



14. Mai 2014

Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 17

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

1. KAV-Dokumentvorlagen (für AS- und BBI-Texte): Bitte Kontaktpersonen angeben	1
2. Gesetzgebungsleitfaden: Module 1–3 im Multipack.....	2
3. Auf Erlasse tieferer Stufe verweisen?	2
4. Abschnitt zur Verfassungs- und Gesetzmässigkeit in Botschaften.....	4
5. Neue Publikationen	4
6. Veranstaltungen	6
7. Ausblick auf die 21. Veranstaltung vom 26. Juni 2014.....	6
8. Rückblick auf die 20. Veranstaltung vom 27. Februar 2014: Optimale Rahmenbedingungen für optimale Gesetze.....	7

1. KAV-Dokumentvorlagen (für AS- und BBI-Texte): Bitte Kontaktpersonen angeben

Für die richtige Darstellung von Gesetzen, Verordnungen, Berichte und Botschaften im Bundesblatt und in der AS ist es wichtig, die richtigen Dokumentvorlagen zu verwenden – und zwar in der jeweils aktuellen Version. Aber wie sollen Sie ahnen, dass eine neue Version im Intranet¹ aufgeschaltet wird? Die Lösung: Das KAV informiert Sie künftig aktiv bei jeder neuen Version.

Das KAV bittet daher alle Verwaltungseinheiten (Ämter, Generalsekretariate usw.), **eine Kontaktadresse anzugeben**, der neue Versionen gemeldet werden können (E-Mail).

Bitte melden an julia.walter@bk.admin.ch.

¹ <http://intranet.bk.admin.ch> > Dokumentation > Gesetzgebung > KAV-Workflow > [Dokumentvorlagen](#)

2. Gesetzgebungsleitfaden: Module 1–3 im Multipack

Das Bundesamt für Justiz hat die Module *Gesetz*, *Verordnung* und *Parlamentarische Initiative* des Gesetzgebungsleitfadens neu aufgelegt. Die Dokumente finden sich auf der Webseite Legistik des BJ (www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Gesetzgebungsleitfaden) oder direkt unter www.gl.admin.ch.

Die drei Module werden als gemeinsames PDF-Dokument aufgelegt. Sie sind inhaltlich verlinkt. Auf die bisherige HTML-Version der drei Module wurde hingegen verzichtet, da sich deren Aufdatierung als zu aufwendig erwiesen hat.

Inhaltlich ergaben sich im Modul Gesetz kleine Änderungen:

- Die Erläuterungen des Ämterkonsultationsverfahrens (Rz. 13 ff.) wurden vereinfacht (Verweis auf entsprechende Unterlagen der BK).
- Elektronisch zugänglich Dokumente (Rz. 36): Verweis auf die Legistik-Webseite des BJ.
- Verschiedene zusätzliche Hinweise mit Blick auf die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone (Rz. 73, 274, 277 f.).
- Hinweise auf frühzeitigen Beizug von IKT-Fachleuten (Rz. 74).

Eine Buchversion der Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative wird wegen bevorstehender Änderungen des Inhalts (z. B. aufgrund eines neuen Vernehmlassungsgesetzes) nicht angeboten.

Das Bundesamt für Justiz beabsichtigt, die vorliegenden drei Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative um weitere Inhalte zu ergänzen. Es will damit den umfassenden Gesetzgebungsleitfaden (aus dem Jahre 2007) inhaltlich und im Erscheinungsbild anpassen und neu auflegen. Diese Neuauflage eines umfassenden Leitfadens ist auf Ende 2014 / Anfang 2015 geplant.

Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

3. Auf Erlasse tieferer Stufe verweisen?

In Erlassentexten sind Verweise auf Erlasse tieferer Stufe nach den gesetzestech-nischen Richtlinien (GTR)² zu vermeiden. Beispielsweise sollte man in Bundesratsverordnungen nicht auf konkrete Departementsverordnungen verweisen. Der Grund dafür ist, dass das Departement seine Verordnung ändern kann, während es den Verweis in der Bundesratsverord-nung nicht nachführen darf. In der geltenden Gesetzgebung gibt es zwar solche Verweise³. Es sollte aber vermieden werden, neue zu schaffen.

