTUNG DER LÖUNGSMÖGLICHKEITEN
SOWIE AUSARBEITUNG UND DURCHSETZUNG DER LÖSUNGEN**

5.1 Fördernde Einflüsse

Einflussfaktoren	Massnahmen
	Wie ausnützen?

5.2 Risiken, Widerstände

Einflussfaktoren	Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> - Überladen des Karrens - negative Grundhaltung - Verbände - Faktor Zeit 	Wie vermeiden?

5.3 Weitere Einflussfaktoren auf das Vorgehen

Einflüsse	Massnahmen
<ul style="list-style-type: none"> - Mentalität einer Personengruppe - Gewohnheiten, Kultur, Tradition - Sprache - Politik 	Wie berücksichtigen?

	Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten	
--	---------------------------------------------------------------------	--

5.4 Denkbare Möglichkeiten

Varianten aufzeigen, ev. in Tabellenform

- rein materielle Problemlösung / Einwirken auf das Umfeld
- Gesetzgebung / andere Mittel

5.5 Praktikable Möglichkeiten

aufzeigen, ev. in Tabellenform

können wir nur auf bereits bestehende Lösungen in anderen Rechtsbereichen abstützen?

5.6 Beschreibung/Bewertung der praktikablen Vorgehensmöglichkeiten

Vor- und Nachteile aufzeigen

5.7 Bewertung der Wirksamkeit der verschiedenen Varianten.**6 VORGEHEN****6.1 Sofortmassnahmen**

- Termine: haben wir genügend Zeit oder stehen wir unter Zeitdruck?
- Schätzung des Mittelbedarfs (Finanzen, Personal, ev. Raum usw.)
- Budgetierung
- ev. Information

	Systematische Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten	
--	---------------------------------------------------------------------	--

6.2**Weiteres Vorgehen**

Vorschlag für weiteres Vorgehen - wer
- was
- wie
- wann

Einsetzung einer Projektleitung sowie ev. einer Arbeitsgruppe oder Studienkommission

Anhang 3



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

WEISUNG

betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz

Nach dem Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden) des Bundesamtes für Justiz kommt dem Projektmanagement und dem methodischen Vorgehen bei der Vorbereitung der Gesetzgebung - neben den rechtlichen, gesetzestechnischen und sprachlichen Fragen - grosse Bedeutung zu.

Die wesentlichen Fragen des Projektmanagements (Verantwortung, Ressourcen, Zeitplan, etc.) sind bei der Antragstellung an das EJPD oder, sofern diese nicht erforderlich ist, im Projektantrag an die Direktion des Amtes zu klären.

Die wichtigsten Schritte des methodischen Vorgehens (Problemdefinition gestützt auf die Analyse des Ist-Zustandes und die Bestimmung der Ziele; Klärung der Handlungsmöglichkeiten, Auswahl einer Lösung, etc.) werden im Gesetzgebungsleitfaden dargestellt.

Das richtige methodische Vorgehen verlangt, dass zunächst die wesentlichen Inhalte der zu erlassenden Regelung festgelegt und erst anschliessend die eigentlichen Normtexte formuliert werden. Die Erarbeitung eines Normkonzepts ist ein wichtiger Zwischenschritt zwischen diesen beiden Phasen der Erlassvorbereitung.

Um sicherzustellen, dass diesem Zwischenschritt in der Praxis des Amtes die notwendige Beachtung geschenkt wird, erlässt das Bundesamt für Justiz gestützt auf Artikel 43 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 die folgende

Weisung:

1. Bei der Vorbereitung von Erlassen im Verantwortungsbereich des Bundesamtes für Justiz ist vor der Ausformulierung von Erlassentwürfen ein Normkonzept zu erstellen.

2. Das Normkonzept muss Folgendes umfassen:
 - a. eine Zusammenfassung der wichtigen normativen Inhalte der zu erlassenden Regelung in der Form von Thesen oder Leitsätzen;
 - b. die Grobstruktur des vorgesehenen Erlasses;
 - c. Vorschläge zur Erlassform, insbesondere auch zur Frage, ob ein neuer Erlass geschaffen oder ein bereits bestehender geändert werden soll;
 - d. Vorschläge zur Normstufe, insbesondere auch zu allfälligen Delegationsnormen;
 - e. Vorschläge zum Detaillierungsgrad der zu erlassenden Regelung (normative Dichte);
 - f. allfällige diskussionswürdige Alternativen oder Varianten zu inhaltlichen oder gesetzestechnischen Aspekten;
 - g. soweit sinnvoll, eine kurze Kommentierung der Leitsätze und Vorschläge.
3. Das Normkonzept ist dem Direktor zu unterbreiten. Es soll diesem ermöglichen, bei Gesetzgebungsvorhaben des Amtes möglichst frühzeitig inhaltliche und gesetzestechnische Weichenstellungen vorzunehmen und Grundsatzentscheide zu treffen.
4. Das Normkonzept ist zu allen Gesetzgebungsvorhaben des Amtes zu unterbreiten. Sein Umfang ist auf den in Ziffer 3 genannten Zweck auszurichten.

Diese Weisung tritt am 1. November 2006 in Kraft.

Bundesamt für Justiz BJ

Dr. Michael Leupold
Der Direktor

Bern, 2. Oktober 2006

Anhang 4

STÄNDERAT

Sommersession 2000

99.027 n Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Bundesgesetz (Differenzen)

Entwurf des Bundesrates	Beschluss des Nationalrates	Beschluss des Ständerates	Beschluss des Nationalrates	Beschluss des Ständerates	Beschluss des Nationalrates	Antrag der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
vom 28. April 1999	vom 1. Sept. 1999	vom 20. Dez. 1999	vom 7. März 2000	vom 5. Juni 2000	vom 14. Juni 2000	vom 15. Juni 2000
Bundesgesetz über die Freizügig- keit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA)						<i>Zustimmung</i>
vom						
Art. 11 Berufsregeln	Art 11	Art. 11	Art.1 1	Art. 11	Art. 11	
Für Anwältinnen und Anwälte gelten fol- gende Berufsregeln:	
c. sie unterstehen zeitlich unbegrenzt dem Berufsgeheim- nis nach Artikel 321 des Strafgesetz- buchs ¹ ; sie sorgen für die Wahrung des Berufsgeheimnisses durch ihre Hilfs- personen;	c. <i>Streichen</i>	c. <i>Gemäss Bundesrat</i>	c. <i>Festhalten (=Strei- chen)</i>	c. <i>Festhalten (=Gemäss Bundes- rat)</i>	c. <i>Festhalten (=Strei- chen)</i>	

