

Titel, Ingress, Artikel und Anhang: Die neuen Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes

Hans Georg Nussbaum | *Nach 25 Jahren erhält der Bund neue gesetzestechnische Richtlinien. Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der formalen Einheitlichkeit unserer Erlasse.*

1 Einleitung

1976 gaben die Schweizerische Bundeskanzlei und die Eidgenössische Justizabteilung Richtlinien der Gesetzestechnik heraus, die dem Zwecke dienten, die Erlasse einheitlich zu gestalten. Die für die damalige Zeit neuen Weisungen haben sich nicht nur im Grossen und Ganzen bewährt, sondern auch als notwendig erwiesen. Gleichwohl wurde bereits vor zehn Jahren der Wunsch nach einer Überarbeitung dieser Richtlinien geäussert und erste Arbeiten an die Hand genommen¹. In der Praxis wurden die Richtlinien in den letzten Jahren denn auch nicht mehr angewandt; die Bundeskanzlei und die Bundesverwaltung behelfen sich mit den verschiedenen Entwürfen für die neuen Gesetzestechnischen Richtlinien. Verschiedene Gründe – unter anderem auch der Wunsch nach dem Einbezug der Auswirkungen der neuen Bundesverfassung – liessen die Verschiebung der Herausgabe der Gesetzestechnischen Richtlinien als sinnvoll erscheinen.

Nun hat die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz die neuen Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR) herausgegeben. Im Gegensatz zu dem vom Bundesamt für Justiz 1995 herausgegebenen Gesetzgebungsleitfaden, der sich vor allem auf das methodische Vorgehen bei der Gesetzgebung bezieht und somit nicht Weisungscharakter hat, stellen die GTR verbindliche Richtlinien für alle rechtsetzenden Behörden dar. Trotz der unterschiedlichen Verbindlichkeit und der nicht in die Einzelheiten gehende Kohärenz bilden Gesetzgebungsleitfaden und GTR eine Einheit.

2 Inhalt der Gesetzestechnischen Richtlinien

Die GTR gliedern sich in sieben Teile:

1. Allgemeine Grundsätze der Erlassgestaltung
2. Bundesgesetze und Verordnungen der Bundesversammlung
3. Bundesbeschlüsse
4. Verordnungen des Bundesrates, der Bundesverwaltung und von Organisationen, die Bundesaufgaben erfüllen

5. Nicht-rechtsetzende Erlasse des Bundesrates, der Departemente und der Ämter
6. Grundsätze der Gestaltung von Änderungserlassen
7. Übersicht über die Erlassformen

Daneben enthalten die GTR fünf Anhänge:

- Anhang 1: Wahl der richtigen Erlassform
- Anhang 2: Verweisung auf Verwaltungseinheiten
- Anhang 3: Zitierregeln
- Anhang 4: Gestaltung der Unterschriften
- Anhang 5: KAV-spezifische Fragen

Anhand von vielen aktuellen Beispielen wird in kurzen und verständlichen Regeln, denen je eine Randziffer zugeordnet ist, ausführlich dargelegt, wie ein bestimmtes gesetzestechnisches Problem zu lösen ist.

Die allgemeinen Grundsätze des 1. Teils der GTR beziehen sich auf die inhaltliche Gliederung mit Ausführungen über die Gestaltung von Erlassstitel und Ingress, über die Gliederung eines Erlasses (Einleitungs- und Hauptteil sowie Schlussbestimmungen) und der Anhänge. Die Regeln zur formalen Gliederung und Gestaltung äussern sich über die verschiedenen Gliederungseinheiten im Allgemeinen (Teil, Titel, Kapitel, Abschnitt), über den Artikel als grundlegende Gliederungseinheit eines Erlasses, über die Gliederung innerhalb eines Artikels (Absatz, Buchstabe, Ziffer, Strich) sowie über Anhänge. Die GTR enthalten auch Bestimmungen nicht nur über die Binnenverweisungen auf Bestimmungen desselben Erlasses und die Ausserverweisungen auf andere Erlasse, sondern auch über Verweisungen auf Dokumente. Die zunehmende Bedeutung des internationalen, insbesondere des europäischen, Rechts rechtfertigt es, dass auf die entsprechende Verweisungsproblematik vertieft eingegangen wird.

Der 2. Teil über Bundesgesetze und Verordnungen der Bundesversammlung befasst sich mit Titel, Ingress und Schlussbestimmungen, so vor allem mit der Vollzugsklausel, mit der Referendumsklausel und dem Inkrafttreten. Die Ausführungen nehmen insbesondere auch Bezug auf die Auswirkungen der neuen Bundesverfassung, die sich beispielsweise bei der Referendumsklausel zeigen.

