

# Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes

---

HANS GEORG NUSSBAUM<sup>1</sup>

## 1 Ausgangslage

Das vom Bundesrat am 21. Dezember 1990 zur Kenntnis genommene Konzept der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeiten sieht als eine der Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung die Weiterentwicklung legislativer Richtlinien und Hilfsmittel vor<sup>2</sup>.

In Ausführung dieses Ausbildungskonzepts hat das Bundesamt für Justiz teilweise aufgrund bereits früher erarbeiteter Grundlagen einen *Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden)* verfasst und dessen Entwurf interessierten Stellen der Bundesverwaltung anfangs September 1993 im Rahmen eines Ämterkonsultationsverfahrens zur Stellungnahme unterbreitet<sup>3</sup>, gleichzeitig mit dem von der Bundeskanzlei im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Justiz erarbeiteten Entwurf für die Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR)<sup>4</sup>, welche die bis-

---

<sup>1</sup> Der Autor ist einer der zuständigen Sachbearbeiter für den Gesetzgebungsleitfaden. Er vertritt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung.

<sup>2</sup> Vgl. dazu: LUZIUS MADER, Neues Konzept der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeiten in der Bundesverwaltung, in: *Gesetzgebung heute* 1990/3, S. 71ff.

<sup>3</sup> Einige wenige Exemplare sind noch vorrätig und können bestellt werden bei: Bundesamt für Justiz, Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik, 3003 Bern, Tel. 031 / 322 47 44.

<sup>4</sup> Es ist vorgesehen, den Gesetzgebungsleitfaden und die Gesetzestechnischen Richtlinien zusammen herauszugeben, wobei die einzelnen Teile auch separat erhältlich sein sollen.

herigen Richtlinien der Gesetzestechnik aus dem Jahre 1976 ablösen sollen.

Der vorliegende Beitrag versucht, einen kurzen Überblick über Aufbau und Inhalt des Gesetzgebungsleitfadens zu geben sowie eine erste Beurteilung dieses neuen legislativen Hilfsmittels zu vermitteln.

## **2 Aufbau und Inhalt des Gesetzgebungsleitfadens**

Der Entwurf für den Gesetzgebungsleitfaden füllt beinahe einen Bundesordner und ist wie folgt in acht Blöcke unterteilt, welche in den meisten Fällen mehrere Kapitel aufweisen:

- Block 1            Gesetzgebungsverfahren**
  - 1    Gesetzgebungsverfahren
  
- Block 2            Projektmanagement**
  - 2    Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten
  
- Block 3            Gesetzgebungsmethodik**
  - 3    Problemanalyse
  - 4    Staatliches Handlungsinstrumentarium
  
- Block 4            Rechtsetzung**
  - 5    Rechtsetzung und Erlassformen
  
- Block 5            Rechtliche Rahmenbedingungen**
  - 6    Föderalistische Kompetenzverteilung
  - 7    Droits constitutionnels et principes constitutionnels
  - 8    Légalité et délégation
  - 9    Procédure administrative
  - 10  Droit international
  
- Block 6            Erlassgestaltung**
  - 11  Materielle und formelle Erlassgestaltung
  - 12  Gesetzessprache, Übersetzung und Redaktion
  
- Block 7            Parlamentarisches Verfahren und Referendum**
  - 13  Parlamentarisches Verfahren und Referendum

**Block 8      Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens**

- 14 Publikation, Inkrafttreten und Ausserkrafttreten
- 15 Vollzug

Den einzelnen Kapiteln ist in der Regel eine kurze Einleitung über das behandelte Thema vorangestellt. Anschliessend folgt jeweils der Hauptteil des Kapitels. Den Schluss bilden eine Liste mit Hilfsmitteln und Anhänge mit nützlichen Informationen wie z.B. von anderen Amtsstellen beschlossene oder herausgegebene Weisungen, Richtlinien, Formulare usw. Diese Anhänge unterscheiden sich vom eigentlichen Text durch andersfarbiges Papier.