Bundesrat	Nationalrat	Ständerat	Nationalrat	Ständerat	Nationalrat	Kommission des Ständerates
i. sie informieren ihre Klientinnen und Klienten periodisch über die Höhe des geschuldeten Honorars;	i. sie klären ihre Klientinnen und Klienten bei Übernahme des Mandates über die Grundsätze ihrer Rechnungsstellung auf und informieren sie periodisch oder auf Verlangen über die Höhe des geschuldeten Honorars;	i. <i>Gemäss Bundesrat</i>	i. <i>Festhalten</i>	i. <i>Festhalten</i> (= <i>Gemäss Bundesrat</i>)	i. <i>Festhalten</i>	
	Art. 11^{bis} Berufsgeheimnis	Art. 11^{bis}	Art. 11^{bis}	Art. 11^{bis}	Art. 11^{bis}	
	¹ Anwältinnen und Anwälte unterstehen zeitlich unbegrenzt und gegenüber jedermann dem Berufsgeheimnis über alles, was ihnen infolge ihres Berufs von Klienten anvertraut worden ist. Die Entbindung verpflichtet sie nicht zur Preisgabe von Anvertrautem.	<i>Streichen</i>	<i>Festhalten</i>	<i>Festhalten</i> (=Streichen)	<i>Festhalten</i>	
	² Sie sorgen für die Wahrung des Berufsgeheimnisses durch ihre Hilfspersonen.					

Anhang 5

Verweisung auf die Web-Seite "Legistik" des Bundesamtes für Justiz.

Die Web-Seite "Andere Hilfsmittel" des Bundesamtes für Justiz erlaubt es, mittels entsprechender Verknüpfungen (Links) die elektronisch publizierten spezifischen Texte der Bundeskanzlei, der Departemente oder anderer Bundesstellen unmittelbar abzurufen. Diese Web-Seite wird regelmässig auf den neusten Stand gebracht.

Startseite > Startseite BJ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Andere Hilfsmittel (Links)

oder

[http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/
andere_hilfsmittel.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/andere_hilfsmittel.html)

Anhang 6

Form der Beschlüsse der Bundesversammlung

	<i>Rechtsetzende Beschlüsse (Rechtsregeln, generell-abstrakt)</i>		<i>Nicht rechtsetzende Beschlüsse (individuell-konkret, keine Rechtsregeln)</i>
		<i>Besondere Fälle</i>	
	Gesetz , einschl. der dringlichen Bundesgesetze mit ordentlicher Verfassungsgrundlage und mit mehr als einjähriger Geltungsdauer (Art. 141 Abs. 1 Bst. b; Art. 163 Abs. 1, 164 Abs. 1 BV.)	<i>Dem obligatorischen Referendum unterstellte Beschlüsse:</i>	Bundesbeschluss (Art. 141 Abs. 1 Bst. c und d BV.) ²²
		<ul style="list-style-type: none"> · Dringliche Bundesgesetze, die von der Verfassung abweichen oder die keine ordentliche Verfassungsgrundlage haben und die länger als ein Jahr gelten sollen. (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV) · Verfassungsbestimmungen (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV)^{*21} · Genehmigungsbeschlüsse über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV)* · Beschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge und einer damit verbundenen Verfassungsänderung (Art. 141a Abs. 1 BV) 	
Referendum		<i>Dem fakultativen Referendum unterstellte Beschlüsse :</i>	
	Verordnung (Art. 163 Abs. 1 BV)	<ul style="list-style-type: none"> · Beschlüsse über die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags und einer damit verbundenen Gesetzesänderung (Art. 141a Abs. 2 BV) 	Einfacher Bundesbeschluss (Art. 163 Abs. 2 BV)
Kein Referendum		Dringliche Bundesgesetze, die weniger als ein Jahr gelten sollen (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV, e contrario)	

* Obschon « Bundesbeschluss » genannt, enthalten diese Beschlüsse manchmal Rechtsregeln und können daher rechtsetzender Natur sein.

²¹ Beschlüsse, mit denen die Bundesversammlung eine Revision der Bundesverfassung annimmt und Volk und Ständen zur Abstimmung vorlegt (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV.).

²² Bundesbeschlüsse, welche von der Verfassung oder dem Gesetz als solche vorgesehen sind (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV) sowie Beschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, die dem fakultativen Referendum unterstellt sind (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV).

10 INDEX

Die Ziffern verweisen auf die Nummerierung der Paragraphen.

A

Abgaben	Contributions	
- Äquivalenz (Äquivalenzprinzip)	- <i>équivalence (principe de l'-)</i>	- 717
- Benutzungsgebühr	- <i>taxe d'utilisation</i>	- 716
- Ersatzabgaben	- <i>de remplacement</i>	- 711 ff.
- Kausalabgaben	- <i>causales</i>	- 708, 711, 714
- Kostendeckung (Kostendeckungsprinzip)	- <i>couverture des frais (principe de la -)</i>	- 717
- Lenkungsabgabe	- <i>taxe d'orientation</i>	- 707 ff.
- öffentlichrechtliche (Schema)	- <i>publiques (schéma)</i>	- 704
- Steuern	- <i>impôts</i>	- 593, 704 ff., 720
- Vorzugslasten	- <i>charges de préférence</i>	- 708 ff.
Abstimmung (politische Rechte)	Votation (droits politiques)	35, 125, 164, 166, 187 ff., 280, 521, 572, 656
Allgemeinverfügung	Décision de portée générale	560, 564
Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen	Déclaration de force obligatoire générale de contrats collectifs	816, 854
Ämterkonsultation	Procédure de la consultation des offices	1, 72, 96 ff., 270, 1007, 1011
Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)	Recueil officiel des lois fédérales (RO)	159, 167, 171, 174 ff., 184 ff., 200, 202, 901, 914, 915, 999, 1015
Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (AB)	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BO)	150
Amtsgeheimnis	Secret de fonction	62, 136, 790
Amtshilfe	Entraide administrative	787 ff.
Anhänge zu den Erlassen	Annexes aux actes législatifs	909 ff.
Äquivalenz (Äquivalenzprinzip); s. Abgaben	Équivalence (principe de l'-), voir contributions	
Arbeitsgruppe	Groupe de travail	16, 17, 24, 26, 48, 51 ff., 58, 270
Aufsichtskommissionen	Commissions de surveillance	786

