

Gesetzgebungsleitfaden des Bundes

Hans Georg Nussbaum | *Der Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden) wurde neu aufgelegt. Welches sind die Unterschiede zwischen der neuen und der alten Auflage dieses methodischen Hilfsmittels?*

1 Einleitung

1995 erschien der vom Bundesamt für Justiz erarbeitete Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden) als methodisches Hilfsmittel für die Rechtsetzung.¹ Bereits 1997 erfolgte ein Nachdruck. Diese erste Auflage ist nun vergriffen. Auf das nachhaltige Interesse, das dem Gesetzgebungsleitfaden entgegen gebracht worden ist, antwortet das Bundesamt für Justiz nun mit einer neuen, überarbeiteten Auflage in Deutsch und Französisch.²

Der Verfasser dieser Zeilen war an der Erarbeitung der ersten Auflage des Gesetzgebungsleitfadens mitbeteiligt. Mit etwas Distanz zum rechtsetzungsmethodischen Alltagsgeschehen nimmt er im Folgenden zur neuen Auflage Stellung.

2 Inhalt des Gesetzgebungsleitfadens

Im Gegensatz zur ersten Auflage, deren Inhalt sich auf sieben Blöcke mit insgesamt 16 Kapitel verteilte, ist die neue Auflage wie folgt gegliedert:

- 1 *Gesetzgebungsverfahren und Planung von Gesetzgebungsprojekten*
 - 11 *Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens unter verschiedenen Gesichtspunkten*
 - 12 *Projektablaufphasen*
 - 13 *Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens*
 - 14 *Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten*
- 2 *Rechtsetzungsmethodik*
 - 21 *Einleitung*
 - 22 *Problemanalyse*
 - 23 *Zielbestimmung*
 - 24 *Zielbezogene Mittel und ihre Evaluation*
 - 25 *Umsetzung und Vollzug*
 - 26 *Evaluation*

- 3 *Grundrechte und internationales Recht*
 - 31 *Einleitung*
 - 32 *Grundrechte*
 - 33 *Internationales Recht*
- 4 *Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*
 - 41 *Einleitung*
 - 42 *Vorzunehmende Abklärungen*
 - 43 *Abklärung der Notwendigkeit und des Umfangs einer bundesrechtlichen Regelung*
 - 44 *Arten der Kompetenzverteilung Bund-Kantone*
 - 45 *Lösung von Vollzugsfragen*
- 5 *Wahl der Erlassform*
 - 51 *Einleitung*
 - 52 *Rechtssatz*
 - 53 *Organe der Rechtsetzung*
 - 54 *Bundesverfassung*
 - 55 *Bundesgesetz und Verordnung der Bundesversammlung*
 - 56 *Bundesbeschluss*
 - 57 *Verordnungen des Bundesrates und nachgeordneter Stellen*
 - 58 *Befristung von Erlassen und Versuchsregelungen*
- 6 *Legalitätsprinzip und Delegation*
 - 61 *Einleitung*
 - 62 *Rechtsetzung auf Verfassungsstufe*
 - 63 *Rechtsetzung auf Gesetzesstufe*
 - 64 *Rechtsetzung auf Verordnungsstufe*
 - 65 *Kontrolle über die delegierte Rechtsetzung*
- 7 *Ausgestaltung von Erlassen und Auswahl der staatlichen Handlungsinstrumente*
 - 71 *Einleitung*
 - 72 *Grundsätze*
 - 73 *Bewilligungspflicht*
 - 74 *Strafbestimmungen*
 - 75 *Administrative Zwangsmittel*
 - 76 *Finanzielle Bestimmungen und Haftpflichtbestimmungen*
 - 77 *Planung*
 - 78 *Verfahrens- und Organisationsbestimmungen*
 - 79 *Weitere Instrumente*
- 8 *Redaktion von Erlassen*
 - 81 *Einleitung*

- 82 *Erlassgliederung*
- 83 *Gesetzessprache*
- 84 *Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann*
- 85 *Übersetzung, Redaktion und Terminologie*

Die einzelnen Ziffern werden durch die Angabe von Hilfsmitteln abgerundet. Der Gesetzgebungsleitfaden enthält zudem sechs Anhänge.

3 Würdigung

Zunächst fällt das handliche Format und der schön gestaltete Umschlag sowie beim Durchblättern die nützlichen Randziffern des Gesetzgebungsleitfadens auf. Ebenfalls verbessert gegenüber der ersten Auflage wurde die grafische Gestaltung des Inhalts.

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle Inhalt und Systematik des Gesetzgebungsleitfadens umfassend darzustellen. Inhaltlich wurden weite Teile der ersten Auflage übernommen; es bestand ja nicht die Absicht, ein völlig neues Werk zu verfassen, sondern – wie dies bei neuen Auflagen üblich ist – es an die seit der ersten Auflage eingetretenen Entwicklungen anzupassen. Es ist nicht möglich, hier auf alle einzelnen Änderungen einzugehen oder sie umfassend zu kommentieren. Im Folgenden soll gleichwohl auf einige Bereiche kurz hingewiesen werden:

