



26. April 2017

## Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 24

### Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

1. «Starke Authentifizierung»: Wie stark darf's denn sein? .....	1
2. AS ab 1948 und BS endlich online – ältere AS-Bände nach wie vor mit Bibliothekencharme .....	3
3. Medienberichte über die Qualität der Rechtsetzung .....	3
4. Veranstaltungen .....	3
5. Neue Publikation .....	5
6. Annonce préliminaire du 30 <sup>ème</sup> forum du 29 juin 2017 : le droit parlementaire .....	5
7. Rückblick auf die 29. Veranstaltung vom 23. Februar 2017: Verwaltungssanktionen und strafrechtliche Verfahrensgarantien .....	5

#### 1. «Starke Authentifizierung»: Wie stark darf's denn sein?

Je weiter die Digitalisierung aller Lebensbereiche fortschreitet, umso wichtiger werden technische Mittel, um Personen sicher zu identifizieren und ihre Zugriffsrechte zu überprüfen (fachsprachlich: um sie zu «authentifizieren»). Beispielsweise muss ein Informationssystem, in dem besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, besonders gut vor unbefugtem Zugriff geschützt sein. In diesem Zusammenhang bekommt man ab und zu den Begriff «starke Authentifizierung» zu lesen. Dieser Begriff ist nicht unbedingt untauglich für den Einsatz in der Gesetzgebung. Man muss sich aber damit auseinandersetzen, was er leisten kann und was nicht. Dabei soll es hier gar nicht um das wenig allgemeinverständliche Fachwort «Authentifizierung» gehen, sondern um dessen unauffälliges Attribut «stark».

Wie so oft liegt das sprachliche Problem darin, dass ein allgemeines Wort verwendet wird («stark»), dass die Schreiberinnen und die Leser aber je nach Kontext und beruflichem Hintergrund etwas Spezifisches darunter verstehen – ob alle dasselbe, kann man nicht wissen.

«Stark» ist ein relatives Konzept. Beispielsweise ist der typische Gesetzesredaktor im Verhältnis zu einem Nilpferd nicht besonders stark, im Verhältnis zu einem dreijährigen Kind hingegen schon. Daher ist der Begriff von vornherein ungeeignet, ein *bestimmtes* Sicherheitsniveau zu bezeichnen (= zu bestimmen, welches Mittel für eine bestimmte Anwendung *genug stark*, d.h. *genug sicher* ist). Was heute für hohe Ansprüche (E-Banking, Login ins besonders schutzbedürftige EJPD-Netzwerk usw.) genug stark ist, reicht morgen wegen verbesserter Angriffstechniken nicht mehr. Techniker verstehen unter «starker Au-

thentifizierung» heute oft eine Zwei-Faktoren-Authentifizierung, bei der einer der Faktoren ein «Hard Token», z.B. eine Smartcard ist.<sup>1</sup> Diese «Hard Tokens» werden mit einiger Wahrscheinlichkeit in ein paar Jahren in dieser Form nicht mehr verbreitet sein, weil die entsprechenden Funktionen von biometrischen Erkennungsmerkmalen (z. B. Fingerabdruck, Iris, Stimme) und von allgemeineren Geräten wie Smartphones übernommen werden.

Erklärt die Technikerin dem Gesetzesredaktor, es müsse eine «starke Authentifizierung» vorgeschrieben werden, so kann dieser typischerweise einen der folgenden Wege einschlagen:

- a. Von «starker Authentifizierung» sprechen, sich aber bewusst sein, dass das ein unpräzises Konzept ist, dass der Begriff in der Praxis zuerst noch mit Inhalt gefüllt werden muss und dass sich seine praktische Bedeutung aufgrund technischer Entwicklungen stark wandeln kann. Belässt die Gesetzgebung es bei diesem offenen Begriff, räumt sie den Adressaten ein grosses Ermessen ein. Um dieses Ermessen sinnvoll einzuschränken, könnte man verlangen, dass die Umsetzung dem jeweiligen Stand der Technik entspricht. Zudem kann es sein, dass neben der «starken» Authentifizierung im selben Erlass auch eine «schwache» vorkommt. Dadurch würde der relative Begriff auch textintern relativ verwendet.
- b. Wie a, aber als Delegationsnorm bzw. Regelungsauftrag: Ein untergeordnetes Organ wird beauftragt, das erforderliche Niveau an Stärke zu definieren.
- c. Verzicht auf die unbestimmte Formulierung «starke Authentifizierung» und stattdessen präzisere Umschreibung (z.B. «... wenn sie sich durch zwei Faktoren authentifizieren, wobei einer der Faktoren ein physisches, eindeutiges und fälschungssicheres Identifikationsmerkmal sein muss», Art. 32 Abs. 4 der Verordnung vom 23. November 2016 über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen, [SR 653.11](#)).