Als Ersatz können je nach Regelungsumgebung verschiedene Mittel dienen (teilweise kombinierbar):

² Gesetzestech-nische Richtlinien, Ausgabe 2013, Rz. 111, www.bk.admin.ch > Themen > [Gesetzestech-nik](#).

³ Z.B. Art. 16j Abs. 2 Bst. e der Bio-Verordnung vom 22. September 1997, [SR 910.18](#) (eine Verordnung des Bun-desrats): «Das Erzeugnis und seine Zutaten müssen bezüglich der gentechnisch veränderten Organismen den Anforderungen nach Artikel 7 Absatz 8 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über gentechnisch veränderte Lebensmittel entsprechen; ...»

- Je nachdem ist ein derartiger Verweis eigentlich eine Rechtsetzungsdelegation in falschen Worten und sollte als Delegation umformuliert werden.⁴
- Je nachdem kann so ein Verweis durch kleinere redaktionelle Umstellungen mit der passenden Delegationsnorm verschmolzen werden.⁵
- Man kann das Verweisziel etwas abstrakter umschreiben, z.B.:
 - «die massgebenden Vorschriften des EDI über ...»
 - «die vom EDI gestützt auf Artikel ... erlassenen Bestimmungen über ...»⁶
- Man kann die Verteilung der Regelungen auf die verschiedenen Normstufen überdenken: Wenn das Bedürfnis entsteht, nach unten zu verweisen, weckt das den Verdacht, dass die betreffenden Bestimmungen sich nur formal, nicht aber vom Inhalt her verschiedenen Stufen zuweisen lassen. Die Zersplitterung der Gesamtregelung auf zu viele Normstufen schafft einige Probleme, die nicht nötig wären.
- Man kann den Dienst an der Leserschaft, den man mit einem präzisen Verweis bezweckt, auf anderen Wegen erbringen. So kann man etwa in Erläuterungen die Verknüpfung der verschiedenen Erlasse aufzeigen oder aggregierte Normtexte herausgeben, in denen zu jedem Thema die Bestimmungen verschiedener Erlasse abgedruckt sind.

Wo dennoch Verweise auf untergeordnete Erlasse (z.B. Departementsverordnung) verwendet werden, führt bei Änderungen der betreffenden Bestimmungen des untergeordneten Erlasses meist kein Weg daran vorbei, den Verweis im höherrangigen Erlass durch einen formellen Beschluss des höheren Organs (z.B. Bundesrat) anpassen zu lassen. Ausnahmen sind nur in den folgenden Fällen denkbar:

- Die höhere Behörde kann in ihrem Erlass die untere Behörde ermächtigen, die Verweise im höheren Erlass nachzuführen. Diese muss dazu eine gesonderte Verordnung erlassen, die die Ermächtigung zur Nachführung in ihrem Ingress nennt (Rz. 283 und 288 GTR). Dass der Grundsatz der Parallelität der Form (Rz. 273–274 GTR) auf diese Art und Weise verletzt wird, ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Gesamtkonstruktion nicht stringent ist.
- In seltenen Fällen hat die Anpassung eindeutig keinerlei inhaltliche Konsequenzen, z.B. wenn ein Verweis auf eine bloss unnummerierte, inhaltlich aber unveränderte Bestimmung nachgeführt werden muss. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob die Bundeskanzlei die Anpassung gestützt auf Artikel 12 Absatz 2 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR [170.512](#)) formlos anpassen kann.

BJ, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II
in Absprache mit der Sektion Recht der BK

⁴ Statt «Für ... gelten die Anforderungen nach Artikel ... der Verordnung des UVEK ...» könnte es heissen: «Das UVEK regelt die Anforderungen an ...».