*Block 1* enthält ein ausführliches Schema des gesamten Gesetzgebungsverfahrens von der Einleitung (z.B. Überweisung eines parlamentarischen Vorstosses) bis zur Inkraftsetzung und Veröffentlichung.

*Block 2* umfasst Erläuterungen zum Projektmanagement. Was wird unter Projektmanagement verstanden und welche Bestandteile enthält diese Art von Geschäftsabwicklung? In welche Phasen lässt sich ein Gesetzgebungsprojekt idealerweise einteilen und welches sind die Arbeiten und Entscheide, die während der einzelnen Phasen getroffen werden müssen, damit das Projekt fortgesetzt werden kann?

*Block 3* behandelt die Gesetzgebungsmethodik. Vor welchen Problemen stehen wir eigentlich und wie können wir sie lösen? Welche methodischen Hilfsmittel stehen uns zur Verfügung? Als Beispiel wird vor allem der Problemlösungszyklus (Zielsuche mit Ermittlung des Ist-Zustandes und der Abgrenzung des Soll-Zustandes; Lösungssuche; Auswahl mit Bewertung der Lösungsmöglichkeiten und Ausarbeitung und Durchsetzung der Lösungen) näher erläutert. Welches Handlungsinstrumentarium hat der Staat zur Verfügung? Soll er hoheitlich oder kooperativ handeln? Hat er auf Bundesebene zu legiferieren, genügt eine kantonale Regelung oder drängt sich gar eine Lösung auf der internationalen Ebene des Rechts auf? Soll der Staat mit Vorschriften intervenieren oder genügen Informations- oder Überzeugungsinstrumente?

*Block 4* enthält Ausführungen über Rechtsetzung und Erlassformen. Was ist ein Rechtssatz? Wer kann Rechtssätze erlassen? Welche Merkmale weisen die verschiedenen Rechtssätze (Bundesverfassung, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, Verordnungen) auf?

*Block 5* über die rechtlichen Rahmenbedingungen ist mit seinen fünf Kapiteln der umfangreichste Teil des Gesetzgebungsleitfadens. Er behandelt die für einen guten Erlass zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen aus rechtlicher Sicht. Welche Anforderungen müssen erfüllt sein, damit ein rechtlich einwandfreier Erlass entsteht? Wie steht es mit der föderalistischen Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen? Ist eine Bundesregelung notwendig und wenn ja, in welchem Umfang? Welches sind die verfassungsmässigen Rechte und Verfassungsgrundsätze, die berücksichtigt werden müssen? Wie steht es mit dem Legalitätsprinzip? Unter welchen Voraussetzungen ist eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen zulässig? Welche verfahrensrechtlichen Aspekte müssen besonders beachtet werden? Die Erläuterungen über das internationale Recht befassen sich insbesondere mit dessen Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht sowie mit der Kompetenz des Bundesrates und der Bundesversammlung, internationale Verträge abzuschliessen und zu genehmigen.

*Block 6* über die Erlassgestaltung enthält zwei Kapitel. Die Ausführungen über die materielle und formelle Erlassgestaltung enthalten Erläuterungen über typische Regelungsbereiche wie Rechte und Pflichten von Normadressaten, administrative Zwangsmittel, Ausgestaltung von Normen über Finanzhilfen und Abgeltungen, Amtshilfe oder Strafbestimmungen. Es folgen Hinweise über die Systematik und die Aufteilung von Erlassen. Unter dem Titel der Harmonie der Rechtsordnung werden vor allem Probleme des intertemporalen Rechts behandelt. Die Ausführungen über die Gesetzestchnik nehmen einerseits bezug auf die Gesetzestech-nischen Richtlinien (GTR), andererseits behandeln sie die immer wichtiger werdenden Verweisungen und Bezugnahmen auf die Regeln der Technik und der Wissenschaft. Im Kapitel über Gesetzessprache, Übersetzung und Redaktion finden sich viele praktische Hinweise zur sprachlichen Ausgestaltung von (vorläufig deutschen) Texten, die sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann und das Übersetzungswesen.