Je nach regulatorischem Umfeld kommen nicht alle Varianten in Frage. Beispielhafte Hinweise dazu:

- a ist dann nicht ausreichend, wenn Private generell-abstrakt auf ein genauer bestimmtes Sicherheitsniveau verpflichtet werden sollen.
- c ist in einem Gesetz fehl am Platz. Es ist nicht stufengerecht, insbesondere weil es zu unflexibel ist, um künftigen Entwicklungen der Technik gerecht zu werden.
- Auch in einer Verordnung ist c in der Regel nicht sinnvoll, wenn es um verwaltungsinterne Angelegenheiten geht (z.B. Absicherung des Zugriffs auf ein Informationssystem der Verwaltung), weil man dort mit Weisungen und mit Verwaltungsermessen arbeiten kann. Beides füllt man zweckmässigerweise mit Inhalten internationaler technischer Normen, sei es durch Verweis oder durch selektive Übernahme bestimmter Konzepte.

Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II

---

<sup>1</sup> Die Eigenschaft des anderen Faktors lässt man heute interessanterweise gerne offen. In der Praxis wird typischerweise ein Passwort oder ein ganzer Pass-Satz eingesetzt.

## **2. AS ab 1948 und BS endlich online – ältere AS-Bände nach wie vor mit Bibliothekencharme**

Die Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947 (BS) sowie die seither publizierten Jahrgänge der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) sind neu online verfügbar. Nach wie vor nur auf Papier verfügbar sind die AS-Bände bis 1947. Das Bundesblatt hingegen ist schon seit einiger Zeit vollständig digitalisiert.

[www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch) (Zugriff auf die AS nach Jahrgang und Seitenzahl: Listensuche nach Datum > Amtliche Sammlung > Erlasse und Staatsverträge)

## **3. Medienberichte über die Qualität der Rechtsetzung**

Auf der Website des Zentrums für Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich (ZfR) findet sich eine Zusammenstellung ausgewählter Medienberichte, die sich mit der Qualität der Rechtsetzung beschäftigen. Da findet sich zum Beispiel «Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug» von Alain Griffel (NZZ 8.2.2013), «Der Monster-Paragraf» zum Zweitwohnungs-gesetz (Markus Häfliger, NZZ 20.3.2015), «Bundesrat muss nachsitzen» zur Zurückweisung der Whistleblower-Vorlage an den Bundesrat (Hansueli Schöchli, NZZ, 10.9.2015) oder «Den Gesetzes-Feinschliff überlässt das Parlament seinem Sekretariat» über die Redaktionskommission des eidgenössischen Parlaments und ihr Sekretariat (Markus Häfliger, Tagesanzeiger, 16.3.2017).

[www.rwi.uzh.ch](http://www.rwi.uzh.ch) > Institute & Forschungsstellen > [Zentrum für Rechtsetzungslehre](#) > Dienstleistungen > [Medienberichte](#)

## **4. Veranstaltungen**

### **A. Gesetzgebungskurs des Bundes**

1. Teil: 3 Tage, jeweils dienstags, 21. und 28. November sowie 5. Dezember 2017, Bern, Bundesamt für Justiz.

2. Teil: 3 ½ Tage, 15.–18. Januar 2018, Seminarhotel Gerzensee

[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > [Ausbildung in Legistik](#)

### **B. Séminaires de légistique de Jongny-sur-Vevey**

23–24 novembre 2017 et 8–9 mars 2018. Délai d'inscription : 31 août 2017

[www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Services > Séminaires et cours > [Séminaires de légistique de Jongny-sur-Vevey](#)

### **C. Murtner Gesetzgebungsseminare**

– Grundlagenseminar II (Erlassredaktion): 22.–24.11.2017 in Murten

– Grundlagenseminar I (Rechtsetzungsmethodik): 25.–27.4.2018 in Murten

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

#### **D. SGG/SEVAL: Besser regulieren – Gute und wirksame Gesetzgebung jenseits von Parolen und Schlagworten**

Gemeinsame Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) am 7. September 2017 in Bern.