Auftrag		
- an eine Studienkommission		
- Leistungsauftrag		
- zur Ausarbeitung eines Berichts		
- zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs		
Auftragsanalyse von Rechtsetzungsprojekten, systematische		
Ausbildung und Forschung; s. Handlungsinstrumente, staatliche		
Auslegung (allgemein)	Interprétation (sens général)	215, 329, 357, 359, 474, 477, 532, 579, 632, 866, 870, 884, 895, 927, 935
Ausserkrafttreten (Aufhebung)	Abrogation	167, 207 ff., 656 ff., 874
- formelle Aufhebung	- formelle	- 208 ff.
- materielle Aufhebung	- matérielle	- 215 ff.
- Sistierung	- momentanée	- 218
Ausserparlamentarische Kommissionen	Commissions extra-parlementaires	47, 66, 384, 784 ff.
Aussprachepapier (des Bundesrates)	Note de discussion (du Conseil fédéral)	71, 72
Auszeichnungen und Belohnungen; s. Handlungsinstrumente, staatliche	Distinctions et récompenses, voir instruments d'action de l'Etat	
B		
Begriffsumschreibungen (Legaldefinitionen)	Définitions légales	620, 939, 966 ff.
Behördenkommissionen	Commissions décisionnelles	785 f.
Beiträge an die Sozialversicherung; s. Handlungsinstrumente, staatliche	Cotisations aux assurances sociales, voir instruments d'action de l'Etat	
Beratung; s. Handlungsinstrumente, staatliche	Conseils, voir instruments d'action de l'Etat	
Berichterstattung, periodische	Remise périodique de rapports	408
	Mandat	
	- des commissions d'étude (au sens strict)	- 62 ff.
	- de prestations	- 823 ff.
	- d'élaborer un rapport	- 13
	- d'élaborer un avant-projet	- 23, 232 ff.
	Analyse systématique des projets d'actes législatifs	
	Formation et recherche, voir instruments d'action de l'Etat	
	Anhang 2	

Beschwerde

- Behördenbeschwerde des Bundes; s. Bundesaufsicht und Beschwerdelegitimation
- besondere Beschwerderechte; s. Beschwerdelegitimation

Beschwerdeinstanz**Beschwerdelegitimation**

- Allgemeine Beschwerdelegitimation
- Behördenbeschwerde
- Besondere Beschwerdelegitimation

Bestimmungen; s. auch Rechtssatz

- allgemeine Bestimmungen (Einleitung)
- besondere Bestimmungen (Hauptteil)
- finanzielle Bestimmungen
- Schlussbestimmungen
- Strafbestimmungen
- Übergangsbestimmungen; s. intertemporales Recht, Übergangsrecht
- Verantwortlichkeitsrechtliche Bestimmungen
- Verfahrens- und Organisationsbestimmungen
- Vollzugsbestimmungen

Beurteilungsspielraum**Bewilligung; s. Handlungsinstrumente, staatliche****Botschaft des Bundesrates**

- Mindestinhalt
- Verfassungsmässigkeit, vorgängige Kontrolle

Bundesamt für Justiz**Bundesamt für Statistik****Recours**

- *droit de recours des autorités fédérales, voir surveillance fédérale et qualité pour recourir*
- *droits de recours spéciaux; voir qualité pour recourir*

Instance de recours**Qualité pour recourir**

- générale - 766
- des autorités - 768 ff.
- spéciale - 770

Dispositions, voir également règles de droit

- *générales* - 876
- *spéciales* - 732 ff., 876, 884
- *financières* - 619, 704 ff.
- *finales* - 659, 759, 874
- *pénales* - 619, 667 ff., 674 ff., 692 ff.
- *transitoires, voir application du droit dans le temps, droit transitoire* - 192, 206 ff., 635, 655 ff., 874
- *régissant la responsabilité* - 732 ff.
- *de procédure et d'organisation* - 194, 373 ff., 619, 660, 748 ff.
- *dispositions d'exécution* - 357 ff., 370 ff., 374 ff., 596, 656, 681, 843, 874

Latitude de jugement**Autorisation, voir instruments d'action de l'Etat****Message du Conseil fédéral**

- *contenu minimum* - 90 ff., 532, 598
- *contrôle préventif de constitutionnalité* - 459

Office fédéral de la justice**Office fédéral de la statistique****381, 673, 773, 783****797****30 ff., 46, 86 ff., 113, 140, 280 ff., 326 ff., 342, 367, 459, 494, 504, 532, 534, 598, 998****100, 225, 270, 426, 535, 1000 ff.****100, 431**

Bundesanwaltschaft, Schweizerische	<i>Ministère public de la Confédération</i>	670, 697 ff.
Bundesaufsicht	<i>Surveillance fédérale</i>	352 ff., 402 ff., 847
- Behördenbeschwerde des Bundes	- <i>droit de recours des autorités fédérales</i>	- 411 ff.
- Genehmigung kantonaler Rechtssetzungsakte	- <i>approbation des actes législatifs cantonaux</i>	- 410
- Inspektion	- <i>inspection</i>	- 409
- Mittel	- <i>moyens</i>	- 404 ff.
- Oberaufsicht	- <i>haute surveillance</i>	- 400 ff.
- Ungültigerklärung eines kantonalen Entscheides	- <i>annulation d'une décision cantonale</i>	- 414 ff.
Bundesbeschluss	<i>Arrêté fédéral</i>	188, 191, 202, 483, 502, 574
Bundesblatt (BBI)	<i>Feuille fédérale (FF)</i>	166, 171, 173 ff.
Bundesbüchlein (Abstimmungserläuterungen)	<i>Brochure explicative (accompagnant les textes soumis au vote)</i>	165
Bundesgesetz	<i>Loi fédérale</i>	571 ff.
- befristetes Bundesgesetz	- <i>limitée dans le temps</i>	- 583 ff., 645
- Begriff	- <i>notion</i>	- 571
- Inhalt	- <i>contenu</i>	- 571, 593 ff.
- verfassungsergänzendes oder -änderndes dringliches Bundesgesetz	- <i>urgente et dépourvue de base constitutionnelle</i>	- 572, 583
- verfassungsmässiges dringliches Bundesgesetz	- <i>urgente conforme à la constitution</i>	- 196, 572, 583
Bundeskanzlei	<i>Chancellerie fédérale</i>	29, 66, 71, 80, 90, 99, 100, 104 ff., 110, 117, 163, 165 ff., 173, 180 ff., 185, 187, 999, 1000, 1004, 1012 ff.
Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	<i>Bureau de l'égalité entre femmes et hommes</i>	100
Bussen	<i>Amendes</i>	669 ff., 689, 702
D		
Datenschutz	<i>Protection des données</i>	100, 371, 376, 790, 795