*Block 7* enthält vor allem Ausführungen über den Ablauf des parlamentarischen Verfahrens sowie über die damit verbundenen Aufgaben der Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters.

*Block 8* behandelt den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. Welche Texte werden in welchem Stadium wo veröffentlicht? Was ist bei der Inkraftsetzung eines Erlasses zu berücksichtigen? Wann tritt ein Erlass

ausser Kraft? In einem eigenen Kapitel werden Vollzugsfragen behandelt. Was heisst Vollzug und Bundesaufsicht? Wie erfolgt der Vollzug von Bundesrecht? Welche Vollzugs- und Aufsichtsmittel stehen zur Verfügung?

### **3 Bedeutung und Ausblick**

Die Gesetzgebungstätigkeit ist eine anspruchsvolle Arbeit, welche vielfältige Kenntnisse und Fähigkeiten voraussetzt und an der eine Vielzahl von Personen aus der (Rechts-)Wissenschaft, der Verwaltung und der Politik beteiligt sind. Wo sich viele Köche um den Herd drängen, besteht die Gefahr, dass der Brei verdorben wird, insbesondere dann, wenn die Köche ohne Kochbuch arbeiten. Der Gesetzgebungsleitfaden ist als eine Art Kochbuch gedacht. Sein Ziel ist es, einen Beitrag zu leisten zur Steigerung der Qualität der Gesetzgebung. Er richtet sich an alle jene, die sich in ihrer täglichen Arbeit mit Rechtsetzungsfragen beschäftigen, sei es als Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter oder als für ein Rechtsetzungsprojekt zuständiges Direktionsmitglied.

Der Gesetzgebungsleitfaden soll ein Hilfsmittel sein, das die legistische Arbeit erleichtert und verbessert. Er erhebt keineswegs den Anspruch, eine verbindliche Weisung zu sein, sondern ist als praktische Arbeitshilfe zu verstehen, welche mögliche Lösungsansätze für Fragen und Probleme im Zusammenhang mit Gesetzgebungsvorhaben vorstellt. Die Stellen sind im konkreten Falle frei, von vorgeschlagenen Lösungen abzuweichen. Beispielsweise braucht das Schema über das Gesetzgebungsverfahren nicht in allen Teilen stur zu übernommen werden, oder ein Gesetzgebungsprojekt kann mit überzeugender Begründung auch in andere Phasen unterteilt werden.

Die Konzeption des Gesetzgebungsleitfadens ist auf die Erarbeitung eines neuen Gesetzes ausgerichtet. Er sollte indessen auch für andere Situationen wie beispielsweise kleinere Teilrevisionen oder die Ausarbeitung einer Verordnung von Nutzen sein. Der Aufbau des Gesetzgebungsleitfadens orientiert sich an einer Aufteilung des Gesetzgebungsprozesses in analytische Teilschritte. Er trägt jedoch dem formalisierten Verfahren ebenso Rechnung wie der Bedeutung organisatorischer

Aspekte oder rechtlicher Rahmenbedingungen. Die Gliederung basiert somit nicht auf einem alleinigen Kriterium, sondern ist Ergebnis pragmatischer Überlegungen.

Kurz vor Redaktionsschluss der vorliegenden Ausgabe von "Gesetzgebung heute" lief die den interessierten Stellen vom Bundesamt für Justiz gesetzte Frist zur Stellungnahme ab. Zwar konnte noch keine Auswertung der eingegangenen Meinungen vorgenommen werden, eine erste Übersicht derselben ergibt jedoch ein überwiegend positives - wenn auch kritisches - Bild. Das Ergebnis der Ämterkonsultation darf deshalb als äusserst ermutigend bezeichnet werden. Die Arbeiten des Bundesamtes für Justiz am Gesetzgebungsleitfaden finden in den Stellungnahmen eine verdiente Anerkennung.