Der gemeinsame Kongress thematisiert die Verfahren und Instrumente, mit denen gesetzliche Regulierungen konzipiert, ex ante überprüft und ex post evaluiert werden. Dabei steht die Frage im Zentrum, was die Rechtsetzungslehre und die Evaluation zur „Qualität der Gesetzgebung“ beziehungsweise zu „guter Regulierung“ beitragen – und was sie dabei gegebenenfalls besser machen können. Verschiedene in- und ausländische Ansätze, Instrumente, Organe und Verfahren und Erfahrungen werden aus beiden Perspektiven beleuchtet.

Details demnächst unter [www.sagw.ch/sqq](http://www.sagw.ch/sqq)

#### **E. ZfR: Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung**

Rechtsetzung ist immer auch Arbeit an der Sprache. Rechtsetzende Erlasse sollen präzise, knapp und verständlich formuliert sein. Die 16. Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre geht der Frage nach, was diese Forderung für das Verfahren und die Technik der Rechtsetzung bedeutet. Sie will zum einen klären, welche Stellung der Arbeit an der Gesetzessprache in den verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens zukommt. Zum andern wird sie im Rahmen von Workshops anhand von konkreten Beispielen diskutieren, wie ausgewählte Techniken der Rechtsetzung aus gesetzessprachlicher Sicht beurteilt und verbessert werden können. 12. September 2017.

[www.rwi.uzh.ch](http://www.rwi.uzh.ch) > Institute & Forschungsstellen > [Zentrum für Rechtsetzungslehre](#)

#### **F. ILLA: Language and Law in a World of Media, Globalisation and Social Conflicts – Refounding the International Language and Law Association (ILLA) to make law more transparent**

ILLA Relaunch Conference 2017:

- The current state of research in the field of legal linguistics in the context of increasing social conflicts in globalized, multilingual and digitalized societies.
- Defining the most important tasks for the young discipline of legal linguistics in different cultural, linguistic, and (inter)national contexts.
- The foundation and restructuring of ILLA, its future guidelines and organisational framework.

September 7<sup>th</sup> – 9<sup>th</sup>, 2017, University of Freiburg, Germany. [www.illa.online](http://www.illa.online)

## 5. Neue Publikation

Legislation in Europe - A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners

This book provides a practical handbook for legislation. Written by a team of experts, practitioners and scholars, it invites national institutions to apply its teachings in the context of their own drafting manuals and laws. Analysis focuses on general principles and best practice within the context of the different systems of government in Europe. Questions explored include subsidiarity, legitimacy, efficacy, effectiveness, efficiency, proportionality, monitoring and regulatory impact assessment. Taking a practical approach which starts from evidence-based rationality, it represents essential reading for all practitioners in the field of legislative drafting.

Ulrich Karpen / Helen Xanthaki (Ed.), Hart Publishing Oxford 2017

## 6. Annonce préliminaire du 30<sup>ème</sup> forum du 29 juin 2017 : le droit parlementaire

1. Activité législative dans la phase parlementaire : questions choisies

- Distinction entre le droit de proposition du Conseil fédéral (art. 160 al. 2 Cst.) et le droit d'initiative (art. 181 Cst.). Quand est-ce qu'il doit faire un message complémentaire et quand peut-il se contenter d'une proposition de modification ?
- Co-rapports effectués par des commissions ;
- Procédures de consultation menées par le Parlement.

2. Questions choisies en matière de traitement des interventions parlementaires.

## 7. Rückblick auf die 29. Veranstaltung vom 23. Februar 2017: Verwaltungssanktionen und strafrechtliche Verfahrensgarantien

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

\* \* \*

Das 29. Forum für Rechtsetzung war vorwiegend dem Thema «Verwaltungssanktionen und strafrechtliche Verfahrensgarantien» gewidmet, worauf ein Beitrag in Sachen Gesetzestechnik folgte.