⁵ Sieht eine Bundesratsverordnung vor: «Das UVEK regelt die Anforderungen an ...» und bezieht sie sich an anderer Stelle darauf («Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Anforderungen nach Artikel ... der Verordnung des UVEK ... erfüllt sind»), so kann man das je nachdem wie folgt zusammenfassen: «Das UVEK regelt die Bewilligungsvoraussetzungen».

⁶ Am Beispiel von Fussnote 4: «... müssen den Anforderungen entsprechen, die das EDI gestützt auf Artikel 26 Absatz 5 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 für die Kennzeichnung als "ohne Gentechnik hergestellt" aufstellt.»

4. Abschnitt zur Verfassungs- und Gesetzmässigkeit in Botschaften

Der [Botschaftsleitfaden](#)⁷ (BOLF) sieht einen Abschnitt zur «Verfassungs- und Gesetzmässigkeit» des Vorhabens vor. Aus den im BOLF enthaltenen Botschaftsschemas und Erläuterungen ergibt sich erstens, dass dieser Abschnitt nicht bei jedem Botschaftstyp vorkommt (z.B. nicht bei Volksinitiativen, Schema B). Zweitens betrifft der Abschnitt dort, wo er vorkommt, nicht in jedem Fall sowohl die Verfassungs- als auch die Gesetzmässigkeit. Insbesondere bei Botschaften zu Gesetzesentwürfen wird grundsätzlich nur die Verfassungsmässigkeit thematisiert (Allgemeines Schema A, Ziff. 5.1). Bei Finanzvorlagen hingegen wird auch die Gesetzmässigkeit thematisiert (Schema C, Ziff. 5.1). Es ist darauf zu achten, dass die Überschrift entsprechend gefasst wird (bei Gesetzesentwürfen also nur «Verfassungsmässigkeit»).

5. Neue Publikationen

A. Vom Wert einer guten Gesetzgebung (16 Essays)

16 Autoren gehen der These vom Sinkflug der Gesetzgebung nach. «Entstanden ist ein facettenreiches Kompendium eines eindrucklichen Gedanken- und Erfahrungsreichtums, welches kritische Reflexion mit innovativen Vorschlägen, Grundsätzliches mit Anekdotischem und Hintergründiges mit Humorvollem verbindet.» (aus dem Vorwort)

Alain Griffel (Hrsg.), Bern 2014.

B. Regulatory Reforms – Implementation and Compliance (Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th–29th, 2012)

4 panels: Reform of Legal Regulation in Social Legislation; Reform of Legal Regulation in Online Government; Reform of Legal Regulation in Economics; Institutional Reforms Regarding Legislative Procedures.

Luzius Mader / Sergey Kabyshev (Hrsg.), Baden-Baden 2014

C. Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle

Experten aus Wissenschaft und Praxis vermitteln in 37 Beiträgen umfassend und eingehend den heutigen Stand der Gesetzgebungswissenschaft, Rechtsprechung und Staatspraxis zur parlamentarischen und exekutiven Rechtsetzung in Deutschland. Das Handbuch richtet sich an Wissenschaftler, die sich mit Fragen legislativer Steuerung befassen, sowie an Praktiker, die in gesetzgebenden Organen und Gremien von Regierung oder Verwaltung mit diesen Themen betraut sind.

Winfried Kluth / Günter Krings, Heidelberg 2014

⁷ Botschaftsleitfaden, Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrats, Stand Juni 2013, www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen (unter der gewünschten Sprache die entsprechende Seite auswählen).

D. Sprachen im Gesetzgebungsprozess: Eine Bestandesaufnahme der Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 2010–2012

Barbara Grüter geht in ihrer Masterarbeit (Universität Freiburg i. Ü.) der Frage nach, wie «mehrsprachig» die Bundesverwaltung in einem ihrer Aufgabenfelder – der Gesetzgebung – funktioniert: Wie viele Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen des Bundes der Jahre 2010–2012 wurden auf Deutsch, Französisch und Italienisch, wie viele Vorlagen wurden mehrsprachig ausgearbeitet? Und: Welche Faktoren könnten bei der Wahl der Sprache eine Rolle spielen?