Delegation; s. auch Rechtsetzungsdelegation	<i>Délégation, voir également délégation législative</i>	
- Delegation von Entscheidungskompetenzen	- <i>du pouvoir de décision</i>	- 378 ff.
- Ermächtigung zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge	- <i>de la compétence de conclure un traité international</i>	- 493
- Formulierung der Norm durch den Gesetzgeber	- <i>par le législateur</i>	- 188, 189, 327, 604
- Formulierung der Norm durch den Verfassungsgeber	- <i>par le constituant</i>	- 188, 605
- Übertragung öffentlicher Aufgaben	- <i>de tâches publiques</i>	- 836 ff., 852, 855 ff.
- Unterschriftendelegation	- <i>de la signature</i>	- 385 ff., 397
Dezentralisierung	<i>Décentralisation</i>	363
Differenzen	<i>Divergences</i>	126, 128, 141, 152
Direktion für Völkerrecht	<i>Direction du droit international public</i>	494, 532, 535
E		
Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter	<i>Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence</i>	100, 795
Einheit der Materie (Grundsatz der)	<i>Unité de la matière (principe de l')</i>	651
Einigungskonferenz	<i>Conférence de conciliation</i>	153
Einsetzungsverfügung für ausserparlamentarische Kommissionen	<i>Acte d'institution d'une commission extraparlamentaire</i>	62 ff.
Einsprache; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Opposition, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Empfehlungen und Warnungen; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Recommandations et mises en garde, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Enteignung	<i>Expropriation</i>	754, 764, 876
Entschädigungen; s. Finanzhilfen	<i>Indemnités, voir aides financières</i>	
Entscheidungskompetenzen	<i>Pouvoir de décision</i>	373, 378 ff., 775
Erläuternder Bericht (zum Vorentwurf eines Gesetzes)	<i>Rapport explicatif (à l'appui de l'avant-projet de loi)</i>	25, 75, 76, 91, 643, 698
Ersatzvornahme	<i>Exécution par substitution</i>	700
Europarecht	<i>Droit européen</i>	461 ff., 533 ff., 905, 1018

Evaluation staatlicher Massnahmen	<i>Evaluation des mesures étatiques</i>	41, 298, 415 ff.
- Evaluation der Wirksamkeit	- <i>de l'efficience</i>	- 329, 435
- Evaluation der Wirkungen	- <i>des effets</i>	- 444
- Evaluation des Vollzugs	- <i>de l'exécution</i>	- 444
- Evaluationsklausel	- <i>clause d'évaluation</i>	- 345, 427 ff.
- Evaluationsvorkehrungen	- <i>moyens d'-</i>	- 423 ff.
- Informationsinstrumente	- <i>instruments d'information</i>	- 429 ff.
- prospektive Evaluation (Wirksamkeitsabschätzung)	- <i>prospective</i>	- 334 ff.
- retrospektive Evaluation	- <i>rétrospective</i>	- 435 ff.
Expertenkommissionen	<i>Commissions d'experts</i>	13 ff., 16 ff., 24 ff., 51 ff., 270, 280, 305, 987, Anhang 1
F		
Fahne	<i>Dépliant</i>	126, 142, Anhang 4
Finanzhilfen	<i>Aides financières</i>	194, 327, 357, 387, 548, 550, 659, 703, 721 ff., 760, 821, 830, 852, 887
Föderalismus; s. auch Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	<i>Fédéralisme, voir également partage des compétences entre la Confédération et les cantons</i>	348 ff.
Form der Beschlüsse der Bundesversammlung	<i>Forme des actes edictés par l'Assemblée fédérale</i>	570 ff., Anhang 6
Führungsdossier	<i>Dossier guide</i>	35, 128
G		
Gebühren; s. auch Abgaben	<i>Emoluments, voir également contributions</i>	
- Gebühren im Allgemeinen	- <i>en général</i>	- 714 ff., 850, 910
- Kanzleigebühren	- <i>de chancellerie</i>	- 715, 717
- Monopol- und Regalgebühren	- <i>régaliens</i>	- 717
- Verwaltungsgebühren	- <i>administratifs</i>	- 715, 850
Geldstrafe; s. Bussen	<i>Peine pécuniaire, voir amendes</i>	

Genehmigung kantonaler Er- lasse; s. Bundesaufsicht	<i>Approbation des actes légis- latifs cantonaux, voir sur- veillance fédérale</i>	
Gentleman's agreement; s. Internationale Verträge	<i>Gentlemen's agreement, voir traité international</i>	
Gesamtplanung	<i>Plan-programme</i>	739 ff.
Gesetzessprache	<i>Langage législatif</i>	677 ff., 916 ff.
- Klarheit	- <i>clarté</i>	- 930,931
- Knappheit	- <i>concision</i>	- 926 ff.
- Kohärenz	- <i>cohérence</i>	- 942 ff.
- Mehrdeutigkeit	- <i>polysémie</i>	- 934
- Satzbau und Wortwahl	- <i>syntaxe et style</i>	- 952 ff.
- sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann	- <i>formulation non sexiste</i>	- 972 ff.
Gesetzestechische Richtli- nien (GTR)	<i>Directives de technique légis- lative (DTL)</i>	88
Gesetzgebungsverfahren	<i>Procédure législative</i>	1 ff., 42 ff.
- Abschluss des Vorverfahrens	- <i>clôture de la procédure préliminaire</i>	- 46, 94
- Information der Öffentlichkeit	- <i>information du public</i>	- 276 ff.
- Übersichtsschema	- <i>tableau synoptique</i>	- 42 ff.
- Vorverfahren der Gesetzgebung	- <i>phase préliminaire</i>	- 45 f.
Gewaltenteilung	<i>Séparation des pouvoirs</i>	588
Gewerbliche Nebentätigkeiten von Verwaltungseinheiten und öffentlichrechtlichen Unternehmungen	<i>Activités commerciales annexes</i>	860
Gliederungskriterien, geset- zestechische	<i>Critères de structuration for- melle</i>	645, 866 ff.
Globalbudget	<i>Enveloppe budgétaire</i>	824 ff.
Grundlage, gesetzliche; s. Legalitätsprinzip	<i>Base légale, voir légalité (principe de la -)</i>	
Grundrechte	<i>Droits fondamentaux</i>	380, 448 ff., 675 ff., 791, 855, 905
Gültigkeitsdauer von Erlassen	<i>Durée de validité des actes législatifs</i>	196, 208 ff., 216, 583 ff., 655

H**Haftung (Verantwortlichkeit)**

- des Bundes, seiner Angestellten sowie der Organisationen, die Bundesrecht vollziehen
- private Berufsaufspflicht
- strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmung
- vertragliche und ausservertragliche Haftung nach dem Privatrecht