- Ziffer 1 über das Gesetzgebungsverfahren und die Planung von Gesetzgebungsprojekten enthält neu bisherige Kapitel über das parlamentarische Verfahren und das Referendum am Ende des Gesetzgebungsleitfadens sowie über die Publikation, das Inkrafttreten und das Ausserkrafttreten. Dadurch erhält man gleich zu Beginn einen vollständigen Überblick über das gesamte Gesetzgebungsverfahren. Es wäre jedoch wünschbar gewesen, die Ausführungen in Ziffer 132 über das Vorverfahren der Gesetzgebung besser mit den verschiedenen Projektablaufphasen (Ziff. 12) abzustimmen. So geht zum Beispiel das wichtige Vernehmlassungsverfahren durch seine verzettelte Darstellung etwas unter.
- Ziffer 2 über die Rechtsetzungsmethodik wurde gegenüber der bisherigen Auflage ergänzt, indem die Ausführungen neu auch Umsetzung und Vollzug sowie die Evaluation umfassen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Umsetzung und Vollzug tatsächlich methodischer Natur sind und hier am richtigen Ort behandelt werden. Bedeuten die Problemlösungsmethoden beim Projektmanagement die Analyse der Ausgangslage, die Abgrenzung des Soll-Zustands, die Lösungssuche und die Auswahl der Lösung (vgl. S. 88), so kommt diese Aufteilung in Ziffer 2 gerade für Per-

sonen, die sich mit diesem Thema bisher nicht (eingehend) beschäftigt haben, leider zu wenig zum Ausdruck. Positiv seien die Ausführungen zur prospektiven Evaluation (Ziff. 245) sowie zu den Verträgen als Vollzugsmittel (Ziff. 254) vermerkt, ebenso die ergänzte Darlegung der Evaluation, namentlich über die Informationsbeschaffung im Hinblick auf Gesetzgebungsarbeiten (Ziff. 265).

- Das bisherige Kapitel über die verfassungsmässigen Rechte und Verfassungsgrundsätze wurde stark gestrafft und mit dem Kapitel über das internationale Recht neu zur Ziffer 3 über Grundrechte und internationales Recht zusammengefasst. Besonders hervorgehoben sei die Verpflichtung der Verwaltung, die Verfassungsmässigkeit von Erlassen und die Übereinstimmung mit dem übergeordneten internationalen Recht zu überprüfen (Ziff. 323 und 337).
- Ziffer 5 über die Wahl der Erlassformen entspricht weitgehend den bisherigen Ausführungen. Selbstverständlich sind die Auswirkungen der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 hier (und anderswo) berücksichtigt.
- Die Ausführungen über das Legalitätsprinzip und die Delegation (Ziff. 6) beziehen sich nicht nur auf die Rechtsetzung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, sondern neu wird die Verordnungsgebung ihrer Bedeutung angemessen abgehandelt (Ziff. 64).
- Ziffer 7 über die Ausgestaltung von Erlassen und die Auswahl der staatlichen Handlungsinstrumente stellt ein sinnvolles «Fusionsprodukt» verschiedener bisheriger Kapitel dar, das allerdings mit Ausnahme der Ausführungen über Mediation und Schlichtung (Ziff. 784) nichts wesentlich Neues enthält. Die Ziffer befasst sich nicht nur mit Grundsätzen unter anderem über die Festlegung des normativen Gehalts oder über das intertemporale Recht, sondern weist auch darauf hin, wie bestimmte Bereiche in den jeweiligen (Verwaltungs-) Gesetzen zu regeln bzw. an welche Punkte dabei zu denken sind (z. B. Bewilligungspflichten oder administrative Zwangsmittel).
- Gesetzestexte müssen verschiedenen, hohen Anforderungen gerecht werden: sie müssen sowohl verständlich, adressatengerecht, einfach und präzise als auch elegant sein. Bevor ein Gesetzestext «produziert» wird muss der Erlassinhalt feststehen; erst dann kann ein guter Text entstehen. Dabei gilt, dass die einzelnen Worte auf die Goldwaage zu legen sind. Die über weite Teile überarbeiteten Ausführungen in Ziffer 83 über die Gesetzessprache vermitteln in ansprechender Weise, welche Punkte bei der Formulierung von Erlassen zu beachten sind.

- Der Aufbau des neuen Gesetzgebungsleitfadens überzeugt, abgesehen von kleinen Details; so vermag beispielsweise die Tatsache nicht zu überzeugen, dass die Ausführungen über kommerzielle Nebentätigkeiten von Verwaltungseinheiten und öffentlichrechtlichen Unternehmungen als Anhang beibehalten und nicht in den Gesetzgebungsleitfaden integriert worden sind.

Dem Bundesamt für Justiz und den Mitwirkenden ist für die erfolgte Überarbeitung des Gesetzgebungsleitfadens zu gratulieren und zu danken. Mit der zweiten Auflage wird ein schönes Werk aufgelegt, das hoffentlich als nützliches methodisches Hilfsmittel bei all denjenigen Personen, die sich gerade nicht täglich mit der Rechtsetzung beschäftigen, die gleiche Anerkennung findet wie die erste Auflage.

Anmerkungen

- 1 Zum Entwurf des Gesetzgebungsleitfadens vgl. LeGes 1993/3, 105 ff.
- 2 Der Gesetzgebungsleitfaden (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes), 2., überarbeitete Auflage, Bundesamt für Justiz, Bern 2002, kann beim Bundesamt für Bauten und Logistik, Vertrieb Publikationen, 3000 Bern, bestellt werden (Artikelnummer: 407 030d für die deutsche Ausgabe und 407 030f für die französische Ausgabe). Der Gesetzgebungsleitfaden ist zudem auf folgender Internetadresse abrufbar: www.ofj.admin.ch unter der Rubrik «Gesetzgebungsmethodik».