Die Arbeit kann heruntergeladen werden unter <http://doc.rero.ch> (nach «Sprachen im Gesetzgebungsprozess» suchen).

E. Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative (France)

En France, Jean-Claude Boulard et Alain Lambert ont rendu le 26 mars 2013 un rapport sur la « mission de lutte contre l'inflation normative » réalisée à la demande du Premier ministre. Pour réaliser l'objectif de « desserrer les contraintes », ils proposent de modifier l'interprétation des normes avec le critère de l'interprétation « facilitatrice », de réduire le contrôle de légalité au profit du « conseil en interprétation ». Après une recherche de trois mois, les auteurs ont identifiés quelques normes dont l'abrogation paraissait se justifier ; déabusés, ils constatent néanmoins qu'une seule abrogation « constituerait un véritable précédent, une grande première ». Pour simplifier les règles et les adapter aux besoins, ils recommandent de prévoir dans chaque loi que le gouvernement peut prendre des « mesures d'adaptation » de la loi à condition de respecter les objectifs de celle-ci : la mise en œuvre d'une loi par les dispositions d'exécution devrait viser à être « compatible » avec la loi sans devoir être nécessairement conforme. De même, chaque acte normatif devrait contenir une clause de réexamen impératif à la lumière de l'expérience à l'échéance d'un certain délai. Comme ils promettent une révolution de la culture administrative et politique de la norme si les principes de proportionnalité et de sécurité juridique étaient inscrits dans la constitution française, on peut être sûr que l'inflation normative constatée par d'aucuns aussi en Suisse n'est qu'une vue de l'esprit.

Rapport établi par Alain Lambert / Jean-Claude Boulard, appuyés par Ariane Cronel, inspectrice de l'administration, 26 mars 2013, www.missionnormes.fr

F. Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung (Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich)

Sowohl das Recht der EU und des EWR als auch dasjenige der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und anderer europäischer Organisationen wie des Europarats hat einen immer grösseren Einfluss auf das schweizerische Recht. Der vorliegende Band will diese mannigfaltigen Einflüsse des europäischen Rechts auf die schweizerische Rechtsordnung anhand konkreter und aktueller Fragestellungen des Privatrechts, des öffentlichen Rechts und des Wirtschaftsrechts beleuchten und damit sowohl Wissenschaftlern als auch Praktikern interessante Einblicke in ein gleichermassen spannendes wie herausforderndes Thema bieten.

Lukas Fahrländer / Reto A. Heizmann (Hrsg.), Zürich/St. Gallen 2013

6. Veranstaltungen

A. ZfR-Tagung: Rechtsetzung durch Private

Die Mitwirkung privater Akteure an der staatlichen Rechtsetzung ist im modernen Steuerungsstaat nicht mehr wegzudenken. Die 14. Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre widmet sich dieser dynamischen Thematik und misst Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsetzung durch Private aus. Die Weiterbildung erfolgt mittels Referaten und praxisorientierten Workshops.

11. September 2014 in Zürich. www.rwi.uzh.ch > Institute & Forschungsstellen > Zentrum für Rechtsetzungslehre > Veranstaltungen > [Aktuell](#)

B. Murtner Grundlagenseminare zur Rechtsetzung

Murtner Grundlagenseminar II Gesetzesredaktion: 19. bis 21. November 2014.

www.bk.admin.ch > Dienstleistungen > Seminare und Kurse > [Murtner Gesetzgebungsseminare](#)

C. Séminaire de légistique de Jongny-sur-Vevey – Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives

20–21 novembre 2014 / 19–20 mars 2015. Délai d'inscription: 30 septembre 2014

www.unige.ch > Formation continue > Droit > [Séminaire de légistique](#)