Im 3. Teil der GTR werden die Bundesbeschlüsse behandelt. Leider wird nicht umschrieben, was unter einem Bundesbeschluss zu verstehen ist (vgl. Art. 163 der Bundesverfassung, wonach die übrigen, d.h. nicht-rechtsetzenden Erlasse in Form eines Bundesbeschlusses zu kleiden sind, wobei ein dem

Referendum unterliegender Bundesbeschluss als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet wird). Die Ausführungen über Titel, Ingress, Gliederung und Schlussbestimmungen betreffen insbesondere Bundesbeschlüsse über Teilrevisionen der Bundesverfassung oder über die Genehmigung internationaler Verträge.

Der 4. Teil über die rechtsetzenden Erlasse von Bundesrat, Bundesverwaltung und übrigen Erlassgebern bezieht sich auf Titel, Ingress, Gliederung und Gestaltung sowie auf Schlussbestimmungen der Verordnungen. Obwohl die GTR auch für die (seltenen) Erlasse der Gerichtsbehörden, namentlich des Schweizerischen Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes, gelten, ergibt sich dies leider nur aus dem Vorwort und nicht auch aus dem jeweiligen Titel der Überschriften oder aus dem Text der einzelnen Regeln.

Der 5. Teil der GTR hat die verschiedenen Formen nicht-rechtsetzender Erlasse des Bundesrates und der Bundesverwaltung zum Gegenstand, so namentlich die Verwaltungsverordnungen. Dabei gilt grundsätzlich, dass auch für diese Erlasse die gesetzestechnische Gestaltung massgebend ist, die für die übrigen Erlasse gilt.

Angesichts der Tatsache, dass sich die Gesetzgebungstätigkeit der Bundesbehörden mehrheitlich in der Änderung bestehender Erlasse und weniger in der Verabschiedung neuer Erlasse manifestiert, ist der 6. Teil über die Grundsätze der Gestaltung von Änderungserlassen für die Praxis von besonderer Bedeutung. Dieser Teil ist in drei Kapitel mit vielen Abschnitten über Allgemeines, über die formale Gestaltung von Änderungserlassen und über die Änderung von Bundesgesetzen und Verordnungen der Bundesversammlung gegliedert. Ausführlich werden Antworten auf gesetzestechnische Fragen gegeben, so beispielsweise betreffend Mantelerlasse und Paralleländerungen, die Gliederung des Änderungserlasses, über Titel und Ingress, die Gestaltung und Kennzeichnung neuer Bestimmungen oder Generalanweisungen im Zusammenhang mit Begriffsänderungen.

Der letzte Teil der GTR bildet eine kurze und nützliche Übersicht über die verschiedenen Erlassformen der Bundesversammlung mit Angabe ihrer Referendumpflicht und -fähigkeit.

Die verschiedenen Anhänge beziehen sich auf die Wahl der richtigen Erlassform im Zusammenhang mit dem Referendum und dem rechtsetzenden Inhalt (Anhang 1), auf die Verweisung auf Verwaltungseinheiten des Bundes im Zusammenhang mit der Organisationsfreiheit des Bundesrates auf Grund des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Anhang 2), auf Zitierregeln (Anhang 3), auf die Gestaltung der Unterschrif-

ten (Anhang 4) sowie auf spezifische Fragen im Zusammenhang mit dem Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) (Anhang 5).

3 Bemerkungen

25 Jahre nach dem Erscheinen der Richtlinien der Gesetzestechnik sind nun die schon lange angekündigten GTR endlich erschienen. Die Zeit des Wartens und der behelfsmässigen Lösungen ist nun vorbei. Für die Herausgabe der GTR und die damit zusammenhängenden grossen Arbeiten gebührt der Bundeskanzlei Dank und Anerkennung. Die Darstellung der GTR ist klar und übersichtlich. Ob die GTR alle sich in der Praxis stellenden Fragen zu beantworten vermögen, wird ihr Gebrauch zeigen. Auf Grund der Erfahrungen mit den Entwürfen darf allerdings davon ausgegangen werden, dass kein wesentlicher Punkt ausser Acht gelassen worden ist.

Dem Vorwort ist zu entnehmen, dass die GTR auch in elektronischer Form verfügbar sind² und dass durch einen so genannten Link auf die im Text genannten Beispiele aus der Amtlichen oder Systematischen Sammlung des Bundesrechts oder aus dem Bundesblatt verwiesen werden wird. Diese Aufbereitung ist einerseits sehr zu begrüessen; andererseits muss man feststellen, dass die Papierversion dort, wo sie lediglich eine Verweisung enthält, ohne das Beispiel wiederzugeben, gegenüber der elektronischen Version einen Nachteil aufweist.