**Handbuch der Bundesver-
sammlung****Handlungsinstrumente, staat-
liche**

- administrative Zwangsmittel
- Ausbildung und Forschung
- Auszeichnungen und Belohnungen
- Beispielhaftes Verhalten des Gemeinwesen
- Beiträge an die Sozialversicherung
- Beratung
- Bewilligung
- Bewilligungspflicht
- Einsprache (im echten und unechten Sinn)
- Empfehlungen und Warnungen
- Finanzhilfen und Entschädigung
- finanzielle Bestimmungen
- freiwillige Vereinbarungen
- Haftpflichtbestimmungen
- Informationskampagne
- Labels (Qualitätszeichen)
- Mediation (Vermittlung)
- Planung
- Realakte
- Schlichtung
- Selbstregulierung
- Strafbestimmungen
- Überzeugung, Instrumente der
- Verfahrens- und Organisationsbestimmungen
- Vertrag, verwaltungsrechtlicher
- Verwaltungsverfahren

Harmonie der Rechtsordnung**Hearings; s. Vernehm-
lungsverfahren (Gesetz-
gebungsverfahren)****Responsabilité**

- *de la Confédération, de ses employés et des organismes qui exécutent des tâches fédérales* - 732 ff., 857
- *civile professionnelle* - 737
- *pénale de l'entreprise* - 671
- *contractuelle et extra-contractuelle de droit privé* - 733 ff.

**Manuel des Chambres fédé-
rales 160****Instruments d'action de l'Etat 548, 660**

- *moyens de contrainte administratifs* - 699
- *formation et recherche* - 805 ff.
- *distinctions et récompenses* - 807
- *comportement exemplaire des collectivités publiques* - 806
- *cotisations aux assurances sociales* - 718 ff.
- *conseils* - 804 ff.
- *autorisation* - 660 ff.
- *régime d'autorisation* - 660
- *opposition (au sens propre et im- propre)* - 760 ff.
- *recommandations et mises en garde* - 801 ff.
- *aides financières et indemnisation* - 721 ff.
- *dispositions financières* - 704 ff.
- *accords amiables* - 832 ff.
- *dispositions régissant la responsabilité* - 732 ff.
- *campagnes d'information* - 800
- *labels* - 808
- *médiation* - 794 ff.
- *planification* - 738 ff.
- *instruments matériels* - 858 ff.
- *conciliation* - 794 ff.
- *autorégulation* - 810 ff.
- *dispositions pénales* - 667 ff.
- *information et incitation* - 799
- *dispositions d'organisation et de pro- cédure* - 748 f.
- *contrats de droit administratif* - 819 ff.
- *procédure de décision* - 748 ff.

Harmonie de l'ordre juridique 622 ff.**Hearings, voir procédure de
consultation (procédure lé-
gislative)**

Hilfstätigkeiten, administrative	<i>Activités administratives auxiliaires</i>	590
I		
Information; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Information, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Informationskampagne; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Campagne d'information, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Initiativen	<i>Initiatives</i>	
- kantonale Initiativen	- <i>des cantons</i>	- 6
- parlamentarische Initiativen	- <i>parlementaires</i>	- 138 ff., 958
- Volksinitiativen	- <i>populaires</i>	- 6, 146, 164
Inkrafttreten; s. auch intertemporales Recht	<i>Entrée en vigueur, voir également application du droit dans le temps</i>	37 ff., 95, 167 ff., 186 ff., 280, 357
- gesamthaftes Inkrafttreten	- <i>intégrale</i>	- 204
- gestaffeltes Inkrafttreten	- <i>par étapes</i>	- 205, 659
- rückwirkendes Inkrafttreten	- <i>avec effet rétroactif</i>	- 201 ff.
- sofortiges Inkrafttreten	- <i>avec effet immédiat</i>	- 195 ff.
- Zeitpunkt des Inkrafttretens	- <i>date de l'-</i>	- 190 ff.
- zu einem späteren Zeitpunkt	- <i>à une date ultérieure</i>	- 196, 200
- zuständiges Organ	- <i>organe compétent</i>	- 188 ff.
Integrationsbüro	<i>Bureau de l'intégration</i>	535
Internationale Organisation	<i>Organisation internationale</i>	6, 462 ff., 477, 509, 510, 652
Interkantonales Recht; s. Interkantonaler Vertrag	<i>Droit intercantonal, voir Convention intercantonale</i>	
Interkantonaler Vertrag (Vertrag zwischen Kantonen)	<i>Convention intercantonale (traité entre cantons)</i>	174, 539
- Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungsverpflichtung	- <i>déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer</i>	- 547
Internationaler (völkerrechtlicher) Vertrag; s. auch internationales Recht	<i>Traité international, voir également droit international</i>	
- Abschluss	- <i>conclusion</i>	- 483
- Abschlussverfahren	- <i>procédure d'adoption</i>	- 489 ff.
- agreed minutes (vereinbarte Niederschrift)	- <i>agreed minutes</i>	- 481
- Auslegung	- <i>interprétation</i>	- 477
- ausserordentliches Referendum	- <i>référendum extraordinaire</i>	- 524 ff.
- Begriff	- <i>notion</i>	- 478 ff.
- definitive Unterzeichnung	- <i>signature définitive</i>	- 483
- Dualismus	- <i>théorie du dualisme</i>	- 468
- einfache Unterzeichnung	- <i>signature simple</i>	- 483

