

Gesetzgebungsleitfaden

Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Justiz, CH-3003 Bern

Copyright

Bundesamt für Justiz, CH-3003 Bern

Kontakt

Bundesamt für Justiz,

Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Bundesrain 20, 3003 Bern,

Tel. 058 462 41 37, E-Mail: info@bj.admin.ch

Elektronische Version

www.gj.admin.ch

Stand: Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Einleitung zu den Modulen Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative	3
A Modul Gesetz	4
Vorinformationen zum Rechtsetzungsverfahren	4
<i>Übersicht über den Gesetzgebungsprozess</i>	4
<i>Entscheidungsabläufe bei Bundesverwaltung und Bundesrat: Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren</i>	12
<i>Elektronisch zugängliche Dokumente zur Rechtsetzung</i>	16
<i>Kurzbibliografie</i>	16
<i>Information und Kommunikation</i>	16
Auslösung und Planung eines Rechtsetzungsprojekts	19
<i>Auslösung und Auftragserteilung</i>	19
<i>Ein Rechtsetzungsprojekt planen</i>	22
Konzept	28
<i>Vorbereitung der Arbeiten und Informationsbeschaffung</i>	28
<i>Das Problem definieren</i>	31
<i>Das Ziel formulieren</i>	35
<i>Die rechtlichen Rahmenbedingungen ermitteln</i>	37
<i>Geeignete Lösungen suchen</i>	39
<i>Lösungsvarianten bewerten, Auswahl treffen</i>	41
<i>Ein Normkonzept erarbeiten</i>	43
Vorentwurf und erläuternder Bericht	46
<i>Den Vorentwurf redigieren</i>	46
<i>Die Auswirkungen des Vorentwurfs abschätzen</i>	47
<i>Den erläuternden Bericht zum Vorentwurf fertig stellen</i>	50
Vernehmlassungsverfahren und Botschaft	52
<i>Vernehmlassungsverfahren</i>	52
<i>Botschaft und Gesetzesentwurf</i>	59
Parlamentarische und nachparlamentarische Phase	62
<i>Parlamentarische Beratung</i>	62
<i>Referendum</i>	66
<i>Die Umsetzung vorbereiten</i>	67
<i>Erlass(e) in Kraft setzen und publizieren</i>	70
<i>Das Rechtsetzungsprojekt abschliessen</i>	73
<i>Den Erlass umsetzen</i>	73
<i>Den Erlass evaluieren</i>	74
B Modul Verordnung	78
Vorinformationen	78
<i>Die Verordnung: einige grundlegende Informationen</i>	78
<i>Für Verordnungen massgebliche Rechtsbestimmungen</i>	79

<i>Elektronisch zugängliche Dokumente</i>	80
<i>Kurzbibliographie</i>	80
Impuls	81
Planung	82
Konzept	85
Verordnungsentwurf und erläuternder Bericht	88
Anhörung, Vernehmlassung, Konsultation des Parlaments	90
Gutheissung	95
C Modul Parlamentarische Initiative	97
Übersicht	97
Mitwirkung der Bundesverwaltung	99
<i>Beizug von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung</i>	99
<i>Vorprüfung</i>	99
<i>Ausarbeitung eines Vorentwurfs und erläuternden Berichts</i>	100
<i>Vernehmlassung</i>	102
<i>Definitiver Kommissionsentwurf und -bericht</i>	103
<i>Stellungnahme des Bundesrats</i>	103
<i>Parlamentarische und nachparlamentarische Phase</i>	104

Einleitung zu den Modulen Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative

Ein Gesetzgebungsleitfaden mit mehreren Bausteinen

- 1 Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz besteht aus den vorliegenden drei Modulen und einer ausführlichen Version.
- 2 Die drei Module wurden gegenüber der Version 2008 inhaltlich leicht überarbeitet. Sie werden als PDF-Datei gemeinsam veröffentlicht. Die HTML-Version des Moduls Gesetz ist nicht mehr verfügbar. Ihre Aufdatierung erwies sich als zu aufwendig.
- 3 Die ausführliche Version des Gesetzgebungsleitfadens (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage, Bundesamt für Justiz, Bern 2007) enthält zahlreiche Inhalte, welche in den einzelnen Modulen nicht enthalten sind (z.B. Grundrechte und Internationales Recht, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Wahl der Erlassformen, Legalitätsprinzip und Delegation, staatliche Handlungsinstrumente, Redaktion von Erlassen).
- 4 Alle bestehenden Dokumente sind Online zugänglich unter www.gl.admin.ch.

Ziel der Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative

- 5 Die Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative stellen – aus der Perspektive der in der Bundesverwaltung an Rechtsetzungsprojekten beteiligten Personen – die Arbeitsschritte und Etappen des Rechtsetzungsprozesses dar. Sie wollen den Legisten/innen, d.h. den mit Rechtsetzungsaufgaben beauftragten Mitarbeitenden der Bundesverwaltung – Juristen/innen und Nicht-Juristen/innen – im Rechtsetzungsprozess Schritt für Schritt Hilfe bieten und sie kurz und prägnant über die wichtigsten Fragen orientieren.
- 6 Die drei Module möchten dadurch die Legisten/innen methodisch unterstützen und sie in die Lage versetzen:
 - die knappe Zeit richtig einzusetzen, um die wichtigsten Etappenziele zeitgerecht zu erreichen;
 - sachlich und politisch möglichst tragfähige Entscheide zu treffen.

Bern, 22. August 2013

A Modul Gesetz

Vorinformationen zum Rechtsetzungsverfahren

Übersicht über den Gesetzgebungsprozess

Die massgeblichen Akteure

- 1 Das Rechtsetzungsverfahren beim Bund muss den parlamentarischen, direktdemokratischen, föderalistischen und rechtsstaatlichen Strukturen der Schweiz entsprechen. Die Verfassung gebietet eine rationale, methodische Rechtsetzung.
- 2 Das Rechtsetzungsverfahren beim Bund zeichnet sich aus durch einen breiten, sehr systematischen und transparenten Einbezug von Akteuren (Volk, Parlament, Bundesrat und -verwaltung, Kantone, Parteien, Verbände usw.), namentlich bei Verfahren der Verfassungs- und Gesetzgebung. Zwei Gruppen von Akteuren sind vergleichsweise stark am vor- und nachparlamentarischen Rechtsetzungsprozess beteiligt, nämlich die Kantone und die Zivilgesellschaft, letztere in Form der politischen Parteien und der interessierten Kreise (Art. 45 und 147 BV). Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung von Bundesrecht geht (Art. 46 BV). Das Kollegialprinzip in der Regierung zeigt sich in der Gleichstellung der Ämter im Rahmen der Ämterkonsultation und der Departemente im Rahmen des Mitberichtsverfahrens.

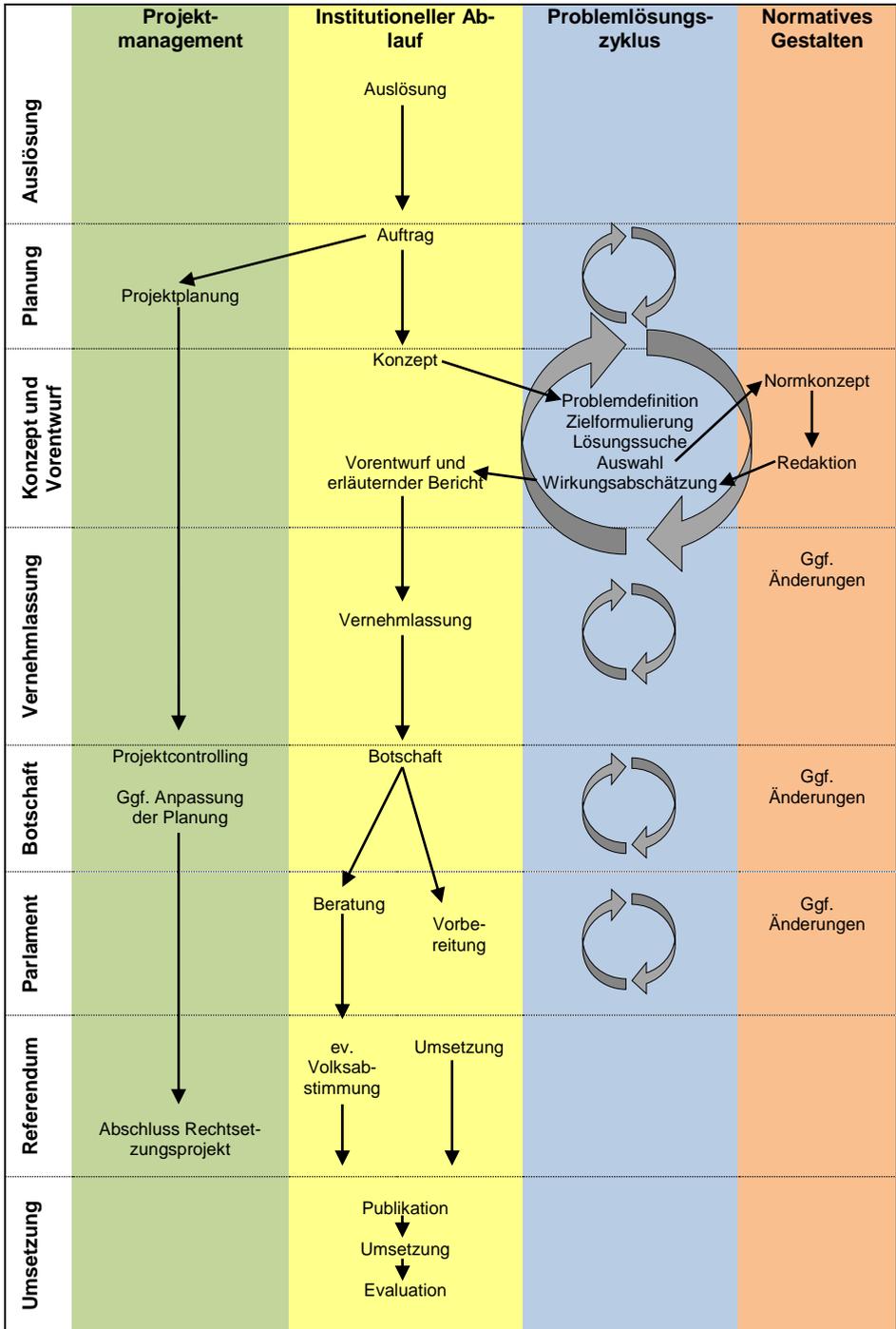
Vier zentrale Aspekte

- 3 Das vorliegende Modul beschreibt das Gesetzgebungsverfahren in seinem chronologischen Ablauf. Es berücksichtigt dabei die vier zentralen Aspekte der Gesetzgebungsarbeit, nämlich:
 - den institutionellen Ablauf (Gesetzgebungsverfahren: Auslösung, Vorentwurf, Vernehmlassungsverfahren, Botschaft usw.);
 - das Projektmanagement (Projektauftrag, Projektplanung usw.);
 - den Problemlösungszyklus (als Hilfe für komplexe Probleme: Problemdefinition, Zielbestimmung, Lösungssuche usw.); und
 - das normative Gestalten.
- 4 Die Veröffentlichung auf dem Internet und der modulare Aufbau des Leitfadens ermöglichen es den Departementen und Ämtern, die vorliegenden Texte gegebenenfalls zu ergänzen (z.B. mit Links auf Dokumentenvorlagen des Departements oder Amts).
- 5 Die nachfolgende Abbildung (Rz. 7) gibt einen chronologischen Überblick über das Gesetzgebungsverfahren und berücksichtigt dabei die vier zentralen Aspekte der Gesetzgebungsarbeit.

- 6 Die Abbildungen auf den daran anschliessenden Seiten beschränken sich auf den institutionellen Ablauf und stellen die wichtigsten Schritte im Einzelnen dar.