Die in diversen Rechtsgebieten aktuellen und zu vielen Diskussionen führenden Verwaltungssanktionen wurden aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Der erste Beitrag von Marc Frédéric Schäfer (Wettbewerbskommission, Dienst Infrastruktur) handelte von **Verwaltungssanktionen im Kartellgesetz** und bot einen Einblick in die Gesetzesgrundlagen, die aktuelle Rechtsprechung und die Praxis der Wettbewerbskommission. Anschließend referierte Klaus Schneider (Bundesamt für Justiz, Fachbereich Strafrecht/Strafprozessrecht) auf grundlegender, auch historischer Ebene über das **Verhältnis von Strafrecht, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungssanktionen**. Dabei illustrierte er die Abgrenzung zwischen Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht und zeigte Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum heute geltenden Unternehmensstrafrecht auf. Die letzte Präsentation zu diesem Thema trug den Titel «**Verwaltungssanktionen im Lichte ausgewählter EMRK-Bestimmungen**» und wurde von Maya Beeler-Sigron (Bundesamt für Justiz, Fachbereich

Internationaler Menschenrechtsschutz) gehalten. Sie erläuterte diesbezüglich relevante EMRK-Bestimmungen und die Rechtsprechung des EGMR. Aufgrund der Brisanz der Thematik und der interessanten Fragestellungen, die in den Präsentationen sowie in der anschliessenden Diskussion aufgeworfen wurden, wird an dieser Stelle nicht weiter auf den Inhalt der Präsentationen eingegangen und diesbezüglich auf einen in der nächsten Ausgabe von LeGes erscheinenden Werkstattbericht verwiesen.

\* \* \*

Der letzte Beitrag des Forums ging thematisch in eine völlig andere Richtung. Patrick Mägli (Bundeskanzlei, Sektion Recht) erläuterte, wie **Anträge während des parlamentarischen Verfahrens fahnenkompatibel gestaltet** werden sollten. Dies vor dem Hintergrund, dass die gesetzestechnischen Richtlinien nicht immer kompatibel sind mit dem Fahnenystem des Parlaments. Konkret können Anträge, wenn sie Umnummerierungen und Umbenennungen von Artikeln, Absätzen und Buchstaben vorsehen, nicht in den direkten Bezug zu vorhergehenden Fassungen/Beschlüssen während der parlamentarischen Beratungen gesetzt werden. Deshalb sind für die Anträge des Bundesrates und die Vorschläge der Verwaltung während des parlamentarischen Verfahrens besondere gesetzestechnische Regeln zu beachten.

Es gelten die nachfolgenden Grundsätze: Erstens sind in den zu ändernden Bestimmungen keine Umnummerierungen bzw. Umbenennungen und keine Umstellungen vorzunehmen und zweitens sind Bestimmungen, deren Inhalt aufgehoben oder verschoben wird, nicht durch neue Bestimmungen zu überschreiben. Der Referent erläuterte noch diverse weitere Regeln, die im Anwendungsfall zu beachten sind. Sämtliche Regelungen sind dem **Merkblatt** «Fahnenkompatible Anträge des Bundesrates während des parlamentarischen Verfahrens» zu entnehmen, das auf der Website der Bundeskanzlei auf Deutsch, Französisch und Italienisch abrufbar ist ([www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Themen > Gesetzgebung > [Gesetzestechnik](#)).

In der anschliessenden Diskussion dankte Martin Graf (Parlamentsdienste, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen) dafür, dass das Anliegen der Parlamentsdienste betreffend die fahnenkompatiblen Anträge des Bundesrates während des parlamentarischen Verfahrens nun endlich aufgenommen worden ist. Es wäre seiner Ansicht nach nun allerdings logisch und konsequent, dass in einem zweiten Schritt diese Regeln auch die Darstellung der Erlassentwürfe des Bundesrates in Botschaften analog angewendet werden: Das Problem der Nachvollziehbarkeit des demokratischen Entscheidungsprozesses stelle sich hier genauso.

\* \* \*

Die Unterlagen zu den Themen des Forums für Rechtsetzung finden Sie unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > 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](mailto:legisforum@bj.admin.ch).  
[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Legistik > [Forum für Rechtsetzung](#)