- fakultatives Referendum	- <i>référendum facultatif</i>	- 506 ff.
- Genehmigung	- <i>approbation</i>	- 483, 490, 492 ff., 502, 510 ff., 528 ff., 574
- gentlemen's agreement	- <i>gentlemen's agreement</i>	- 481
- memorandum of understanding	- <i>mémorandum of understanding</i>	- 481
- Monismus	- <i>théorie du monisme</i>	- 468
- obligatorisches Referendum	- <i>référendum obligatoire</i>	- 504, 519 ff.
- ordentliches Abschlussverfahren	- <i>procédure ordinaire</i>	- 491 ff.
- Paraphierung	- <i>paraphe</i>	- 483
- Publikation	- <i>publication</i>	- 174, 184, 464, 480
- Ratifizierung	- <i>ratification</i>	- 483
- Umsetzung	- <i>mise en oeuvre</i>	- 526 ff.
- vereinfachtes Abschlussverfahren	- <i>procédure simplifiée</i>	- 492 ff.
- Verhaltenskodex	- <i>code de conduite</i>	- 481
- Verträge von beschränkter Tragweite	- <i>d'importance mineure</i>	- 497 ff.
- Vorbehalte	- <i>réserves</i>	- 453, 483, 491
- vorläufige Anwendung von Verträgen	- <i>application provisoire</i>	- 501
Internationales Privatrecht	<i>Droit international privé</i>	461
Internationales Recht/Völkerrecht; s. auch internationaler Vertrag/völkerrechtlicher Vertrag	<i>Droit international, voir également traité international</i>	461 ff.
- abgeleitetes oder sekundäres Völkerrecht	- <i>secondaire ou dérivé</i>	- 480 ff.
- Publikation	- <i>publication</i>	- 174, 184, 464
- Rechtsquellen	- <i>sources</i>	- 463
- unmittelbar anwendbare Völkerrechtsnormen	- <i>normes self executing</i>	- 470
- Vorbehalte	- <i>réserves</i>	- 453, 483, 491
- Vorrang des internationalen Rechts	- <i>primauté du -</i>	- 472 ff., 627, 633
Intertemporales Recht; s. auch Inkrafttreten	<i>Application du droit dans le temps, voir également entrée en vigueur</i>	
- echte Rückwirkung	- <i>rétroactivité proprement dite</i>	- 199, 202 ff., 655 ff.
- sofortiges Inkrafttreten	- <i>effet immédiat</i>	- 190, 195 ff.
- Suspendierung eines Erlasses	- <i>suspension d'un acte législatif</i>	- 170, 216 ff.
- Übergangsrecht, s. auch Übergangsbestimmungen	- <i>droit transitoire, voir également dispositions transitoires</i>	- 192, 206, 621, 655 ff., 874
- unechte Rückwirkung	- <i>rétroactivité improprement dite</i>	- 655 ff.
- Vorwirkung	- <i>effet anticipé</i>	- 655
K		
Kausale Modellierung, grafische Darstellung	<i>Graphique de modélisation causale</i>	296
Kollisionsregeln für Normkonflikte	<i>Règles de conflit entre les normes</i>	461, 633 ff., 656 ff.

Kompetenzen (Zuständigkeiten); s. auch Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	Compétences, voir également partage des compétences entre les cantons et la Confédération	
- ausschliessliche Bundeskompetenzen	- <i>fédérales exclusives</i>	- 551
- gemeinsame Kompetenzen	- <i>communes</i>	- 551
- Gesetzgebungskompetenzen	- <i>législatives</i>	- 565 ff.
- Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung	- <i>fédérales limitées aux principes</i>	- 551
- Konkurrierende Bundeskompetenzen	- <i>fédérales concurrentes</i>	- 551
- parallele Kompetenzen	- <i>parallèles</i>	- 551
- Regelungskompetenzen	- <i>réglementaires</i>	- 610
- Vollzugskompetenzen	- <i>d'exécution</i>	- 356, 358 ff., 603
Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	Partage des compétences entre la Confédération et les cantons	312, 348 ff., 361 ff., 538 ff., 551 ff., 805
Kontrolle des Parlamentes über die delegierte Rechtsetzung	Contrôle de l'activité législative déléguée par le Parlement	611 ff.
Konzession	Concession	574, 703, 852, 876
Koordination; s. Zusammenarbeit zwischen Behörden, Amtshilfe und Rechtshilfe sowie Koordination von Bewilligungsverfahren	Coordination, voir collaboration entre autorités, entraide administrative, entraide judiciaire et Coordination des procédures de décision	
Koordination von Bewilligungsverfahren	Coordination des procédures de décision	772
Koordinationskonferenz	Conférence de coordination	116 ff.
Koredaktion und einsprachige Redaktion	Corédaction et rédaction unilingue	997, 1004 ff.
Kostendeckung (Kostendeckungsprinzip); s. Abgaben	Couverture des frais (principe de la -), voir contributions	
L		
Label (Qualitätszeichen); s. Handlungsinstrumente, staatliche	Labels, voir instruments d'action de l'Etat	
Legalitätsprinzip	Légalité (principe de la -)	589 ff., 600
- Erfordernis der Grundlage in einem formellen Gesetz	- <i>exigence d'une base légale formelle</i>	- 370, 374, 573, 596, 655, 666, 675, 763, 705 ff., 727, 770, 777, 791, 843, 930

- gesetzliche Grundlage für Abgaben	- <i>en matière fiscale</i>	- 706 ff., 717
- gesetzliche Grundlage für Zwangsmassnahmen	- <i>en matière de moyens de contrainte</i>	- 703
- gesetzliche Grundlage für Zwangsvollstreckung	- <i>en matière d'exécution forcée</i>	- 703
M		
Mediation (Vermittlung); s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Médiation, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Mitbericht; s. Mitberichtsverfahren	<i>Co-rapport, voir procédure de co-rapport</i>	
Mitberichtsverfahren	<i>Procédure de co-rapport</i>	71, 72, 96 ff., 103 ff., 270, 1011 ff.
Motion	<i>Motion</i>	125, 139, 146, 494, 517, 615, 616
N		
Norm; s. Rechtssatz	<i>Norme, voir règle de droit</i>	
Normenhierarchie	<i>Hiérarchie des normes</i>	570, 591, 592
Normenkontrolle	<i>Contrôle des normes</i>	612 ff.
- Vereinbarkeit eines Rechtsetzungsprojektes mit dem internationalen und dem europäischen Recht	- <i>compatibilité d'un projet législatif avec le droit international et le droit européen</i>	- 532 ff.
- vorgängige Kontrolle der Gesetzesentwürfe auf Verfassungsmässigkeit	- <i>contrôle préventif de la constitutionnalité des projets de lois</i>	- 447, 459
Normkonzept	<i>Esquisse d'acte législatif</i>	641 ff., Anhang 3
O		
Oberaufsicht; s. Bundesaufsicht	<i>Haute surveillance, voir surveillance fédérale</i>	
Öffentlichkeitsprinzip	<i>Principe de transparence</i>	80, 102, 125, 276, 790, 846
Ordnungsbussen	<i>Amendes d'ordre</i>	672, 673, 676
Organisation für kollektive Sicherheit	<i>Organisation de sécurité collective</i>	520