Übersicht über das Gesetzgebungsverfahren

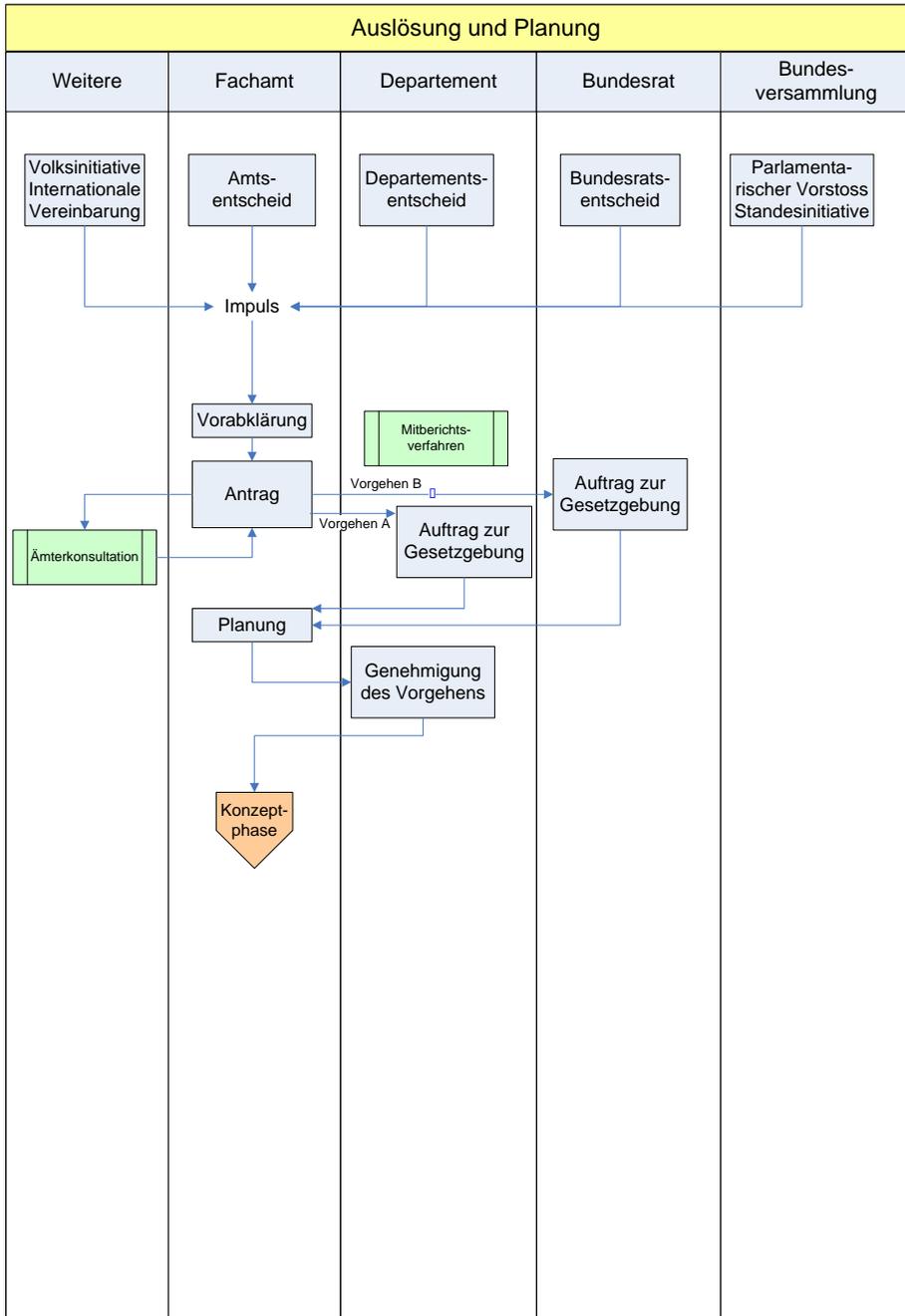
7



6

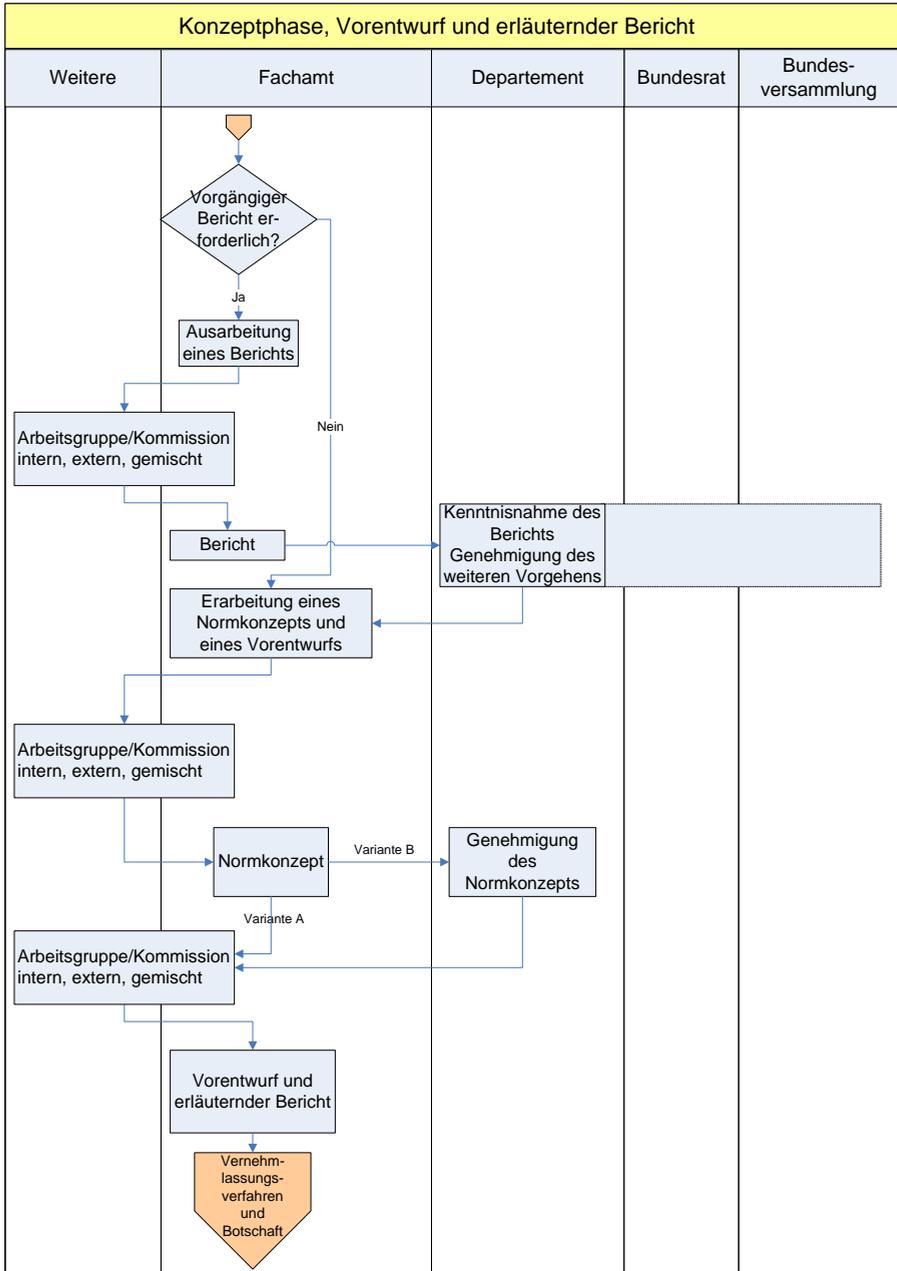
Auslösung und Planung

8



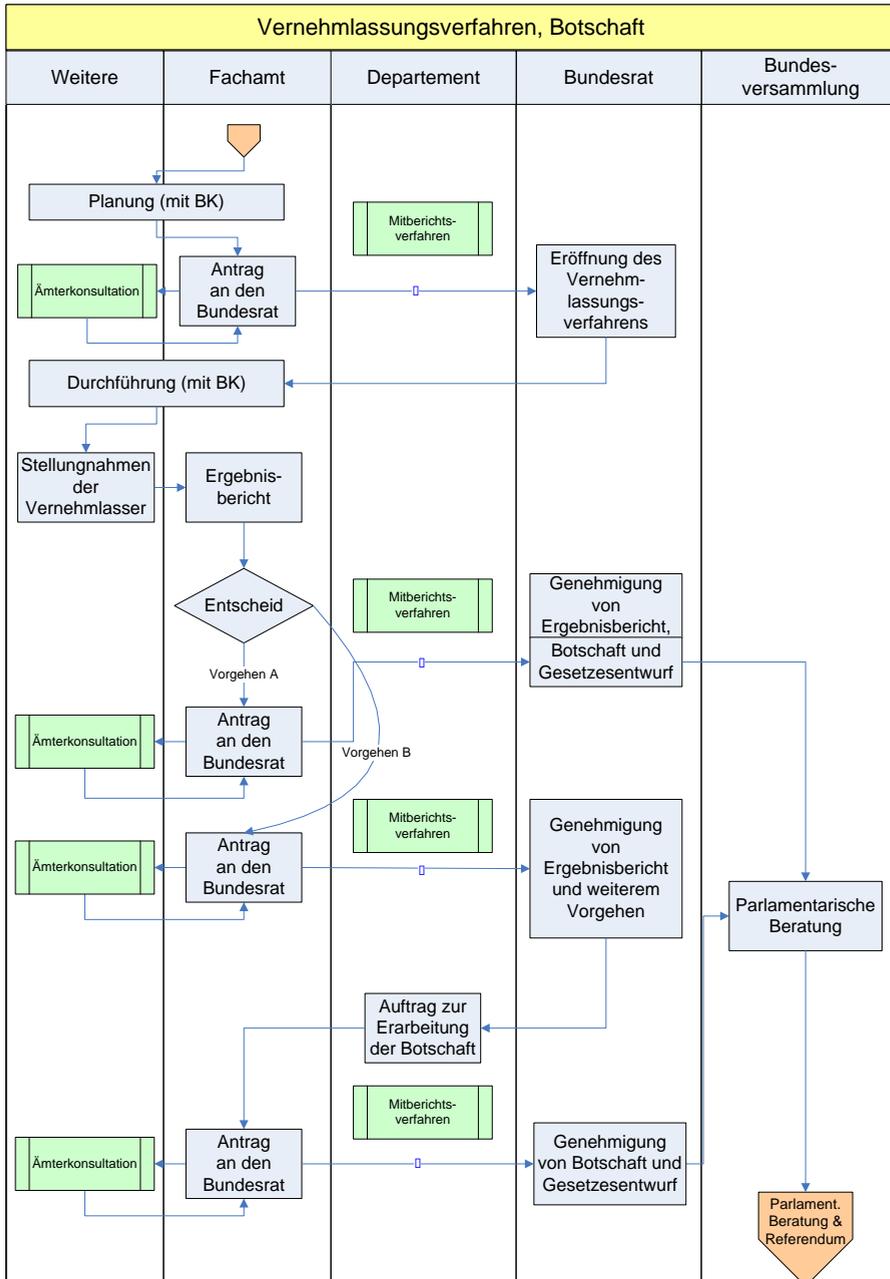
Konzeptphase, Vorentwurf und erläuternder Bericht