7. Ausblick auf die 21. Veranstaltung vom 26. Juni 2014

- Evaluationstätigkeiten der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der parlamentarischen Verwaltungskontrolle
- Atelier: Évaluation transversale quant aux estimations des impacts des Messages du Conseil fédéral

8. Rückblick auf die 20. Veranstaltung vom 27. Februar 2014: Optimale Rahmenbedingungen für optimale Gesetze

Separatdruck der Berichterstattung in der Zeitschrift LeGes (www.leges.ch, Rubrik: Mitteilungen)

«Ein Staat, in dem es mehr Gesetze gibt, als ein Bürger im Gedächtnis behalten kann, ist ein schlecht organisierter Staat, und ein Bürger, der nicht alle Gesetze seines Landes auswendig kennt, ist ein schlechter Bürger.» Wahrscheinlich war dieser Ausspruch von Jean-Jacques Rousseau schon im 18. Jahrhundert übertrieben. Heute jedenfalls trifft er sicher nicht mehr zu. Der Staat hat sich vom Nachtwächter- zum Leistungs- und Gewährleistungsstaat gewandelt; weil der Staat nicht nur für Ordnung und Sicherheit sorgt, sondern zudem Leistungen erbringt und lenkend, planend und ausgleichend tätig ist, braucht es mehr Gesetze, als wir auswendig lernen können. Umso wichtiger ist es, dass die Gesetze leicht auffindbar und leicht verständlich sind.

Die Schweizer Gesetzgebung erfüllt diesen Anspruch im höchsten Masse, insbesondere im internationalen Vergleich. Einen entscheidenden Anteil daran hat das Kompetenzzentrum für Amtliche Veröffentlichungen (KAV). Dessen Leiter, Michel Moret, erläuterte am Forum Funktion und Bedeutung des **Circuits**. Der Circuit ist eine wichtige letzte Phase in der Qualitätskontrolle der amtlichen Texte vor dem Entscheid durch den Bundesrat, die Departementchefin oder den Amtsdirektor. Er findet bei Bundesratsgeschäften zwischen der Ämterkonsultation und dem Mitberichtsverfahren statt. Während des Circuits überprüfen die drei Sprachdienste und die Sektion Recht der Bundeskanzlei, ob der Text in sprachlicher und formeller Hinsicht einwandfrei ist. Die Dreisprachigkeit trägt entscheidend zur guten Verständlichkeit der Schweizer Rechtstexte bei (vgl. dazu das 15. Forum für Rechtsetzung vom 28. Juni 2012 über Mehrsprachige Rechtsetzung).

Nach dem Circuit, also wenn das Mitberichtsverfahren eröffnet ist, werden Änderungen am Erlass mit einem Korrigendum vorgenommen. Ausgenommen sind Tippfehler, gesetzestechnische Fehler oder falsche Verweise. Weitere Änderungen ergeben sich aus dem Bundesratsbeschluss: akzeptierte Mitberichte, Änderungen gemäss Beratungen; zudem werden auch nach dem Entscheid des Bundesrates noch redaktionelle Änderungen berücksichtigt wie Berichtigungen von sprachlichen und gesetzestechnischen Fehlern. Nicht zulässig sind dagegen redaktionelle Verbesserungen, weil diese immer auch den Sinn des Texts ändern können.

Es kann vorkommen, dass Circuit-Änderungen im Bundesratsantrag noch nicht berücksichtigt worden sind. Die Bundeskanzlei beantragt in diesen Fällen ein Korrigendum, oder sie macht einen Mitbericht. Es kann auch geschehen, dass der Circuit vor dem Mitberichtsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Die Bundeskanzlei beantragt dann eine Verschiebung des Geschäfts auf die nächste Bundesratssitzung, oder sie macht einen Mitbericht. Michel Moret rief dazu auf, den Circuit, der während des Mitberichtsverfahrens noch läuft, wieder zur Ausnahme werden zu lassen. Dies führe zu besseren Entscheidungsdokumenten und verkürze die Frist, die das KAV vom Entscheid bis zur Veröffentlichung benötigt. Ausserdem seien keine Circuit-Korrigenda während des Mitberichtsverfahrens mehr nötig, und die Berücksichtigung von Mitberichten werde vereinfacht.