P

Parallelismus der Rechtsetzungsformen	<i>Parallélisme des formes</i>	213
Parlamentarische Kommissionen	<i>Commissions parlementaires</i>	120 ff., 138, 367, 827
Parlamentarische Redaktionskommission	<i>Commission parlementaire de rédaction</i>	156 ff., 973 ff., 1000
Parlamentarischer Vorstoss	<i>Intervention parlementaire</i>	6, 173, 425, 998
Parlamentarisches Verfahren	<i>Procédure parlementaire</i>	111 ff.
- Gesamtabstimmung	- <i>vote sur l'ensemble</i>	- 131, 141, 149, 154, 611
- Schlussabstimmung	- <i>vote final</i>	- 125, 149 ff., 157 ff.
Parlamentsdienste	<i>Services du Parlement</i>	114, 120 ff., 142
Planung; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Planification, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Plenum (Bundesversammlung)	<i>Plénum (Assemblée fédérale)</i>	35, 128, 142 ff.
Polizeiklausel, allgemeine (Polizeiliche Generalklausel)	<i>Clause générale de police</i>	590, 605
Pressecommuniqué; s. Pressemitteilung	<i>Communiqué de presse, voir déclaration de presse</i>	
Pressekonferenz	<i>Conférence de presse</i>	278, 280
Pressemitteilung	<i>Déclaration de presse</i>	278, 280 ff.
Problemlösungszyklus	<i>Cycle de résolution des problèmes</i>	290
Projektdurchführung	<i>Conduite du projet</i>	222 ff., 227, 231 ff., 258, 265 ff.
Projektleitung und Projektorganisation	<i>Direction du projet et organisation du projet</i>	239 ff.
Programmvereinbarung	<i>Convention-programme</i>	550, 831
Prüfungskommissionen	<i>Commissions d'examen</i>	785
Publikation (Veröffentlichung)	<i>Publication</i>	
- der Botschaften	- <i>des messages</i>	- 173 ff.
- der Gesetze	- <i>des lois</i>	- 159, 167 ff., 357, 563, 901, 906, 914 ff, 1015
- im Vernehmlassungsverfahren	- <i>dans la procédure de consultation</i>	- 80
- von Entscheidungen der gemischten Ausschüsse	- <i>des décisions des comités mixtes</i>	- 480

R

Raumplan	<i>Plan territorial</i>	745 ff.
Rechtsetzungsdelegation	<i>Délégation législative</i>	188, 568, 577, 594 ff., 676, 842 ff.
- Bedingungen	- <i>conditions</i>	- 596 ff.
- Blankodelegation (Blankettnorm)	- <i>blanc-seing</i>	- 599
- Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Organisationen oder Personen ausserhalb der Bundesverwaltung	- <i>à des organisations ou à des personnes extérieures à l'administration</i>	- 610, 816
- Delegation von Strafkompetenzen	- <i>en matière pénale</i>	- 676
- Formulierung von Delegationsnormen	- <i>formulation de la norme de délégation</i>	- 600 ff., 608
- inhaltliche Anforderungen an Delegationsnormen	- <i>contenu de la norme de -</i>	- 206, 599
- Sub-Delegation	- <i>sous-délégation</i>	- 568, 606 ff.
Rechtshilfe	<i>Entraide judiciaire</i>	788, 792
Rechtssatz	<i>Règle de droit</i>	
- Begriff	- <i>notion</i>	- 558, Anhang 6
- primärer Rechtssatz (Primärnorm)	- <i>norme primaire</i>	- 596, 604
- Rechtssatz und Verfügung	- <i>et décision</i>	- 558 ff.
- sekundärer Rechtssatz (Sekundärnorm)	- <i>norme secondaire</i>	- 577, 596
Rechtssicherheit	<i>Sécurité du droit</i>	216, 371, 545, 622, 638, 838
Rechtsvergleichung	<i>Droit comparé</i>	442, 1020
Rechtsweg	<i>Voies de recours</i>	381 ff., 399, 562, 564, 582, 621, 666, 749, 763, 797
Redaktion von Erlassen	<i>Rédaction (de l'acte législatif)</i>	863 ff.
Referendum; s. auch Internationale (völkerrechtliche) Verträge	<i>Référendum, voir également traités internationaux</i>	35 ff., 125, 161 ff., 167, Anhang 6
- fakultatives Referendum	- <i>facultatif</i>	- 504 ff., 571, 572
- Finanzreferendum	- <i>financier</i>	- 371
- Gesetzesreferendum	- <i>législatif</i>	- 371
- obligatorisches Referendum	- <i>obligatoire</i>	- 196, 504 ff., 519 ff., 572, Anhang 6
Regelungsdichte	<i>Densité normative</i>	618, 636 ff., 736, 1002
Richtlinien; s. Verordnung, Verwaltungsverordnung	<i>Directives, voir ordonnance, ordonnance administrative</i>	

Rückwirkung; s. intertemporales Recht sowie Inkrafttreten	<i>Rétroactivité, voir application du droit dans le temps et entrée en vigueur</i>	
S		
Satzbau	<i>Syntaxe</i>	952 ff.
Schlichtung; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Conciliation, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Schweigen, qualifiziertes	<i>Silence qualifié</i>	676
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung	<i>Institut suisse de droit comparé</i>	442
Selbstregulierung; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Autorégulation, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Soft Law	<i>Soft Law</i>	482
Spezialkommissionen	<i>Commissions spéciales</i>	119
Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann; s. Gesetzessprache	<i>Formulation non sexiste des actes législatifs, voir langage législatif</i>	
Ständige Kommissionen	<i>Commissions permanentes</i>	57 ff., 66, 118
Steuerbefreiung	<i>Exonération fiscale</i>	194
Steuererleichterungen; s. Steuerbefreiung (Ausnahmen von der Steuerpflicht)	<i>Allégements fiscaux, voir exonération fiscale</i>	
Steuern; s. Abgaben und Gebühren	<i>Impôts; voir contributions et émoluments</i>	
Strafmassnahme (Ahndung)	<i>Sanction</i>	703
Strafrecht	<i>Droit pénal</i>	667 ff.
- Konkurrenz von Straftatbeständen	- <i>concours d'infractions</i>	- 692
- Nebenstrafrecht	- <i>droit pénal accessoire</i>	- 667, 668, 674
- Strafdrohung	- <i>peine</i>	- 686 ff.
- Verantwortlichkeit der Unternehmen	- <i>responsabilité de l'entreprise</i>	- 671
- Vorsatz, Fahrlässigkeit	- <i>intention, négligence</i>	- 683 ff.
Studienkommissionen	<i>Commissions d'étude</i>	13, 16 ff., 24 ff., 51 ff., 246, 247, 270, 997, Anhang 2
Subsidiaritätsprinzip	<i>Subsidiarité (principe de la)</i>	350, 363, 544 ff.
Subventionen; s. Finanzhilfen	<i>Subventions, voir aides financières</i>	