9



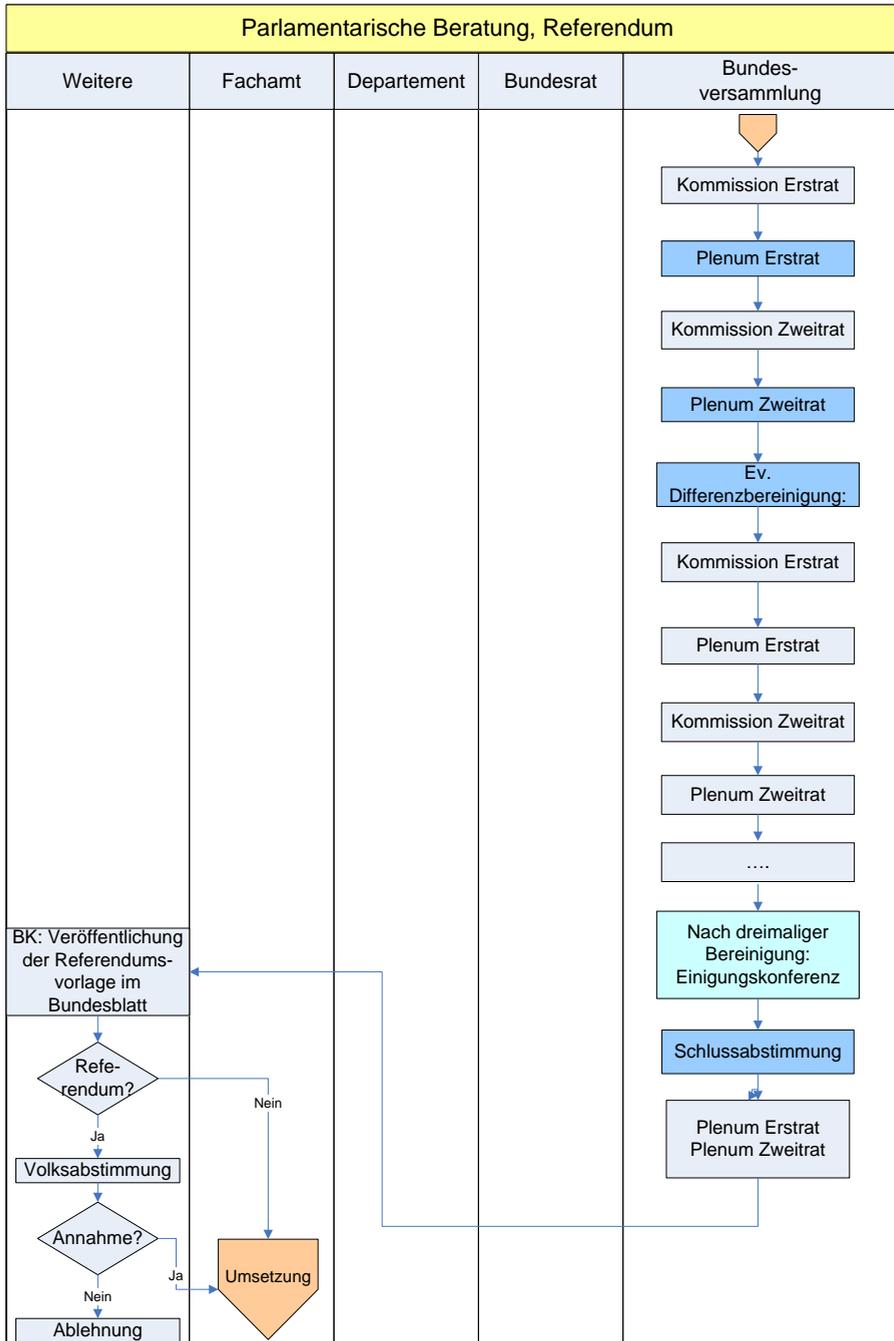
Vernehmlassungsverfahren, Botschaft

10



Parlamentarische Beratung, Referendum

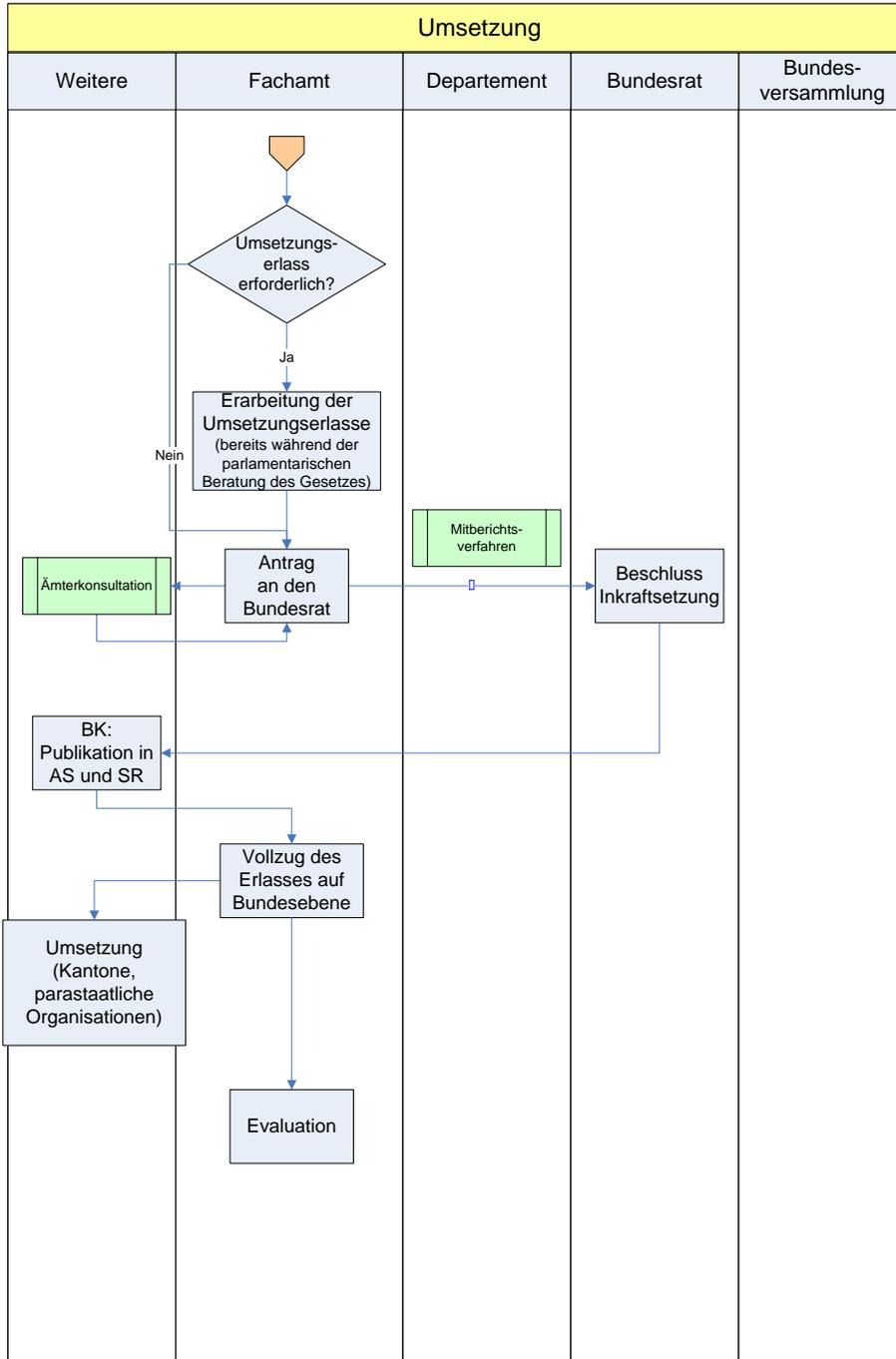
11



10

Umsetzung

12



Entscheidungsabläufe bei Bundesverwaltung und Bundesrat: Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren

Übersicht

Begriffe

- 13 Bei der Ämterkonsultation stellt das Fachamt den Entwurf eines Antrags an den Bundesrat den mitinteressierten Dienststellen (Bundesämter, Generalsekretariate, Bundeskanzlei) zur Stellungnahme zu. Es berücksichtigt deren Stellungnahmen, bevor es den Antrag dem Departement zur Unterschrift zuleitet.
- 14 Beim Mitberichtsverfahren wird der vom Departement unterzeichnete Antrag an den Bundesrat den anderen Departementen und der Bundeskanzlei zur Stellungnahme (= zum "Mitbericht") zugeleitet. Der Bundesrat berücksichtigt die Stellungnahmen der Departemente und der Bundeskanzlei bei seiner Entscheidung.

Funktionen

- 15 Die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren dienen der Vorbereitung des Bundesratsentscheids. Sie haben namentlich die folgenden Funktionen:
- Sachgerechte Vorbereitung der Entscheide des Bundesrats als Kollegialbehörde;
 - Einbezug des Sachverstands der verschiedenen Dienststellen;
 - Bereinigung von Differenzen innerhalb der Exekutive.
- 16 Mit dem Ämterkonsultations- und dem Mitberichtsverfahren soll bei Entscheiden des Bundesrats das Departementalprinzip mit dem Kollegialprinzip (Art. 177 BV) in Übereinstimmung gebracht werden. Beide Verfahren dienen der Koordination der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit.

● Beispiele von Beschlüssen des Bundesrats

- Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens;
- Festlegung des weiteren Verfahrens nach Kenntnisnahme des Vernehmlassungsberichts;
- Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage (Gesetzesentwurf und Botschaft);
- Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs und der dazugehörigen Botschaft;
- Festlegung des Inkrafttretens eines Gesetzes.

Massgebende Rechtsquellen

- 17 Insbesondere die folgenden Rechtsquellen und Vorgaben sind für Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren massgebend:
- Artikel 177 BV (SR 101);
 - Artikel 14–15 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010);
 - Artikel 3–5 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1).

18 Für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte sind die von der Bundeskanzlei veröffentlichten **Richtlinien für Bundesratsgeschäfte** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich) massgebend. Diese enthalten wertvolle Hinweise und vor allem verbindliche Muster für Anträge und Beschlusdispositive, die bei Bundesratsgeschäften zu berücksichtigen sind.

Öffentlichkeit

19 Erlassentwürfe, die sich im Stadium des Ämterkonsultationsverfahrens befinden, sind für die Öffentlichkeit in der Regel nicht zugänglich. Sie sind später öffentlich zugänglich, wenn der Bundesrat den Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und die Botschaft zu Gesetzesvorlagen verabschiedet hat bzw. im Falle von Verordnungsrecht dieses verabschiedet hat. Der Bundesrat kann jedoch beschliessen, dass diese Dokumente ausnahmsweise auch nachher unzugänglich bleiben. Zu den amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens besteht kein Recht auf Zugang (s. **Art. 8 Abs. 1–3 Öffentlichkeitsgesetz**, RS 152.3).

Arbeitsschritte und Optionen

Ämterkonsultation einleiten

20 Die Ämterkonsultation ermöglicht dem zuständigen Amt, Anliegen sowie Einwände anderer Verwaltungsstellen aufzunehmen und nach Möglichkeit Differenzen zu bereinigen. Das Amt stellt hierzu den Entwurf des Antrags an den Bundesrat (mit Beilagen) allen Verwaltungsstellen zu, die vom Geschäft betroffen sind bzw. an ihm ein Interesse haben.

21 Die Bundeskanzlei führt eine spezielle Webseite über die **Ämterkonsultation** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich). Diese enthält unter der Rubrik „Ämterkonsultation: Liste der Adressaten“ ein Verzeichnis der elektronischen Adressen der Dienststellen, welche in eine Ämterkonsultation einbezogen werden können. Angegeben wird ferner, welche Dienststellen immer konsultiert werden müssen und bei welchen Querschnittsfragen bestimmte weitere Dienststellen zu konsultieren sind.

22 Nicht zur Bundesverwaltung gehören die verselbständigten Betriebe (z.B. RUAG, SUVA, SBB, Post, Swisscom); diese werden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens begrüsst.

23 In seltenen Fällen werden das Bundesgericht oder eine andere richterliche Behörde des Bundes ausnahmsweise als zusätzliche Adressaten in die Ämterkonsultation einbezogen. Vgl. *Rz. 220*.

● Hinweise

- 24 Entwürfe von Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und wichtigen Verordnungen (namentlich solche, zu denen eine Anhörung oder Vernehmlassung durchgeführt wird) müssen der verwaltungsinternen Redaktionskommission in jeder Ämterkonsultation, also auch schon vor der Eröffnung der Vernehmlassung, in deutscher und in französischer Sprache vorgelegt werden, damit diese in beiden Sprachen eine parallele Überprüfung (Koredaktion) durchführen kann.
- 25 Soll ein Erlass oder Erlassentwurf amtlich publiziert werden (in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts oder als Entwurf im Bundesblatt), so veranstaltet die Bundeskanzlei (Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen KAV) nach der Ämterkonsultation und vor dem Mitberichtsverfahren einen so genannten Circuit: Dabei durchläuft der Text hintereinander die Sprachdienste und den Rechtsdienst und wird dabei einer letzten Sprach- und formellen Rechtsüberprüfung unterzogen. Die Änderungen, die die Bundeskanzlei dabei anbringt, gelangen anschliessend zum federführenden Amt, das sie überprüft und sie akzeptieren oder ablehnen kann.

Angemessene Frist

- 26 Eine sorgfältige Prüfung durch die mitinteressierten Ämter setzt voraus, dass eine angemessene Frist für die Stellungnahme gesetzt wird. Mindestens 3 Wochen sind dafür vorzusehen.

Überarbeitung des Antrags an den Bundesrat sowie der Beilagen

- 27 Das zuständige Amt überarbeitet den Antrag sowie die Beilagen, wenn sich im Ämterkonsultationsverfahren Hinweise auf Fehler, Lücken oder eine mangelnde politische Akzeptanz ergeben. Verbleibende Differenzen zwischen den Ämtern sind dem Bundesrat im Antrag transparent aufzuzeigen.
- 28 Dabei kann nützlich sein, dass das zuständige Amt wichtige andere Ämter vorgängig über das weitere Vorgehen informiert. Divergenzen werden nach Möglichkeit bereinigt, bevor das Geschäft dem zuständigen Departement zur Unterzeichnung des Antrags an den Bundesrat zugeleitet wird.
- 29 Werden aufgrund der Stellungnahmen eines Amtes weitreichende Änderungen am Antrag und den Beilagen (Erlassentwurf) vorgenommen, ist gegebenenfalls eine zweite Ämterkonsultation durchzuführen.
- 30 Ergebnis: Nun liegen der Entwurf des Antrags an den Bundesrat und die dazugehörigen Beilagen (z.B. Vernehmlassungsunterlagen, Botschaft und Gesetzesentwurf sowie Beschlussdispositiv) in einer mit den betroffenen Ämtern (möglichst weitgehend) abgestimmten Form vor.

Das Mitberichtsverfahren einleiten

Ziel des Mitberichtsverfahrens ist, einen Entscheid des Bundesrats zu erwirken.

31

Ablauf des Mitberichtsverfahrens

Wer	Was
Antrag	
Das zuständige Amt	leitet den Antrag mit den dazugehörigen Unterlagen dem/der Departementsvorsteher/in zur Unterschrift zu.
Das Departement	eröffnet das Verfahren mit der Unterzeichnung des Antrags und leitet den Antrag an die Bundeskanzlei weiter.
Die Bundeskanzlei	prüft die Unterlagen (nochmals) auf ihre Vollständigkeit und formelle Richtigkeit hin (Übereinstimmung mit den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte); und stellt sie anschliessend den übrigen Departementen zum Mitbericht zu.
Mitbericht	
Die Departemente	können sich vor der Bundesratssitzung in Form eines begründeten Mitberichts zum Antrag äussern.
Die Bundeskanzlei	stellt dem Antrag stellenden Departement und den übrigen Departementen allfällige Mitberichte zu.
Stellungnahme	
Das federführende Departement	kann mit einer Stellungnahme zum Mitbericht auf die eingegangenen Mitberichte reagieren: Es kann am Antrag festhalten, den im Mitbericht gestellten Anträgen zustimmen oder aber einen modifizierten Antrag stellen, welcher diese Anträge berücksichtigt.
Departemente, die mit dem ursprünglichen Antrag einverstanden sind	können sich ebenfalls mit einer Stellungnahme zum Mitbericht eines anderen Departements äussern.
Die Bundeskanzlei	stellt die Stellungnahmen den übrigen Departementen zu.
Vernehmlassung zur Stellungnahme	
Die übrigen Departemente	können sich durch eine Vernehmlassung zur Stellungnahme noch einmal äussern. Sie können dabei an ihrer bisherigen Auffassung festhalten oder sich dem modifizierten Antrag anschliessen.