Damit der Circuit optimal gelingt, muss ihn das KAV in Absprache mit dem federführenden Amt planen und starten, und für die Beendigung des Circuit müssen die beiden Amtsstellen eine realistische Frist vereinbaren. Die deutsche, französische und italienische Sprachversion müssen zudem auf dem gleichen Stand sein. Wichtig ist ausserdem, dass das Amt wäh-

rend des Circuits keine Änderungen an den Texten vornimmt; diese kann es am Ende des Circuits im Änderungsmodus einfügen.

* * *

Die formale Gestaltung der Erlasse des Bundes wird insbesondere durch die **Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR)** geregelt. Sie sollen ein einheitliches Erscheinungsbild der Erlasse sicherstellen. Christoph Bloch, Jurist im Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II des Bundesamts für Justiz, erläuterte vier Methoden, wie man in den GTR die Antwort auf diverse gesetzestechnische Frage findet: Über das Inhaltsverzeichnis, das Stichwortverzeichnis, die Beispiele mit Randziffern in den Anhängen 3 und 4 und im PDF-Dokument mit dem Tastenkombinationen «Ctrl-f» und «Ctrl-Shift-f».

* * *

Über Neuerungen bei einem weiteren wichtigen Hilfsmittel bei der Gesetzgebung, dem **Gesetzgebungslaufplan**, orientierte Werner Bussmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik des Bundesamts für Justiz: Die Module Gesetz, Verordnung und parlamentarische Initiative sind neu in einem einzigen PDF-Dokument vereinigt und intern verlinkt worden, was die Benutzerfreundlichkeit erhöht (www.gl.admin.ch).

* * *

Soll man **in der Verordnung das Gesetz abschreiben**? Damit hätten die Anwender zwar alle Informationen in einem Text zur Hand. Christoph Bloch erinnerte aber daran, dass in der Gesetzgebung eine einfache, klare, verständliche Gesamtregelung anzustreben ist. Mit Wiederholungen des Gesetzestexts wird das Volumen der rechtlichen Regelungen jedoch aufgebläht. Mit Wiederholungen wird zudem nicht geregelt, sondern nur informiert. Informationen haben aber nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts zu erfolgen. Mit Wiederholungen wird zudem der Rechtsanwender über die Regelungsstufe getäuscht: Dieser meint, eine Verordnung vor sich zu haben, dabei ist die Vorschrift aus dem Gesetz abgeschrieben. Bei einer Änderung der Verordnung kann es dann zu unliebsamen Überraschungen kommen, weil der Artikel, den man ändern will, tatsächlich vom Gesetzgeber stammt. Ziemlich sicher wird ein Abschreiben ohne Abweichungen vom Gesetzeswortlaut nicht möglich sein, und ausserdem kann ein Teil des Gesetzestextes vergessen gehen, was zu Rechtsunsicherheit führt.

Auf ein Abschreiben ist deshalb zu verzichten. Stattdessen bieten sich folgende Möglichkeiten an: Sich auf den Gesetzestext beziehen; Hinweise auf die gesetzlichen Bestimmungen im Verordnungstext aufnehmen; Hinweise auf den Gesetzesartikel, den die Verordnung präzisiert, bei der Sachüberschrift anbringen (sog. Komfortverweise); Erläuterungen publizieren; konsolidierte Textausgaben veröffentlichen, zum Beispiel in Tabellenform.