Supranationale Organisation	<i>Organisation supranationale</i>	519, 522, 896, 903
Suspendierung (eines Rechts-satzes)	<i>Suspension (acte législatif)</i>	170, 216 ff.
Systematik (des Erlasses)	<i>Systematique (de la loi)</i>	
- äussere Systematik	- <i>externe</i>	- 869, 870
- innere Systematik	- <i>interne</i>	- 869, 872
Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)	<i>Recueil systématique du droit fédéral (RS)</i>	171, 178, 184 ff., 464, 532, 630, 914
T		
TERMDAT	<i>TERMDAT</i>	1018 ff.
Terminologie	<i>Terminologie</i>	393, 401, 426, 479, 730, 740, 863, 959 ff.
U		
Überarbeitung, redaktionelle	<i>Contrôle linguistique</i>	1000 ff.
Übergangsrecht; s. intertemporales Recht	<i>Droit transitoire, voir application du droit dans le temps</i>	
Übersetzung	<i>Traduction</i>	25, 32, 124, 142, 157, 270, 863 ff., 995 ff.
Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung	<i>Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale</i>	160
Übertretung	<i>Contravention</i>	669, 672 ff., 681, 689
Überzeugung, Instrumente der; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Incitation, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Umsetzung des Bundesrechts	<i>Mise en œuvre du droit fédéral</i>	61, 75, 84, 327, 334 ff., 346 ff., 356 ff., 361, 363 ff., 387, 401, 415, 416, 438, 441, 443 ff., 526 ff., 593, 800, 851

V

Verantwortlichkeit; s. Haftung	Responsabilité	
Vereinbarungen, freiwillige; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Accords amiables, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Verfassungswidrigkeit	<i>Inconstitutionnalité</i>	459
Verfügung; s. Verwaltungsverfahren	<i>Décision, voir procédure de décision</i>	
Verhältnismässigkeit	<i>Proportionnalité</i>	329, 622 ff., 656, 703
Vernehmlassung; s. Vernehmlassungsverfahren (Gesetzgebungsverfahren)	<i>Consultation, voir procédure de consultation (procédure législative)</i>	
Vernehmlassungsverfahren (Gesetzgebungsverfahren)	<i>Procédure de consultation (procédure législative)</i>	28 ff., 47, 73, 79 ff., 93, 140, 233, 270, 280 ff., 325, 329, 366, 817, 1007
- Akteneinsicht	- <i>consultation des documents</i>	- 80
- Anhörung	- <i>audition</i>	- 74, 80
- Ämterkonsultation	- <i>des offices</i>	- 71, 270
- Auswertung	- <i>évaluation</i>	- 80 ff.
- Hearings	- <i>hearings</i>	- 74
- konferenzielle Vernehmlassung	- <i>sous forme de conférence</i>	- 73
- tabellarische Übersicht der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	- <i>tableau synoptique des résultats</i>	- 82 ff.
Verordnung	Ordonnance	
- Departementsverordnung, Verordnung einer Gruppe oder eines Amtes	- <i>d'un département, d'un groupement ou d'un office</i>	- 567, 568, 606 ff.
- gesetzesvertretende Verordnung	- <i>de substitution</i>	- 577 ff., 676
- Rechtsverordnung	- <i>législative</i>	- 576 ff.
- selbständige Verordnung	- <i>indépendante</i>	- 577
- unselbständige Verordnung	- <i>dépendante</i>	- 577
- Verordnung der Bundesversammlung	- <i>de l'Assemblée fédérale</i>	- 173 ff., 188 ff., 573, 645
- Verordnung des Bundesrates	- <i>du Conseil fédéral</i>	- 197, 374 ff., 382, 575 ff., 602 ff., 611 ff., 645, 653, 792
- Verwaltungsverordnung	- <i>administrative</i>	- 579 ff.
- Vollziehungsverordnung (Ausführungsverordnung)	- <i>d'exécution</i>	- 194, 360, 577, 578, 676
Versuchsregelung	Réglementation expérimentale	312, 345, 428, 586 ff.
Vertrag (als Vollzugsmittel)	Contrat (comme moyen d'exécution)	390 ff.

Vertrag, verwaltungsrechtlicher; s. Handlungsinstrumente, staatliche	<i>Contrat de droit administratif, voir instruments d'action de l'Etat</i>	
Vertrag zwischen Kantonen; s. interkantonaler Vertrag	<i>Traité entre cantons, voir convention intercantonale</i>	
Verwaltungsinterne Redaktionskommission	<i>Commission interne de rédaction</i>	100, 156, 1000 ff.
Verwaltungsstrafrecht	<i>Droit pénal administratif</i>	668, 670 ff.
Verweisung	<i>Renvoi</i>	892 ff.
- Aussenverweisung	- <i>externe</i>	- 895
- Binnenverweisung	- <i>interne</i>	- 895
- direkte (unmittelbare) Verweisung	- <i>direct</i>	- 895, 902, 905, 906
- dynamische (gleitende) Verweisung	- <i>dynamique</i>	- 895, 902, 905, 906
- indirekte (mittelbare) Verweisung	- <i>indirect</i>	- 895, 902, 907
- statische Verweisung	- <i>statique</i>	- 895, 902, 905,
- Verweisung auf die Regeln der Technik und der Wissenschaft	- <i>à des normes techniques et scientifiques</i>	- 897 ff.
- Verweisung auf internationale Normen	- <i>à des normes internationales</i>	- 903 ff.
Vollzug von Bundesrecht; s. Umsetzung von Bundesrecht	<i>Exécution du droit fédéral, voir mise en œuvre du droit fédéral</i>	
Vollzugsbestimmungen/Ausführungsbestimmungen	<i>Dispositions d'exécution</i>	357 ff., 370 ff., 374 ff., 596, 656, 681, 842, 874
Vorentwurf eines Erlasses	<i>Avant-projet de loi</i>	24 ff., 32, 54 ff., 77, 87, 234, 291, 642
Vorverfahren der Gesetzgebung	<i>Phase préliminaire (procédure législative)</i>	45 ff.
Vorzugslasten; s. Abgaben	<i>Charges de préférence, voir contributions</i>	
W		
Weisungen; s. Verordnung, Verwaltungsverordnung	<i>Directives, voir ordonnance, ordonnance administrative</i>	
Widerhandlung	<i>Infraction</i>	669 ff., 679 ff.
Widerruf (einer Verfügung)	<i>Révocation (d'une décision)</i>	703
Wohlerworbene Rechte	<i>Droits acquis</i>	655

Z

Zentrale Sprachdienste	<i>Services linguistiques centraux</i>	165, 225, 999 ff.
Zielvereinbarung	<i>Convention d'objectifs</i>	828
Zusammenarbeit zwischen Behörden, s. auch Amtshilfe und Rechtshilfe	<i>Collaboration entre autorités, voir également entraide administrative et entraide judiciaire</i>	771 ff.
Zwangsvollstreckung	<i>Exécution forcée</i>	357, 700 ff.
Zweikammersystem	<i>Bicaméralisme</i>	112, 115