● Hinweise

- 32 Für das Mitberichtsverfahren (=Zeitspanne von der Einreichung des Antrags bis zum Entscheid des Bundesrats) sind mindestens 3 Wochen vorzusehen.
- 33 Die knappe Frist bis zum Entscheid des Bundesrats erfordert von den für ein Geschäft zuständigen Mitarbeitenden eine möglichst umgehende Reaktion auf Anträge oder Mitberichte. Es ist unfair, Mitberichte so zu verzögern, dass die betroffenen Departemente keine Möglichkeit mehr zur Stellungnahme haben.

- 34 Oft ist es eine Frage der Taktik, ob man den in den Mitberichten gestellten Anträgen entgegenkommen will und wenn ja, in welchem Ausmass. Durch das Gutheissen eines aus der Sicht des federführenden Departements allenfalls nicht so wichtigen Antrags kann ein gegenüber der Vorlage kritisch eingestelltes Departement für diese gewonnen werden und der Antrag so im Bundesrat durchgebracht werden. Der Verzicht auf einzelne Elemente des Antrags darf aber nicht zu grundlegenden Mängeln führen.
- 35 Hat ein Einwand wenig bedeutsame rechtliche Mängel zum Gegenstand, so sollte im Hinblick auf die Entlastung des Gesamtbundesrats vor der Einreichung eines Mitberichtes versucht werden, mit dem Antrag stellenden Departement bzw. dem zuständigen Bundesamt eine einvernehmliche Anpassung der Vorlage zu erreichen. Dies gilt insbesondere auch für rechtliche Anliegen ohne besondere rechtspolitische Bedeutung. Die Änderungen werden mit einem Korrigendum in das Mitberichtsverfahren eingebracht.

Elektronisch zugängliche Dokumente zur Rechtsetzung

- 36 Hilfsmittel für die Rechtsetzung sind auf folgenden Legistik-Webseiten des Bundesamts für Justiz verfügbar: **Legistische Hauptinstrumente**

Kurzbibliografie

- 37 Böhret, Carl und Götz Konzendorf (2001). Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden: Nomos.
- Jochum, Margit und Simone Ledermann (2009). La démarche légistique entre théorie et pratique. in : **LeGes/1: 87 - 103**
- Kettiger, Daniel (2000). Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen. Bern/Stuttgart/Wien: P. Haupt.
- Nussbaum, Hans-Georg (2003). Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen von Verordnungen. in: **LeGes/1: 9 - 52**.
- Nussbaum, Hans-Georg (2007). Die Ausarbeitung von Verordnungen am Beispiel des neuen Zollrechts. in: **LeGes/2: 295 - 303**.
- Morand, Charles-Albert (Hrsg.) (1999). Légistique formelle et matérielle. Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix Marseille.
- Müller, Georg (2006). Elemente einer Rechtssetzungslehre. 2. Aufl., Zürich: Schulthess.
- Noll, Peter (1973). Gesetzgebungslehre. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (vergriffen).
- Tercier, Pierre und Roten, Christian (2003), La recherche et la rédaction juridiques. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

Information und Kommunikation

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

- 38 Der/die Departementsvorsteher/in trifft in Absprache mit der Bundeskanzlei die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit des Departements und bestimmt, wer für die Information verantwortlich ist (Art. 40 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz). Die Vorbereitung der Information der Öffentlichkeit obliegt in der Regel den Ämtern.

Offene Informationspolitik

39 Eine offene Informationspolitik ist nicht nur ein notwendiges Element der Meinungsbildung, sondern auch ein Instrument für Transparenz und Vertrauensbildung im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprozess. Öffentlichkeitsarbeit dient nicht nur der Informationsvermittlung; sie prägt auch wesentlich das Bild mit, das sich das Publikum von Regierung und Verwaltung macht. Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb als eine das gesamte Rechtsetzungsverfahren begleitende Daueraufgabe zu betrachten (also bereits während des Vorverfahrens) und nicht als "Anhängsel", dessen man sich nach getaner Rechtsetzungsarbeit annimmt.

Interne Information

40 Die Projektleitung soll die Projektmitarbeitenden permanent und umfassend über das Projekt informieren. Bei Bedarf sind auch die weiteren, am Projekt nicht unmittelbar beteiligten Mitarbeitenden über das Projekt zu informieren. Dies hilft einerseits, Verständnis und Vertrauen für das Projekt zu schaffen. Andererseits können intern auch Sachverstand und gegebenenfalls kritische Argumente eingebracht werden, was für den Projektfortschritt nützlich sein kann.

Aktive Information der Öffentlichkeit

41 Die Projektleitung stellt sicher, dass die Öffentlichkeit zu allen wichtigen Etappen eines grösseren Projekts (v.a. Einleitung der Vorarbeiten, Einsetzung einer Expertenkommission, Bericht der Expertenkommission, Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens, Kenntnisnahme des Vernehmlassungsergebnisses und Beschluss über das weitere Vorgehen, Verabschiedung von Botschaft und Gesetzesentwurf) aktiv informiert wird. Dazu kann sie sich namentlich folgender Gefässe bedienen:

- Medienmitteilung, allenfalls Medienrohstoff; je nach Stand des Rechtsetzungsprojekts werden zudem die entsprechenden Unterlagen abgegeben.
- Medienkonferenz: Informationsveranstaltung, an welcher ergänzend zur Medienmitteilung ein Geschäft auf einer rein fachlichen Ebene mündlich vorgestellt wird (z.B. durch den Präsidenten der Expertenkommission); die Teilnehmer der Medienkonferenz stehen zudem zur Beantwortung von Fragen und für Interviews zur Verfügung. Unter Umständen können – beispielsweise für besonders komplexe oder umfangreiche Vorlagen – auch Hintergrundgespräche mit Medienschaffenden durchgeführt werden. Solche Gespräche können durch die Behörde als "vertraulich bis nach (Bundesrats-) Entscheid" deklariert werden.
- Bundesratsmedienkonferenz: Informationsveranstaltung der Bundeskanzlei im Anschluss an die Bundesratssitzungen, an welcher der/die zuständige Departementsvorsteher/in die Grundzüge des Geschäfts vorstellt und die Vorlage politisch würdigt; weitere mögliche Teilnehmer sind Chefbeamte und Spezialisten der zuständigen Ämter oder Dienststellen, die fachspezifische Fragen von Journalistinnen und Journalisten beantworten.

- Internet: spezielle, stets nachgeführte Themenseiten über bedeutsame Rechtsetzungsprojekte ermöglichen es der Öffentlichkeit, sich rasch, einfach und rund um die Uhr einen aktuellen Überblick zu verschaffen und an einem Ort alle einschlägigen Unterlagen zu finden. Zudem wird dadurch die Verwaltung von Anfragen entlastet.

42 Die Projektleitung informiert zudem die von einem Rechtsetzungsprojekt besonders betroffenen Kreise, namentlich die Vollzugsträger (v.a. Kantone) kontinuierlich über alle für sie relevanten Sachverhalte und Entwicklungen.

Passive Information der Öffentlichkeit

43 Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört auch die passive Information auf formlose Anfrage (insbesondere von Medienschaffenden) oder auf Einsichtsgesuch nach dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3). Grundsätzlich ist der freie Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet. Eine wichtige Ausnahme betrifft namentlich die Meinungs- und Willensbildung im Bundesrat (Rz. 19). Dieser Willensbildungsprozess ist vertraulich. Weitere Informationen zur Behandlung von Einsichtsgesuchen nach Öffentlichkeitsgesetz finden sich auf der Webseite des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zum Thema [Zugang zu amtlichen Dokumenten](#).

Auslösung und Planung eines Rechtsetzungsprojekts

Auslösung und Auftragserteilung

Übersicht

Begriff

44 Institutionalisierte Verfahren (Volksinitiative, Standesinitiative, Motion, Parlamentarische Initiative, Initiativrecht des Bundesrats etc.) ermöglichen nicht-staatlichen Organisationen (z.B. politische Gruppierungen, Verbände), Parteien und Behörden (Kantonsregierungen oder -parlamente, Bundesversammlung, Bundesrat), Anliegen und Probleme als konkrete Aufträge für Rechtsetzungsarbeiten einzubringen. Diese Aufträge bilden die Auslöser für Rechtsetzungsarbeiten.

Funktionen

45 Die institutionalisierten Verfahren sollen eine möglichst breite Öffnung gegenüber Impulsen aus Politik, Gesellschaft, Medien, Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung gewährleisten. Diese Verfahren ermöglichen also eine Aufnahme von und eine Reaktion auf Anliegen aus diesen Kreisen und deren verbindliche „Einspeisung“ in den Rechtsetzungsprozess.

46 Die Impulse können verschiedene Ursprünge haben: Entwicklungen in der Gesellschaft, der Wirtschaft oder der Umwelt, welche von bestimmten Betroffenengruppen plötzlich als Problem wahrgenommen werden; von Vollzugsbehörden festgestellte Schwierigkeiten bei der Umsetzung bestehenden Rechts; kritische Medienberichterstattung; Weiterentwicklung höherrangigen Rechts, Ergebnisse wissenschaftlicher Studien u.a.m.

47 Die Aufnahme von Impulsen mittels formalisierter Instrumente soll nicht zuletzt die Koordination und Kohärenz der Rechtsetzungsarbeiten gewährleisten und dazu beitragen, eine Überlastung der politischen Behörden mit zu vielen Rechtsetzungsarbeiten zu vermeiden.

Massgebende Rechtsquellen

48 Artikel 5, 5a, 43a, 138–139a, 160, 181 und 184 BV (SR 101);
Artikel 107–129 Parlamentsgesetz (SR 171.10).

Auslöser und Impulse

49 Häufig wird ein politisches Thema oder Problem vorerst in der Öffentlichkeit durch einen oder mehrere Akteure (Verband, Partei, politische Gruppierung, kantonale Direktorenkonferenz, Medien usw.) thematisiert. Anschliessend wird es in eines der verschiedenen institutionalisierten Verfahren aufgenommen. Gesetzgebungsarbeiten können dabei durch die Bundesversammlung (Art. 160 BV) oder durch den Bundesrat (Art. 181 BV) ausgelöst werden.

50 In der Bundesversammlung können Initiativen durch die Ratsmitglieder, die Fraktionen, die parlamentarischen Kommissionen oder durch die Kantone (Standesinitiative) unterbreitet werden (Art. 160 BV). Anstösse zu Gesetzgebungsarbeiten erfolgen nicht selten durch Volksinitiativen. Immer bedeutsamer werden Impulse durch übergeordnetes, namentlich internationales Recht (Art. 5 Abs. 4, Art. 166, Art. 184 BV) oder aufgrund von Rechtsetzung in der EU (Bilaterale I und II und Übernahme des Schengen/Dublin-Besitzstandes). Schliesslich können auch Entscheide des Bundesgerichts gesetzgeberischen Anpassungsbedarf zur Folge haben. Bei allen Forderungen nach staatlichem Handeln ist der Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns (Art. 5a BV) zu beachten: Der Staat soll nur jene Aufgaben übernehmen, welche Private (Familien, Wirtschaft usw.) nicht erfüllen können, und der Bund soll nur insoweit tätig werden, als er eine Aufgabe besser als die Gemeinden und die Kantone wahrnehmen kann (Art. 43a BV). Zudem kann der Staat nicht nur rechtsetzend, sondern auch informell tätig werden (Gespräche mit wichtigen Akteuren, Verlautbarungen, Information u.a.m.).

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

51 Das Fachamt ist mit Impulsen zur Rechtsetzung konfrontiert. Dabei können zwei typische Fälle unterschieden werden:

- Eine übergeordnete Stelle hat dem Fachamt einen Auftrag zur Prüfung oder Vorbereitung neuer gesetzlicher Regelungen erteilt, oder es ist davon auszugehen, dass dies erfolgen wird. So stellt sich die Situation regelmässig dar, wenn Gesetzgebungsarbeiten durch einen parlamentarischen Vorstoss oder eine Volksinitiative ausgelöst werden.
- Das Fachamt stellt einen Bedarf nach Rechtsetzung fest, ohne dass ein ausdrücklicher Auftrag durch eine vorgesetzte Stelle ergangen wäre. Es will einen klaren Auftrag für ein gesetzgeberisches Tätigwerden erwirken, also dieses formell auslösen.

Analyse des Auslösers bzw. Auftragsanalyse

52 Das Vorgehen ist bei beiden Ausgangslagen grundsätzlich dasselbe.

53 Probleme analysieren und Ist-Zustand darstellen:

Das Vorgehen bei der Problemanalyse folgt in groben Zügen dem Problemlösungszyklus, vgl. Rz. 96 - 158.

54 Den Rahmen klären:

Ist die Meinungsbildung noch in einem relativ frühen Stadium, kann mit einem Aussprachepapier eine freie Diskussion im Bundesrat und damit ein Einbezug der Gesichtspunkte der verschiedenen Departemente über Ziel, Umfang sowie die grundlegenden zu verfolgenden Optionen der Vorlage ermöglicht werden.

Werden in Aussprachepapieren wichtige oder strittige Rechtsfragen aufgeworfen oder werden entgegen dem eigentlichen Zweck des Aussprachepapiers Anträge unterbreitet, ist vorgängig eine Ämterkonsultation durchzuführen.