Der Gesetzgebungsleitfaden darf bereits in seiner heutigen provisorischen Form als ein nützliches und willkommenes Arbeitsinstrument betrachtet werden, welches die für ein Gesetzgebungsprojekt zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter lückenlos begleitet. Besonders geschätzt werden die praxisbezogenen Anweisungen und die in den Anhängen abgedruckten und zum Teil unbekannteren Richtlinien, welche die Gesetzgebungstätigkeit erleichtern. Von grossem Nutzen werden die wertvollen Ausführungen über das Projektmanagement und die konzisen Abhandlungen über Verfassungsgrundsätze, Gesetzmässigkeit und Delegation sowie über die Gesetzessprache beurteilt. Gerade im Hinblick auf die stetig zunehmende internationale Verflechtung der schweizerischen Rechtsordnung dürfte das Kapitel über das internationale Recht von besonderem Interesse sein.

Einige Stellen des Gesetzgebungsleitfadens werden hingegen als zu theoretisch und lehrbuchhaft und somit als wenig benutzerfreundlich kritisiert. Auch ist der Gesetzgebungsleitfaden recht voluminös geworden und in seiner gestalterischen und sprachlichen Form uneinheitlich (rund ein Viertel des Textes ist auf Französisch; eine französische Fassung ist in Erarbeitung). Indessen handelt es sich nicht um einen dicken Schmöker, dessen Lektüre Pflicht ist und durch den man sich von der ersten bis zur letzten Zeile beissen muss, sondern um ein Nachschlagewerk, welches punktuell konsultiert werden kann. Das zu erarbeitende Stichwortverzeichnis wird einen solchen Gebrauch erheblich erleichtern.

Trotz unbestreitbarer Mängel des Entwurfs darf bereits heute davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgebungsleitfaden die in ihn gesetzten Erwartungen zu erfüllen vermag. Das Bedürfnis nach einem solchen legislativen Hilfsmittel wird auf jeden Fall klar bejaht.

Aufgrund der eingegangenen Verlautbarungen wird der Gesetzgebungsleitfaden überarbeitet werden. Es wäre somit auch denkbar, dass vom gewählten Aufbau in dem Sinne abgewichen werden könnte, als dass die Fülle des Gesetzgebungsleitfadens in einen praktischen und einen theoretisch-rechtlichen Teil aufgegliedert wird. Der praktische Teil könnte die vorwiegend organisatorisch-verfahrensmässigen Erläuterungen zusammenfassen wie Gesetzgebungsverfahren, Projektmanagement, Gesetzessprache, Übersetzung und Redaktion, Parlamentarisches Verfahren und Referendum sowie Publikation, Inkrafttreten und Ausserkrafttreten. Auch stellt sich die Frage, ob dem Vorverfahren der Gesetzgebung nicht mehr Platz eingeräumt werden müsste, z.B. mit noch mehr praktischen Hinweisen über die Arbeitsweise von Arbeitsgruppen bzw. Studien- oder Expertenkommissionen. Im theoretisch-rechtlichen Teil könnte der übrige Inhalt des Gesetzgebungsleitfadens zusammengefasst werden. Es wäre zu überlegen, ob ein eigenes Kapitel *Erlassinhalt* geschaffen werden könnte, indem die an verschiedenen Orten verstreuten Ausführungen zu häufig wiederkehrenden Bestimmungen zusammengefasst werden könnten wie z.B. über öffentlichrechtliche Abgaben, besondere Beschwerde-rechte, Rechte und Pflichten der Normadressaten, administrative Zwangsmittel, Ausgestaltung von Normen über Finanzhilfen und Abgeltungen, Amtshilfe oder Strafbestimmungen.

Im Frühjahr 1994 sollte der Gesetzgebungsleitfaden sämtlichen an der Gesetzgebung beteiligten oder interessierten Personen und Amtsstellen in einer ersten Auflage zur Verfügung stehen. Die intensive Handhabung des Gesetzgebungsleitfadens wird zeigen, in welchen Bereichen er sich bewähren wird und wo sich nach wie vor Verbesserungen aufdrängen. Da seine Grundlagen ohnehin ständiger Änderungen unterworfen sind, wird der Gesetzgebungsleitfaden ohne Zweifel periodisch überarbeitet werden müssen.