Luzius Mader, stellvertretender Direktor des BJ, erläuterte, dass beim Abschreiben des Bundesrechts im kantonalen Recht die gleichen Probleme entstehen wie beim Abschreiben des Bundesgesetzes in der Verordnung. Er wies darauf hin, dass in der EU die Mitgliedstaaten die EU-Verordnungen gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nicht im Landesrecht abschreiben dürfen: «Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten keine Massnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der Gemeinschaft vorgenommenen Handlungen zu beschneiden. Infolgedessen sind Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden.» (EuGH, Urteil vom 10.10.1973, Rs. 34/73, Variola, E. 11).

* * *

Im Werkstattbericht erläuterte die Leiterin der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Barbara Perriard, die Fragen, die sich bei der **Verknüpfung von Volksinitiativen mit ihren Alternativen** ergeben. Stehen sich eine Volksinitiative und ein direkter Gegenentwurf, das heisst ein Gegenentwurf auf Verfassungsstufe, gegenüber und ziehen die Initianten die Initiative zurück (unbedingter Rückzug), so wird nur über den direkten Gegenentwurf abgestimmt. Ziehen die Initianten die Initiative nicht zurück, so gibt es drei Abstimmungsfragen: Annahme der Initiative (Ja oder Nein), Annahme des Gegenentwurfs (Ja oder Nein), Stichfrage (Soll die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten, falls beide angenommen werden? Letztmals kam eine solche Dreifachfrage bei der Abstimmung über die Ausschaffungsinitiative vor, die am 28. November 2010 angenommen wurde). Beim direkten Gegenvorschlag ist also immer klar, welcher Text zu geltendem Recht wird.

Anders sieht es unter Umständen aus, wenn einer Initiative ein indirekter Gegenvorschlag, d.h. ein Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe, gegenübergestellt wird. Es ist dann Sache der Bundesversammlung, zu bestimmen, ob ein Widerspruch zwischen den beiden Vorlagen besteht. Wenn sich Initiative und Gegenvorschlag widersprechen, so muss die Referendums Klausel zum Ausdruck bringen, dass entweder das Gesetz oder die Initiative in Kraft treten soll. Ansonsten würde die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gestört. Wenn kein Widerspruch besteht, könnten auch beide in Kraft treten. Das Initiativkomitee hat deshalb die Möglichkeit eines sogenannten bedingten Rückzugs der Initiative (Art. 73a ParlG), das heisst eines Rückzugs unter der Bedingung, dass der indirekte Gegenvorschlag in Kraft tritt.

Die Verbindung zwischen Initiative und indirektem Gegenvorschlag muss diesfalls in der Referendums Klausel zu allen Gesetzen, die als Gegenvorschlag gelten sollen, zum Ausdruck kommen. Nur so lässt sich vermeiden, dass das Initiativkomitee ausliest, zugunsten welcher Gesetze es seine Initiative zurückzieht – eine Wahl, die nach Auffassung der Bundeskanzlei einzig dem Gesetzgeber zukommt. Wenn in einem Bundesgesetz keine solche Referendums Klausel aufgenommen worden ist, können die Initianten deshalb die Initiative nur unbedingt zurückziehen. Für Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, ist eine solche erweiterte Referendums Klausel wohl oft sinnvoll, aber nicht obligatorisch, denn der Gesetzgeber könne nicht in seinem gesetzgeberischen Handlungsspielraum eingeschränkt werden. In dieser Frage besteht also noch Klärungsbedarf.

Die Unterlagen zu den Themen des Forums für Rechtsetzung finden Sie unter:

www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)

Impressum

Der Newsletter für das Forum für Rechtsetzung wird vom Bundesamt für Justiz in drei Ausgaben jährlich herausgegeben und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forums für Rechtsetzung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Bundesverwaltungseinheiten mit Querschnittsfunktionen in der Rechtsetzung per Mail zugestellt. Weitere Interessenten können den Newsletter kostenlos [abonnieren](#).

Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich öffentliches Recht, Bundesrain 20, 3003 Bern. Telefon: +41 31 322 41 37, Telefax: +41 31 322 84 01, E-Mail: legisforum@bj.admin.ch.
www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)