55 Eine weitere Gelegenheit zu politischer Orientierung sind Besprechungen in ständigen Kommissionen, in interkantonalen Direktorenkonferenzen oder in anderen Gremien der Meinungsbildung. Auch Diskussionen im Parlament können Orientierungspunkte für Vorlagen bieten.

56 Bereits im Rahmen der Auftragsanalyse ist zudem eine grobe Abschätzung des zeitlichen und personellen Rahmens vorzunehmen, vgl. Rz. 77. Zu prüfen ist beispielsweise auch, ob das Vorhaben allenfalls in ein anderes, bereits laufendes Projekt aufgenommen werden kann. Je nach Problemstellung und Zeitverhältnissen müssen allenfalls Sofortmassnahmen vorgeschlagen werden.

Antrag stellen, Auftrag erwirken

57 Gestützt auf die Auftragsanalyse wird dem Auftraggeber (in der Regel dem Departement oder dem Bundesrat) Antrag über das weitere Vorgehen gestellt.

Ein solcher Antrag, mit welchem – je nach Ausgangslage – Antrag zum weiteren Vorgehen gestellt bzw. ein detaillierter Auftrag erwirkt werden soll, könnte sich z.B. wie folgt gliedern:

- Ausgangslage;
- Problemstellung und Zielsetzung;
- Mögliche Lösungsansätze (Varianten);
- Vor- und Nachteile der Varianten;
- Chancen und Risiken;
- Abschätzung des Zeitbedarfs;
- Anträge.

58 Bei Bedarf kann das weitere Vorgehen im Antrag auch stärker konkretisiert werden (vgl. Rz. 69 - 77).

59 Handelt es sich um eine überschaubare Problemstellung mit wenig heiklen politischen Implikationen, um ein kleines Projekt, von dem nur wenige oder keine verwaltungsexternen Kreise betroffen sind, und kann man sich auf eine gute Informationsbasis (insb. bereits früher getätigte Vorarbeiten) stützen, können allenfalls bereits ein Bericht oder eine Normskizze unterbreitet werden.

Ergebnis

60 Ein genehmigter Rechtsetzungsauftrag liegt vor.

Ein Rechtsetzungsprojekt planen

Übersicht

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

61 Artikel 5, 34, 36, 40, 43, 44, 56 und 57 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010);

Artikel 11–23 und 27 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1);

Richtlinien für Bundesratsgeschäfte sowie **Ablauf eines Bundesratsgeschäfts** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).

62 Für die Projektorganisation sind in der Regel die Ämter zuständig; bei grossen oder politisch heiklen Projekten kann sie auch auf Departementsstufe erfolgen. Gegebenenfalls kann der Bundesrat eine interdepartementale Projektorganisation bilden zur Bearbeitung wichtiger, departementsübergreifender Aufgaben, die zeitlich befristet sind (**Art. 56 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz**). Der Bundesrat und die Departemente können Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beiziehen (**Art. 57 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz**).

● Hinweise

63 Häufig wird der Aufwand für grössere und insbesondere komplexe Projekte anfänglich unterschätzt; er kann ein Mehrfaches des Aufwands für ein einfaches Projekt betragen.

64 Grossprojekte bedingen nicht nur einen engagierten Einsatz von Projektleitung und Projektteam, sondern auch eine gute Unterstützung durch die Departements- und Amtsleitung.

65 Es empfiehlt sich, zu Beginn eines Projekts nicht zu hohe Erwartungen der Öffentlichkeit zu wecken.

66 Bei grösseren Projekten mit hoher Wahrscheinlichkeit einer Referendumsabstimmung ist es nützlich, sich bereits in der vorparlamentarischen Phase darüber Gedanken zu machen, wie Inhalt und praktische Konsequenzen des Erlasses einer breiteren Öffentlichkeit kommuniziert werden können.

Hilfsmittel

67 Übersicht über den Zeitbedarf des Gesetzgebungsverfahrens: Sciarini, Pascal (2006). Le processus législatif, in: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder and Yannis Papadopoulos (ed.). Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Neue Zürcher Zeitung: 491- 525.

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

68 Es liegt ein Rechtsetzungsauftrag vor. Nun ist das Rechtsetzungsprojekt im Detail zu planen. Diese Aufgabe umfasst die folgenden Aspekte:

Das Umfeld berücksichtigen

69 Die Planung ist auch abhängig vom regulatorischen Umfeld. Sind Erlasse oder laufende bzw. geplante Rechtsetzungsvorhaben in demselben Gebiet oder in benachbarten Rechtsgebieten mit betroffen? Sollten allenfalls Ergebnisse eines laufenden Vorhabens zunächst abgewartet werden? Bedingt das Rechtsetzungsvorhaben Anpassungen auf übergeordneter oder nachgeordneter Regelungsstufe?

70 Besonderes Augenmerk ist auf die Sicherstellung der inhaltlichen Koordination mit allfälligen parallel ablaufenden Rechtsetzungsprozessen zu richten, zu denen Querbezüge bestehen (z.B. Änderung von Erlassen, die ihrerseits Gegenstand einer Revision sind).

Komplexität reduzieren

71 Bei sehr komplexen Rechtsetzungsverfahren ist der Steuerung besonderes Augenmerk zu schenken. Um diese zu vereinfachen, empfiehlt es sich, die Komplexität des Rechtsetzungsprojekts so weit wie möglich zu reduzieren, z.B. durch dessen Aufteilung bzw. Etappierung.

Den Ablauf realistisch einschätzen

72 Als Erstes gilt es, sich ein Bild über den Ablauf der Rechtsetzungsarbeiten zu machen (Rz. 7). Es empfiehlt sich, das Projekt entlang den Phasen des institutionellen Ablaufs zu strukturieren.

73 Zur Abschätzung der zeitlichen Dauer für ein Gesetzgebungsprojekt (Auslösung bis Inkraftsetzung) können folgende Faustregeln dienen:

- Die Hälfte der Gesetzgebungsverfahren (Änderungen und Totalrevisionen) dauert 33 Monate und weniger; der Durchschnitt liegt bei 51 Monaten, d.h. etwas mehr als 4 Jahre. Davon fallen etwas mehr als zwei Drittel der Zeit auf die Vorbereitung durch Bundesrat und Bundesverwaltung, der Rest auf die Beratungen im Parlament und auf die nachparlamentarische Phase.
- Was das Vernehmlassungsverfahren angeht, ist Folgendes zu beachten: Es dauert zwar formell nur drei Monate. Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung erfordern aber einen erheblich höheren Zeitbedarf (häufig mehr als ein Jahr). Für eine realistische Planung muss deshalb frühzeitig abgeklärt werden, ob eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt werden muss/soll.
- Es ist ausreichend Zeit (mindestens ein Jahr) einzuplanen, falls vor der Erarbeitung des Vorentwurfs ein Bericht erstellt wird (Rz. 89).
- Bei der Planung sind gegebenenfalls Vorentscheide zu treffen über die Informationsbeschaffung (Rz. 92) sowie über die Form des Einbezugs von Sach-

verstand (verwaltunginterne Arbeitsgruppe, Studienkommission, Expertenkommission usw. (Rz. 93)). Beides kann nämlich Auswirkungen auf den Zeitbedarf haben.

- Es ist ausreichend Zeit für die parallele Redaktion und für Übersetzungen einzusetzen. Nicht zu unterschätzen ist auch der Zeitbedarf für die Bereinigung von Entwürfen im Anschluss an Ämterkonsultationen, namentlich bei verwaltungsintern kontroversen Themen und/oder einer grossen Zahl von interessierten Stellen. Dieser wiederkehrende Verfahrensschritt kann jeweils zeitraubende Diskussionen erfordern, sei es mit interessierten Stellen oder amts- bzw. departementsintern (Genehmigung von Änderungen durch die vorgesetzten Stellen).
- Sind die Kantone mit der Umsetzung des Erlasses betraut, so sind ihnen ausreichende Umsetzungsfristen einzuräumen (Rz. 276).

Die richtige Organisation wählen

74 Rechtsetzungsprojekte erfordern in der Regel den Einbezug vielfältiger Kenntnisse und Fähigkeiten. Sie basieren deshalb in der Regel auf interdisziplinärer Zusammenarbeit. Rechtsetzungsarbeiten sollen immer in Zusammenarbeit mit Juristen/innen geplant und durchgeführt werden. In die Projekte müssen insbesondere aber auch Spezialisten für die jeweilige Rechtsetzungsmaterie (z.B. Ökonomen/innen, Naturwissenschaftler/innen, Ingenieure/innen, Ärzte/innen) einbezogen werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen Informatiksysteme für den Vollzug von Rechtserlassen eingesetzt werden. Daher sollen auch IKT-Fachleute frühzeitig einbezogen werden.

75 Zu achten ist auch auf die sprachliche Zusammensetzung des Projektteams. Der Einbezug von Personen unterschiedlicher Sprache (Deutsch, Französisch, ggf. Italienisch) erleichtert die parallele Redaktion sowie die spätere Übersetzung und die sprachliche Überprüfung der Texte und trägt zur Qualität der Rechtstexte bei.

Folgende Formen der Projektorganisation bieten sich für die Praxis an:

Reine Projektorganisation ("task force")	
Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none"> • Grosse Projekte; • knappe Zeitverhältnisse.
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> • Spezielle Projektorganisation für die Dauer des Projekts; • Die Projektleiterin oder der Projektleiter besitzt umfassende Kompetenzen und führt die Projektorganisation (parallel zur bestehenden Linienorganisation).
Hinweise	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzen und Verantwortlichkeiten müssen klar zugeordnet sein. • Die starke Arbeitsteilung zwischen der Projektorganisation und der bestehenden Linienorganisation kann den Austausch und den Einbezug von Sachverstand etwas erschweren und zu Konflikten innerhalb der Hierarchie führen. • Der Abschluss eines Projekts ist mit einem grösseren Umbruch ver-

bunden, indem die Mitglieder des Projektteams wieder in die herkömmliche Linienorganisation integriert werden müssen (ausser es stehen neue grössere Projekte an oder aus dem Projekt resultiert eine grössere Daueraufgabe, was aber nur selten der Fall ist).

Projektkoordination

Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none">• Kleinere bis mittelgrosse Projekte;• Organisation mit flacher Organisationsstruktur und/oder einer guten Zusammenarbeitskultur, mit Erfahrung in projektorientierter Arbeit in wechselnder Zusammensetzung.
Merkmale	<ul style="list-style-type: none">• Die Projektleitung ist bei einer Stabsstelle angesiedelt.• Die Mitglieder der Projektorganisation arbeiten weiterhin in ihren angestammten Einheiten und sind ihren Linienvorgesetzten unterstellt.• Der Projektleiter koordiniert, unter Absprache mit den Linienvorgesetzten, die Rechtsetzungsarbeiten.
Hinweise	<ul style="list-style-type: none">• Beim Abschluss des Projekts werden die Projektleitung und die Projektmitarbeitenden jeweils mit neuen Aufgaben betraut oder widmen sich wieder ihren angestammten Aufgaben; Neuunterstellungen finden nicht statt.

Mischformen

Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none">• Kleinere bis mittelgrosse Projekte;• Mehrdimensionalität der Aufgabenstellung, daher insb. Einbezug von unterschiedlichem Fachwissen notwendig.
Merkmale	<ul style="list-style-type: none">• Eine häufige Mischform ist die Zuteilung der Projektverantwortung an eine bestehende Organisationseinheit (meist Rechtsdienst oder fachlich verantwortliche Dienststelle), ergänzt um Projektmitarbeitende aus anderen Dienststellen. Letztere bleiben ihren Linienvorgesetzten unterstellt (wie im Modell "Projektkoordination").• Eine weitere, allerdings seltener genutzte Möglichkeit ist die Matrixorganisation: Die Projektmitarbeitenden unterstehen in ihren projektbezogenen Aufgaben dem Projektleiter, in ihren übrigen Funktionen aber ihren jeweiligen Linienvorgesetzten. Es findet somit eine Doppelunterstellung statt
Hinweise	<ul style="list-style-type: none">• Mischformen dominieren in der Praxis.• Mischformen ermöglichen eine straffe Projektführung bei gleichzeitigem Einbezug verschiedener Fachpersonen.• Sie können aber auch mit Konflikten aufgrund doppelter Loyalitäten und sich daraus ergebender unterschiedlicher Prioritäten verbunden sein.