Gegenüber der heutigen Praxis, wonach eine Reihe von Erlassen ohne Datum zitiert werden dürfen, gilt dies nur noch für die Bundesverfassung sowie für die grossen Kodifikationen des Zivilgesetzbuches, des Obligationenrechts und des Strafgesetzbuches (Rz. 81). Nachdem diese Liste ziemlich kurz ausgefallen ist, hätte man ganz darauf verzichten können; dies um so mehr, als es gerade hinsichtlich der Bundesverfassung sinnvoll wäre anzugeben, welche Bundesverfassung gemeint ist (die aufgehobene vom 28. Mai 1874 oder diejenige vom 18. April 1999). Wie dem auch sei, die Regel in Randziffer 81 ist etwas versteckt und am falschen Patz und gehörte eigentlich zu den Zitierregeln (Anhang 3) oder in einen eigenen Anhang.

Obwohl im Gesetzgebungsleitfaden auf die verschiedenen Arten der Verweisung und deren Zulässigkeit eingegangen wird, wäre es wünschbar gewesen, wenn in die GTR zumindest eine kurze Definition der verschiedenen Verweisungsarten ebenfalls aufgenommen worden wäre (Rz. 69 ff., insbes. 83 ff.).

Im Gegensatz zu früher werden neu eingeschobene Gliederungseinheiten und Artikel mit Buchstaben versehen. Da die Verwendung lateinischer

Numeralien (bis, ter, quater usw.) vor allem bei der alten Bundesverfassung üblich war, hätte es nicht geschadet, wenn bezüglich der neuen Bundesverfassung die heutige neue Praxis klar verankert worden wäre (Rz. 177).

Nicht zu befriedigen vermag die auch in Zukunft geltende Praxis, wonach eingeschobene Absätze oder Buchstaben mit lateinischen Numeralien versehen werden (Rz. 177). Es wäre übersichtlicher und auch verständlicher, wenn das Einschieben von Absätzen oder Buchstaben eine Neunummerierung der Absätze beziehungsweise eine Neubuchstabierung zur Folge hätte, selbst wenn der entsprechende Anpassungsaufwand (z.B. für Fussnoten) etwas höher wäre.

Der 7. Teil mit der Übersicht über die verschiedenen Erlassformen der Bundesversammlung hätte in formeller Hinsicht eher als Anhang den GTR beigefügt anstatt als deren Teil aufgenommen werden sollen.

Anhang 3 über die Zitierregeln geht über das eigentliche Zitieren hinaus und hält auch gewisse Regeln über die Schreibweise in Erlassen fest. Diese Regeln beziehen sich indessen lediglich auf «Artikel», «Absatz» und «Buchstabe». Eine umfassendere Darstellung enthalten die im Anhang zum Gesetzgebungsleitfaden wiedergegebenen Weisungen zu Schreibweise und Formulierung von deutschsprachigen amtlichen Texten (vgl. auch analoge Weisungen für die Texte in französischer und italienischer Sprache), die gemäss dem Vorwort zu den GTR für die formelle Ausgestaltung von Erlassen ebenfalls massgebend sind. Für den täglichen Gebrauch wäre wünschenswert gewesen, wenn diese Weisungen in die GTR hätten aufgenommen werden können.

Unklar ist, ob in Zukunft bei den Unterschriften jeweils der Vorname geschrieben werden muss oder nicht. Anhang 4 lässt diese Frage beispielsweise offen.

Angesichts der Tatsache, dass das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen seine Tätigkeiten vor noch nicht all zu langer Zeit aufgenommen hat, wäre es wünschbar gewesen, wenn Anhang 5 etwas ausführlicher auf KAV-spezifische Fragen eingegangen wäre. Vielleicht ist dies indessen bei einer Tätigkeit, die überwiegend vom Informatikeinsatz abhängt, weder möglich noch opportun. Der Hinweis auf die Intranetseite des KAV muss deshalb offenbar genügen.

Die GTR mit ihrer grossen Fülle an Informationen werden denjenigen, die sich mit Gesetzgebung beschäftigen, eine wertvolle Hilfe sein und zweifellos zur Vereinfachung und Erleichterung der gesetzgeberischen Tätigkeit beitragen.

Anmerkungen

- 1 Die Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR) sind – auf Deutsch – auf dem Intranet der Bundeskanzlei abrufbar: (www.bk.admin.ch/d/gg/gt/gtr/gtr.pfd). Sie werden in Zukunft auch in Französisch und Italienisch in elektronischer Form abrufbar sein. Sie können auch bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale des Bundesamtes für Bauten und Logistik, 3003 Bern, bestellt werden (Internet: www.admin.ch/edmz). Die Bestellnummer lautet: 104.608.d.
- 2 Die französische und die italienische Fassung sind zur Zeit noch nicht abrufbar.