Genügend personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen

- 77 Gestützt auf die Ablaufplanung und die organisatorischen Festlegungen sind die personellen und finanziellen Mittel für das Projekt abzuschätzen. Nachfolgend einige Bemerkungen zu den einzelnen Phasen des Rechtsetzungsprojekts:
- Vorverfahren der Rechtsetzung: Hier fällt erfahrungsgemäss der grösste Aufwand an: Erarbeiten des Vorentwurfs, Vernehmlassung, Erarbeiten von Botschaft und Gesetzesentwurf.
 - Parlamentarische Phase: Auch hier kann beträchtlicher Aufwand anfallen: Erarbeiten von Führungsdossiers, von ergänzenden Berichten und ggf. von alternativen Regelungsvorschlägen, Prüfung von und Stellungnahme zu Anträgen, die in Kommissionen und Räten gestellt werden.
 - Eine allfällige Abstimmungsphase löst ebenfalls grössere Arbeiten aus: Erarbeiten von Texten für die Erläuterungen des Bundesrats, Abstimmungsargumentarium, Vorbereiten von Referaten für Mitglieder des Bundesrats.
 - Nachparlamentarische Phase: Ist gleichzeitig die Ausführungsgesetzgebung vorzubereiten, kann der Aufwand in der parlamentarischen und nachparlamentarischen Phase etwa gleich hoch oder gar höher als in der vorparlamentarischen Phase sein. Bei der Zeitplanung für eine Verordnung lohnt es sich, auch für die Phase danach (z.B. Erarbeitung von Vollzugshilfen) ausreichende Ressourcen vorzusehen.
- 78 Finanziell fallen (neben den Salären für die internen Projektmitarbeitenden, die aber nicht separat budgetiert werden müssen) vor allem Aufwendungen für Beratung (Expertenhonorare, Gutachten und andere externe Mandate), Spesen (z.B. Reiseentschädigungen) und für Übersetzungen an (häufig müssen Übersetzungen aufgrund des Zeitdrucks extern vergeben werden). Bei sehr grossen Projekten fallen allenfalls weitere Kosten an (Büro, Infrastruktur für die Informations- und Kommunikationstechnologie, Public Relations u.a.m.).

Für Information und Kommunikation sorgen

- 79 Auch der Information und Kommunikation ist bei der Planung ausreichend Beachtung zu schenken. Die Informationsdienste sind rechtzeitig zu dokumentieren, vgl. Rz. 38.

Die Projektplanung genehmigen lassen

- 80 Die Projektplanung bedarf der Genehmigung durch die auftraggebende Stelle (in der Regel das Departement, manchmal das Amt, allenfalls auch der Bundesrat), damit sie für die unmittelbaren Beteiligten verbindlich wird. Das entsprechende Planungsdokument gibt namentlich über folgende Punkte Auskunft:
- Ziele, Phasen und zu erreichende Meilensteine des Projekts;
 - Projektorganisation, insb. Kompetenzen der Projektleitung;
 - erforderliche Ressourcen (personell und finanziell, ggf. weitere wie Informatikmittel, Büros usw.);

- weiteres Vorgehen, nächste Schritte.

Das Projektcontrolling sicherstellen

81 Die Projektleitung (sowie ggf. zusätzlich eine mit Controlling-Aufgaben betraute Stelle des Amtes oder des Departements) überprüft den Projektfortschritt laufend im Hinblick auf die gesetzten Etappenziele. Sie passt die Projektplanung an all-fällige Änderungen der Ziele, des Zeitplans, der verfügbaren Ressourcen usw. an. Über wesentliche Änderungen in der Planung sind die übergeordneten Behörden zu informieren bzw. zu konsultieren.

Ergebnis

82 Es liegt eine genehmigte Projektplanung vor. Das Projektcontrolling ist sichergestellt.

Konzept

Vorbereitung der Arbeiten und Informationsbeschaffung

Übersicht

Begriff und Funktion

- 83 Die Konzeptphase ist der Redaktion des Vorentwurfs und des erläuternden Berichts vorgeschaltet. Sie besteht in der Erarbeitung einer tragfähigen Grundlage für den Vorentwurf. Dies setzt verschiedene Arbeitsschritte (Problemdefinition, Zielformulierung, Lösungsauswahl) voraus. Gestützt darauf wird ein Normkonzept erarbeitet. Dessen Erarbeitung und Genehmigung ermöglichen die sachgerechte Steuerung der nachfolgenden Erlassredaktion.

Massgebende Rechtsquellen

- 84 Artikel 7, 57 und 57a - 57g Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010).

Zu beachten bei der Einsetzung von ausserparlamentarischen Kommissionen: Artikel 8a - 8t Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1).

● Hinweise

- 85 Ab den ersten Vorarbeiten die Interdisziplinarität und damit auch den Einbezug von Juristen/innen in die Projektorganisation sicherstellen.
- 86 Bereits bestehende Dokumente zum Problem bzw. zum Regelungsgegenstand berücksichtigen.

Unterstützung

- 87 Unterstützung bieten die auf der Webseite **Ämterkonsultation** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich) erwähnten Stellen.

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangssituation

- 88 Ein Auftrag zur Erarbeitung eines Erlassentwurfs liegt vor.
Eine Planung des Rechtsetzungsprojekts (vgl. Rz. 61) ist erfolgt.
Nun ist die Beschaffung der zur Erarbeitung eines Vorentwurfs nötigen Informationen sicherzustellen. Dabei sind folgende drei Aspekte zu berücksichtigen:

Erarbeitung vorgängiger Wissensgrundlagen in Form eines Berichts?

- 89 Meist ist kein Bericht nötig. Die Erarbeitung eines Berichts vorgängig zu den Gesetzgebungsarbeiten kann für das zuständige Amt aber namentlich in folgenden Fällen angezeigt sein: Es gelingt dem Amt (auch in Zusammenarbeit mit

anderen Bundesämtern, den Kantonen und den interessierten Kreisen) nicht, die nötigen Wissensgrundlagen beschaffen; das Amt ist mit umfangreichen, neuen Problemen oder mit Unsicherheiten über die aktuelle Situation und über die mit dem Erlass zu verfolgenden Ziele konfrontiert; gegebenenfalls sind neue, komplexe Handlungsinstrumente zu schaffen. Der Bericht kann durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, durch eine Studienkommission, durch eine paritätische Arbeitsgruppe Bund-Kantone oder durch einen oder mehrere Experten/innen erarbeitet werden (vgl. Rz. 94).

90 Der Auftrag zur Erarbeitung eines Berichts erfolgt in der Regel durch das Departement bzw. wird vom zuständigen Amt beim Departement erwirkt. Manchmal ergeht der Auftrag durch die Amtsleitung.

91 Mögliche Adressaten und Zwecke eines solchen Berichts können sein:

- Departementsvorsteher/in: Grundlage für Vorentscheide;
- Bundesrat: Grundlage für eine vertiefte Diskussion und Weichenstellung oder zur Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens (Grundsatzfragen ohne Normtexte);
- Bundesversammlung: Information über das geplante Vorgehen.

Informationsquellen bestimmen

92 Bei der Rechtsetzung kann sich das Fachamt namentlich folgender, miteinander kombinierbarer Möglichkeiten der Beschaffung wissenschaftlicher und administrativer Informationen bedienen:

- Systematisches Aufarbeiten bestehender öffentlich zugänglicher Informationen (z.B. Expertenberichte, Berichte des Bundesrats an die Bundesversammlung, Berichte parlamentarischer Kommissionen, statistische Daten);
- Beschaffen von Informationen bei anderen Dienststellen der Bundesverwaltung (z.B. Bundesamt für Statistik);
- Beschaffen von Informationen bei kantonalen oder anderen Behörden (z.B. im Rahmen einer Umfrage in Zusammenarbeit mit einer kantonalen Direktorenkonferenz);
- Vergabe eines externen Auftrags (z.B. Ländervergleich beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung, Grundlagenstudie oder Evaluation der geltenden Regelung durch ein Universitätsinstitut oder durch ein privates Büro);
- Durchführung eines Hearings (z.B. bei Kantonen, Organisationen, Verbänden).

Form des Einbezugs von Sachverstand bestimmen

93 Gelegentlich können die für die Erarbeitung des Erlasses notwendigen Informationen rein amtsintern (Sachbearbeiter, amtsinterne Arbeitsgruppe) beschafft werden. In der Regel und insbesondere bei umfangreichen und bei politisch konfliktträchtigen Themen wird bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs auf amts- oder verwaltungsexternen Sachverstand zurückgegriffen. Bei Vorhaben, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen, namentlich bei der Umsetzung bzw. beim

Vollzug, sind die Kantone über eine geeignete Vertretung einzubeziehen. Ist ein solcher Beizug nicht möglich oder nicht angezeigt, ist dies zu begründen.

94

Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe

Eignung	Verwaltungsinterne Arbeitsgruppen eignen sich vor allem, wenn der Sachverstand bei der Verwaltung konzentriert ist, wenn das Thema kaum externe Interessen betrifft oder wenn es wenig konfliktträchtig ist. Sie können auch eingesetzt werden, um den Arbeitsrahmen abzustecken und das weitere Vorgehen zu bestimmen.
Zusammensetzung, Präsidium	Kleiner Personenkreis (sieben bis zehn Personen) unter verwaltungsinterner Leitung, der sich vor allem aus Angehörigen der Bundesverwaltung zusammensetzt.
Einsetzung	Verwaltungsinterne Arbeitsgruppen werden durch das Departement oder, nach Orientierung des/der Departementvorstehers/in, durch die Amtsleitung eingesetzt.

Studienkommission

Eignung	Studienkommissionen eignen sich für wissenschaftlich-methodische Aufgaben, z.B. für Vorstudien oder für das Erarbeiten eines Berichts. Sofern notwendig, können politische Anliegen durch Hearings, eventuell ergänzt durch ein Frageschema, in Erfahrung gebracht werden.
Zusammensetzung, Präsidium	Eine Studienkommission besteht aus Sachverständigen und sollte höchstens 15 Mitglieder aufweisen. Den Vorsitz übernimmt in der Regel eine Person aus der Verwaltung. Ein verwaltungsexternes Präsidium kann sich aufdrängen, wenn die entsprechende Person über grossen Sachverstand, praktische Erfahrung und/oder grosse Unabhängigkeit verfügt.
Einsetzung	Studienkommissionen werden durch das Departement eingesetzt.

Expertenkommission

Eignung	Expertenkommissionen werden mit der Erarbeitung eines Erlassentwurfs oder von Detailstudien betraut. Sie haben oft auch konsensbildende Funktionen und eignen sich somit für konfliktträchtige Fragen.
Zusammensetzung, Präsidium	Expertenkommissionen bestehen in der Regel überwiegend aus verwaltungsexternen Fachleuten, welche bezüglich Interessengruppen, Geschlechtern, Sprachen, Regionen und Altersgruppen möglichst ausgewogen zusammengesetzt sind. Je grösser die Zahl der Mitglieder ist, desto höher sind in der Regel auch der administrative Aufwand, die Kosten und desto schwerfälliger sind häufig die Diskussionen. Eine Expertenkommission sollte deshalb höchstens 20 Mitglieder haben. Sie kann sich in Subkommissionen organisieren. Sie steht unter verwaltungsinterner (Regelfall) oder externer Leitung (besonderer Sachverstand und Erfahrung, grosse Unabhängigkeit, hohe Akzeptanz).
Einsetzung	Expertenkommissionen werden durch den Bundesrat oder nach Orientierung des Bundesrats durch das Departement eingesetzt.

Ausserparlamentarische Kommission

Eignung	Ausserparlamentarische Kommissionen stehen dem Bundesrat oder einem Departement in bestimmten Gebieten beratend und für vorbereitende Aufgaben dauerhaft zur Verfügung.
Zusammensetzung und Einsetzung	Sie werden nach den Grundsätzen von Artikel 57a - 57g Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010) und Artikel 8a - 8i Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1) eingesetzt.

Die Amtsdauer der Mitglieder beträgt vier Jahre. Sie richtet sich nach der Legislaturperiode des Nationalrates.

Paritätische Kommission Bund-Kantone

Eignung	Paritätische Kommissionen sind vor allem angezeigt, wenn Rechtsetzungsvorhaben die Kantone in hohem Masse betreffen.
Zusammensetzung, Präsidium	Sie sind zu gleichen Teilen aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzt, allenfalls ergänzt durch weitere Vertreter (z.B. Gemeindeverband, Städteverband). Eine paritätische Projektorganisation kann mehrfach gestuft sein (z.B. paritätisches politisches Leitorgan, paritätische Projektorganisation). Die Leitung kann durch einen Vertreter des Bundes oder der Kantone und gegebenenfalls auch gemeinsam (Ko-Leitung) wahrgenommen werden.
Einsetzung	Paritätische Kommissionen werden vom Bundesrat, allenfalls vom Departement im Einvernehmen mit den Kantonen eingesetzt.

Experte/in

Eignung	Experten/innen sind geeignet, wenn Sachverstand bei einer spezifischen Person gebündelt ist und das Thema politisch wenig konflikträchtig ist.
Einsetzung	Experten/innen werden durch das zuständige Amt beauftragt.

Ergebnis

95 Das Vorgehen zur Erarbeitung des Vorentwurfs, namentlich die Form der Wissensbeschaffung, ist geklärt.

Nun beginnt die eigentliche inhaltliche Arbeit. Dabei sind vorerst das Problem, die Ziele, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die geeigneten Lösungen sowie die anzustrebende Lösung zu umschreiben, bevor ein Normkonzept und anschliessend die Normtexte erarbeitet werden.

Das Problem definieren

Übersicht

Definition

96 Die Problemdefinition gibt Aufschluss darüber, ob und ggf. aus welchen Gründen ein Tatbestand neu oder anders als bisher geregelt werden muss.

Funktion

97 Die Problemdefinition ist vor allem bedeutsam, um anschliessend den exakten Handlungsbedarf auszuloten und die geeigneten Instrumente auszuwählen. Sie ist deshalb die Basis für alle nachfolgenden Arbeitsschritte. Sie stellt sicher, dass vor dem Einleiten von Massnahmen die Situation ausreichend abgeklärt wird. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, damit namentlich dem Subsidiaritätsprinzip Genüge getan wird. Aus diesem Grunde ist eine umfassende, sorgfältige und ausgewogene Problemanalyse wichtig.

● Hinweise

- 98 Die einzelnen Schritte des Problemlösungszyklus (Problemdefinition, Zielbestimmung usw., vgl. Rz. 7) werden hier in einem linearen Ablauf präsentiert. Es handelt sich aber häufig um einen iterativen Prozess. Beispielsweise zeigt sich bei der Zielbestimmung, dass die Problemdefinition noch nicht genügend aussagekräftig ist und ergänzt werden muss. Oder bei der Lösungsbewertung zeigt sich, dass die Zielbestimmung noch Mängel aufweist und dass die Ziele umfassender und präziser festgelegt werden müssen.
- 99 Die einzelnen Schritte des Problemlösungszyklus ermöglichen nicht nur das systematische Finden einer geeigneten Lösung. Sie stellen auch wichtige Grundlagen für den erläuternden Bericht bereit. Schriftliche Texte sind möglichst so abzufassen, dass sie integral in den erläuternden Bericht übernommen werden können.
- 100 Die Problemanalyse ist eng verwoben mit der Analyse des Ist-Zustands (Problem = Differenz zwischen Ist- und Sollzustand). Gelegentlich ergibt sich ein Bedarf für Rechtsetzung nicht aufgrund eigentlicher Probleme, sondern deshalb, weil die Rechtsentwicklung fortschreitet, sich neue Spielräume ergeben und bessere Lösungsmöglichkeiten vorliegen.
- 101 Manchmal ist es sinnvoll, die Problemanalyse anderen Bundesstellen (vom Sachverhalt betroffene andere Dienststellen) oder externen Experten/innen zur Stellungnahme vorzulegen.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

- 102 Ein Auftrag für das Erarbeiten eines Vorentwurfs liegt vor und die Modalitäten für die Grundlagenbeschaffung und den Einbezug von Sachverstand sind bestimmt. Die Problemanalyse bzw. die Ist-Zustands-Ermittlung umfassen folgende – z.T. parallel, z.T. nacheinander – ablaufende Arbeitsschritte.

Analyse des Auftrags/Auslösers

- 103 Der Auslöser bzw. Auftrag für ein Rechtsetzungsprojekt nennt üblicherweise gewisse Probleme und verlangt mehr oder weniger konkret formulierte Abhilfen. Meist ist der Auftrag bzw. der Auslöser auf die dahinterliegenden Ziele sowie die Übereinstimmung mit der vorgeschlagenen Stossrichtung der Massnahmen zu überprüfen und inhaltlich zu vertiefen.
- 104 Manchmal ist die Problemdefinition nämlich zu einseitig gehalten und auf bestimmte Lösungsvorschläge ausgerichtet bzw. sie schliesst andere Lösungen aus oder sie ist sehr allgemein gehalten. Gelegentlich werden auch Gründe für staatliches Handeln genannt, die zu wenig durchdacht sind und nicht den eigentlichen Absichten der Behörden entsprechen.

Ermitteln von Problemursache und -dynamik

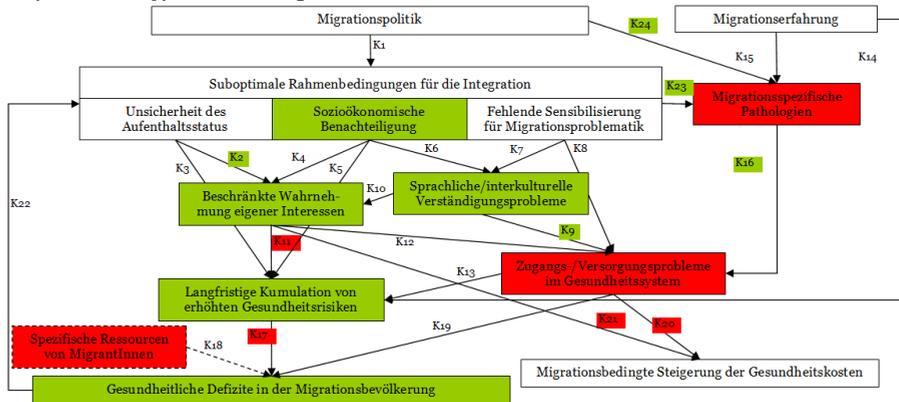
105 Das zuständige Amt nimmt aufgrund seines Sachverstandes und allenfalls bei-
bezogener Experten/innen eine eigene Analyse des Problems und seiner Dyna-
mik vor. Verschiedene Kriterien ermöglichen eine solche Analyse:

- Beschaffenheit: Worin besteht das Problem, worin äussert es sich?
- Ursache: Worauf ist das Problem zurückzuführen, welches sind seine Entstehungsgründe?
- Umfeld: Welches sind die Rahmenbedingungen in der Gesellschaft, der Wirtschaft, der Umwelt usw.?
- Bisherige Massnahmen: Welche Massnahmen wurden bisher auf kantona-
ler/kommunaler, auf Bundes- und auf internationaler Ebene getroffen? Warum
haben sie nicht ausreichend gewirkt? Wurden die Massnahmen bereits evaluiert?
Welche Erkenntnisse haben sich ergeben?
- Dynamik: Ist eine Entwicklung erkennbar (periodische Ausprägungen, Regel-
mässigkeiten)?
- Dauer: Ist das Problem vorübergehender oder dauerhafter Natur?
- Betroffenheit: Wer oder was ist wie stark von diesem Problem betroffen?
- Schnittstellen: Mit welchen anderen Bereichen und Staatsaktivitäten hängt das
Problem zusammen?
- Folgen eines Handlungsverzichts: Was würde geschehen, wenn auf eine Inter-
vention verzichtet würde? Auf welche Weise und in welcher Intensität würden
andere Sachgebiete betroffen?

Gegebenenfalls Darstellung der Problemursachen in Form einer grafischen Darstellung

106 Bei Bedarf können die Ursachen und die Zusammenhänge des Problems sowie
dessen Dimensionen in einer grafischen Darstellung veranschaulicht werden
(kausale Modellierung).

Beispiel: Kausalhypothesen zu Migration und Gesundheit



Legende:

- K: Kausalhypothese
- Rot: Empirische Evidenz umstritten
- Grün: Empirische Evidenz vorhanden
- : Positive Einflüsse

Quelle: Büro Vatter u.a. Evaluation der Strategie "Migration und Gesundheit 2002–2006", Beilagenband 1: Evaluation des Programmkonzepts, Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Bern, Februar 2006.

Bei Bedarf: Entwicklung von Szenarien

Häufig werden Szenarien, d.h. alternative Zukunftsentwürfe über das Problem und das künftige Regelungsfeld, entwickelt. Damit kann den Unsicherheiten der Entwicklung und – anschliessend bei der Bewertung möglicher Lösungen – den Chancen und Risiken bestimmter Lösungsstrategien besser Rechnung getragen werden.

Ergebnis

Die Problemdefinition liegt in schriftlicher Form vor (ggf. ergänzt mit einer grafischen Abbildung).

Sie bildet die Grundlage für das Kapitel "Ausgangslage" im erläuternden Bericht und später in der Botschaft zum Erlassentwurf.

Die Problemdefinition bildet ferner die Grundlage für die anschliessende Zielbestimmung und für die Lösungssuche.

Der Rechtsetzungsprozess kann auch abgebrochen werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Gesellschaft, die Wirtschaft oder die Kantone und Gemeinden mit dem Problem innert nützlicher Frist selbst fertig werden können. Weitere Massnahmen nicht-rechtsetzenden Charakters (Realakte, Praxisänderung usw.) oder vertragliche Regelungen können ebenfalls ins Auge gefasst werden.

Das Ziel formulieren

Übersicht

Begriff

111 Im Rahmen der Zielformulierung wird festgelegt, welche Situation erreicht oder
112 zumindest angestrebt werden sollte.

Funktion

112 Die Zielformulierung hat vier Funktionen:

- Das Ziel gibt die Richtung für die anschliessende Lösungssuche vor.
- Das Ziel ist das Kriterium für die Bewertung von Lösungsalternativen.
- Das Ziel ist bedeutsam für die spätere Auslegung des Erlasses.
- Das Ziel bildet zudem einen Referenzpunkt für eine spätere Evaluation der Wirksamkeit des Erlasses.

● Hinweise

113 Die Zielformulierung wird im erläuternden Bericht bzw. in der Botschaft des
114 Bundesrats in der Regel im Kapitel "Ausgangslage" wiedergegeben.

114 Die Zielformulierung kann später im Erlass als Ziel oder Zweck verankert werden. Die entsprechenden Bestimmungen geben den rechtsanwendenden oder rechtsprechenden Behörden Hinweise für die Interpretation der einzelnen Bestimmungen.

115 Die Zielformulierung soll lösungsneutral sein, d.h. nicht von einer fixierten Lösungsidee ausgehen; dadurch wächst die Chance, dass bei der Lösungssuche auch Ideen auftauchen, die sonst bereits ausgeschlossen worden wären; alle sinnvollen Lösungen sollen möglich sein.

116 Es sind diejenigen Kontrollkriterien zu definieren, an denen die erarbeiteten Lösungsvarianten gemessen werden sollen (Operationalisierung der Ziele; wie viel ist zu erreichen, wie gut ist etwas zu erreichen?).

117 Die Ziele sollen so formuliert werden, dass sie für alle beteiligten Personen verständlich und klar sind.

118 Ziele und Mittel lassen sich nicht immer trennscharf unterscheiden, sondern ergeben sich aus der Abstraktionshöhe des Betrachters/der Betrachterin.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

119 Ein Auftrag für das Erarbeiten eines Vorentwurfs liegt vor und die Modalitäten für die Grundlagenbeschaffung und den Einbezug von Sachverstand sind bestimmt. Eine Problemanalyse liegt ebenfalls vor.

Zielanalyse des Auftrags und des politischen Umfelds

120 Die impliziten oder expliziten Ziele im Auftrag werden ermittelt. In die Zielanalyse werden alle relevanten Dokumente (Legislaturplanung, parlamentarische Vorstösse und Stellungnahmen des Bundesrats, Stellungnahmen in den eidgenössischen Räten bzw. in parlamentarischen Kommissionen u.a.m.) einbezogen.

Setzen eines konsensfähigen und realistischen Ziels

121 Es wird ein realistisches und möglichst konkretes Ziel formuliert.

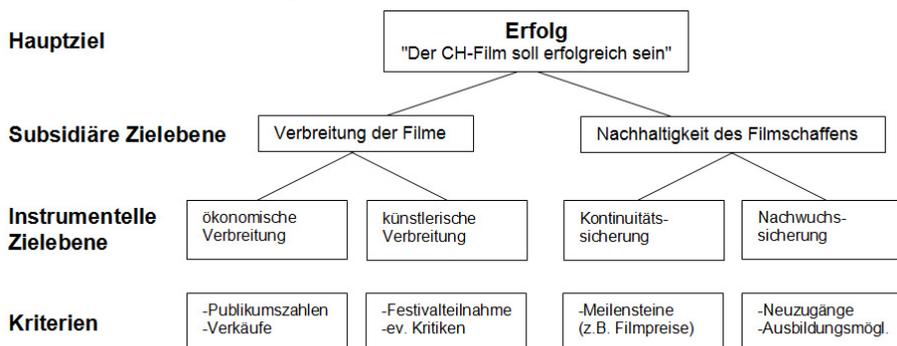
Bei Bedarf: Erarbeiten eines Zielbaums

122 Nicht selten besteht für den Gegenstand, für welchen eine Regelung in Betracht gezogen wird, ein komplexes Zielgefüge. Dabei können die einzelnen Ziele sich zu einander harmonisch oder widersprüchlich verhalten.

Zu berücksichtigen sind die Rahmenbedingungen. Es werden Vorgaben (z.B. Schutz der Grundrechte, Kostenneutralität, Vollzug durch Kantone, Minimierung von Nebenwirkungen) festgelegt, welche bei der Problemlösung nicht verletzt werden dürfen.

Das Verhältnis der Ziele zu einander (z.B. Ober-, Mittel-, Unterziele) lässt sich in grafischer Form durch einen Zielbaum veranschaulichen.

123 **Beispiel: Zielbaum Filmförderung**



Quelle: Cine-Bulletin 12/2005

Bei Bedarf: Operationalisierung des Ziels

124 Die Zielformulierung gewinnt an Klarheit und Präzision, wenn das Ziel nicht in unbestimmte Rechtsbegriffe gekleidet ist, sondern eine präzise Vorgabe enthält, die mit einer Kennzahl oder einem Indikator gemessen werden kann.

• Beispiel

- Anstatt: Eine namhafte Senkung des CO₂-Ausstosses. Präziser: Eine Senkung des CO₂-Ausstosses um 20 % gegenüber 2007 bis ins Jahr 2020

Ergebnis

125 Eine Zielformulierung liegt in schriftlicher Form (ggf. ergänzt durch grafische Abbildung) vor. Sie kann in den erläuternden Bericht (Kapitel "Ausgangslage", "Die beantragte Neuregelung" und/oder "Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung") integriert werden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen ermitteln

Übersicht

Funktion

126 Jeder neue oder geänderte Erlass muss sich in den bestehenden rechtlichen Rahmen einfügen. Sein Inhalt muss ausreichend früh im Prozess festgelegt werden, damit sichergestellt ist, dass eine Rechtsetzungskompetenz besteht sowie die Übereinstimmung mit höherrangigem Recht und die Kohärenz der Rechtsordnung sichergestellt sind.

• Hinweise

127 Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden nicht einfach am Beginn des Prozesses ermittelt, sondern im Rahmen des Projektfortschritts ständig neu konkretisiert.

128 Die rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. fehlende Verfassungsgrundlage für bestimmte Lösungsansätze) sind ein wichtiges Element bei der Lösungssuche und -bewertung, aber sie dürfen nicht alleine ausschlaggebend sein.

129 Zu berücksichtigen sind namentlich die Querschnittsgesetze (z.B. allgemeine verfahrensrechtliche Bestimmungen oder die Subventionsgesetzgebung).

130 Die Neuschaffung oder Änderung des Erlasses ist mit anderen Rechtsetzungsarbeiten zu koordinieren, welche die gleiche Materie, die gleichen Erlasse oder miteinander durch Verweise verbundene Erlasse betreffen.

Hilfsmittel

131 **Gesetzungsleitfaden**, 3., nachgeführte Auflage 2007, Kapitel 3, 4 und 6

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

132 Ein Auftrag für das Erarbeiten eines Vorentwurfs liegt vor und die Modalitäten für die Grundlagenbeschaffung und den Einbezug von Sachverstand sind bestimmt. Die Ermittlung der Rahmenbedingungen kann nach der Problemdefinition und Zielbestimmung einsetzen, gegebenenfalls aber auch parallel laufen. Zwei Aspekte des geltenden Rechts sind zu berücksichtigen:

Rechtsetzungskompetenz des Bundes

- 133 Bei der Schaffung eines Erlasses gilt es abzuklären, ob der Bund eine ausreichende Verfassungsgrundlage hat, um in einem Aufgabengebiet tätig zu werden und eine bestimmte Massnahme zu treffen. Besteht eine Verfassungsgrundlage, dann ist ihre Tragweite abzuklären und, falls sie nicht ausreichend ist, ihre Änderung ins Auge zu fassen. Fehlt eine Verfassungsgrundlage, ist gegebenenfalls deren Schaffung vorzusehen oder auf eine Bundesregelung zu verzichten.

Rechtlicher Rahmen

- 134 Zu berücksichtigen sind das Völker-, das europäische sowie das Bundesrecht. Dazu gehören das sich bereits in Kraft befindliche Recht, aber auch bereits bestehende Erlassentwürfe bzw. laufende Rechtsetzungsvorhaben.

-
- 135 **Völkerrecht** In die rechtlichen Überlegungen einzubeziehen ist das internationale Recht, auch wenn es nicht zwingenden Charakter hat. Ohne Not sollte man nicht von im internationalen Recht gesetzten Standards abweichen, um nicht das Risiko von Widersprüchen im Falle eines späteren Beitritts zu einer internationalen Vereinbarung zu schaffen. In materieller Hinsicht gilt es abzuklären, ob das zu lösende Problem nicht Gegenstand von Staatsverträgen bildet, welche von der Schweiz bereits unterzeichnet, genehmigt oder ratifiziert worden sind. Die entsprechenden Teile der Systematischen Sammlung des Bundesrechts sind zu konsultieren.

Europäisches Recht Grundsätzlich muss das Recht der Europäischen Union nicht zwingend ins Bundesrecht übernommen werden. Es gilt allerdings, rechtliche Unterschiede zu vermeiden, welche zu Problemen im Verhältnis zur EU führen könnten. Im Gegensatz dazu führen die Bilateralen I und II zu rechtlichen Verpflichtungen für die Schweiz. Dabei gilt der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des jeweiligen Abkommens geltende Rechtsbestand der Europäischen Union auch für die Schweiz. Berücksichtigt werden muss aber auch die seither eingetretene Weiterentwicklung des EU-Rechts in dem vom Abkommen erfassten Bereich. Für deren Übernahme durch die Schweiz gelten je nach Vertrag unterschiedliche Grundsätze und Verfahren. (vgl. [Gesetzgebungsleitfaden](#), 3., nachgeführte Auflage 2007, Rz. 533 ff.).

Bundesrecht Eine Überprüfung der Bestimmungen des Bundesrechts hilft zu entscheiden, welche Aspekte des Problems bereits Gegenstand einer rechtlichen Regelung sind, und ob es besser ist, einen neuen Erlass zu erarbeiten oder die bestehenden Erlasse zu ändern.

Ergebnis

- 136 Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind den Projektverantwortlichen bekannt und werden laufend in ihre Überlegungen einbezogen.

Geeignete Lösungen suchen

Übersicht

Funktion

137 Ein systematisches Vorgehen bei der Lösungssuche soll vermeiden, dass sich die Auswahl bzw. die spätere Erlassredaktion vorschnell auf eine (z.B. in der Öffentlichkeit geforderte) unzweckmässige Regelung beschränkt. Es soll sicherstellen, dass das grosse Potenzial staatlicher Massnahmen berücksichtigt wird bzw. neue Lösungen geprüft und allenfalls angewendet werden.

● Hinweise

138 Möglichst konsensorientierte Lösungen suchen.

139 Möglichst Lösungen suchen, welche zur Verwirklichung der Grundrechte beitragen (Art. 35 BV).

Arbeitsschritte

Ausgangslage

140 Probleme und Ziele sind festgelegt.

Inventar möglicher Lösungen erstellen

141 Es gilt Lösungen zu finden, die geeignet sind, das Problem zu bewältigen bzw. die gesetzten Ziele zu erreichen. Zu prüfen sind: formelles und informelles staatliches Handeln, Handeln auf Ebene des Bundes als auch der Kantone und Gemeinden, unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit mit Privaten, auch Nicht-Handeln.

142 Die Suche nach möglichen Lösungen setzt eine eingehende Kenntnis des Problems und der festgelegten Ziele und gegebenenfalls der bestehenden Lösungsansätze in anderen Staaten oder Gliedstaaten sowie in ähnlich gelagerten Fragen voraus.

143 Die Lösungssuche ist aber auch ein kreativer Prozess (u.a. auch Einsatz von Kreativitätstechniken wie Brainstorming oder Mind Mapping), aus dem sich auch neue Ansätze herauskristallisieren können.

144 Folgende Überlegungen können bei der Suche nach möglichen geeigneten Lösungen helfen:

- Welche Logik liegt dem vorliegenden Problem zugrunde? Wie kann der Staat auf die entsprechenden Akteure einwirken, damit eine positive Veränderung erreicht werden kann?
- Welche Lösungen zum vorliegenden Problem sind in der politischen Öffentlichkeit vorgeschlagen worden?

- Welche Lösungen bzw. konkrete Regelungen gibt es auf Ebene der Kantone bzw. in vergleichbaren Staaten zum vorliegenden Problem bzw. Sachverhalt (Ergebnis eines Rechtsvergleichs)?
- Gibt es in anderen Sachgebieten ähnliche Problemstellungen? Welche Lösungen wurden dort getroffen?
- Für die Lösung des Problems können eines oder mehrere der nachfolgend aufgeführten staatlichen Handlungsinstrumente grundsätzlich geeignet sein: Bewilligungspflicht, Strafbestimmungen, administrative Zwangsmittel, finanzielle Bestimmungen (z.B. Steuern, Lenkungsabgaben, Subventionen) sowie Haftpflichtbestimmungen, Planung, Verfahrens- und Organisationsbestimmungen, Überzeugung und Information, partnerschaftliche Instrumente und Realakte. (vgl. **Gesetzgebungsleitfaden**, 3., nachgeführte Auflage 2007, Rz. 660 - 862.)
- Gibt es bestimmte Lösungsansätze bzw. -strategien, welche für das vorliegende Problem besonders geeignet sind: z.B. marktwirtschaftliche Strategien, d.h. das Schaffen (neuer) funktionierender Märkte, privatrechtliche Strategien (z.B. das Schaffen zusätzlicher Rechtsansprüche), Verbots- und Strafstrategien, pädagogische Strategien (Vorbildfunktion des Staates, Schaffen von Labels, Informationskampagnen usw.), partnerschaftliche Strategien (Zusammenarbeit Staat-Private)?
- Bei der Lösungssuche ist zu beachten, dass für spezifische Probleme in der Regel auch massgeschneiderte Lösungen zu treffen sind. Es können durchaus auch neuartige Lösungen geschaffen werden.

Wenig geeignete Lösungen ausscheiden

145 Aufgrund einer summarischen Prüfung können in der Regel gewisse Lösungen ausgeschieden werden, z.B. weil sie unverhältnismässig sind (andere, geeignete Lösungen stehen zur Verfügung, welche geringere Belastungen der Privaten zur Folge haben), weil sie wenig wirksam erscheinen, zu teuer sind, rechtlich schwierige Probleme stellen (Unvereinbarkeit mit bereits getroffenen anderen Lösungen, Notwendigkeit einer Verfassungsrevision u.a.m.) oder kaum konsensfähig sind.

Geeignete Lösungskombinationen und -alternativen entwickeln

146 Die Lösungsansätze können wie folgt weiterentwickelt werden:

- Lösungen, die sich in ihren Wirkungen gegenseitig ergänzen oder verstärken, werden zu Lösungspaketen zusammengefasst. Dabei kann es sich auch um Lösungen handeln, welche in eine zeitliche Reihenfolge gebracht werden können (z.B. mildere Massnahmen am Anfang, stärkere für den Fall, dass Erstere zu wenig wirksam sind).
- Lösungen oder Lösungspakete, die sich ausschliessen, bilden Alternativen, welche einander gegenüber gestellt werden können.
- Lösungen, die in sich unterschiedlich ausgestaltet werden können, können zu Teilvarianten gruppiert werden.

Anschliessend kann eine Bewertung der Lösungen vorgenommen werden.

Ergebnis

- 147 Es liegt ein Inventar der grundsätzlich geeigneten Lösungen vor.
Dieses bildet einen Bestandteil des Kapitels "Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung" im erläuternden Bericht bzw. in der Botschaft.

Lösungsvarianten bewerten, Auswahl treffen

Übersicht

● Hinweise

- 148 Die grundsätzlich geeigneten Lösungen werden auf ihren Beitrag zum Erreichen der Ziele und somit mit Blick auf die mutmasslichen Auswirkungen bewertet. Gestützt auf die Bewertung wird entschieden, welche Massnahme(n) bzw. Regelung(en) mit Blick auf die Erstellung eines Vorentwurfs ausgewählt werden.
- 149 In dieser Phase werden die Lösungen in der Regel noch nicht als Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen ausformuliert; dieser Schritt erfolgt erst in der nachfolgenden Phase.

Hilfsmittel

- 150 Böhret, Carl und Götz Konzendorf (2001). Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden: Nomos, 18 - 47.
Es wird empfohlen, bereits in dieser Phase von den Vorgaben zur **Regulierungsfolgenabschätzung** Kenntnis zu nehmen.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

- 151 Die für die Behebung des Problems grundsätzlich geeignet erscheinenden Lösungen wurden bestimmt, die Ziele ebenfalls.

Bestimmung der Bewertungskriterien

- 152 Gestützt auf die Zielbestimmung (*Rz. 111*) werden die für die Bewertung der Lösungen massgeblichen Kriterien bestimmt. Es ist darauf zu achten, dass in die Bewertung möglichst alle relevanten Faktoren, darunter auch allgemein relevante Ziele (wie z.B. Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Vollzugseignung, politische Akzeptanz, usw.) und Rahmenbedingungen (wie z.B. Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit, Auswirkungen auf die Grundrechte (Art. 35 BV), Kosten, Personalbedarf, administrativer Aufwand, usw.) einbezogen werden. Anliegen aus der Wirtschaft (v.a. möglichst geringe administrative Belastung der Wirtschaft, insbesondere der KMU), der Gesellschaft (Stärkung der gesellschaftlichen Integration) und der Umwelt (Senkung der Umweltbelastung) sowie weitere Aspekte (z.B.

Gleichstellung von Frau und Mann) sind ebenfalls mit einzubeziehen. Damit können (positive und negative) Nebenwirkungen der Lösungsalternativen ermittelt werden.

Bewertung der Lösungsalternativen (summarische prospektive Evaluation)

153 Für die Auswahl der Handlungsalternativen gibt es Vorgehensweisen mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad. Alle haben ihre Stärken und Schwächen und werden deshalb mit Vorteil kombiniert eingesetzt.

154 Weniger formalisierte Techniken beruhen auf einer genauen Kenntnis der Funktionsweise möglicher Lösungen. Deren Wirkungsweise wird systematisch durchgedacht und in sprachlicher (ergänzend auch grafischer) Form zur Darstellung gebracht. Durch das systematische Vergleichen der Wirkungsweise unterschiedlicher Lösungen treten auch ihre Vor- und Nachteile ans Licht. Die Bewertung ist nicht völlig systematisiert; sie beruht auf Erfahrungen (z.B. persönliche Erfahrungen, Rechenschaftsberichte, Evaluationen) über das Interventionsfeld, über das vorgesehene Instrumentarium, über die Vollzugsinstanzen, über die betroffenen Normadressaten u.a.m.

155 Formalisierte Techniken beinhalten eine systematische Bewertung, häufig gar eine Quantifizierung der Kosten und des Nutzens der verschiedenen Lösungsalternativen. Bei der Nutzwertanalyse werden beispielsweise die Ziele nach ihrer Bedeutung gewichtet (z.B. Ziel A 20%, Ziel B 30% und Ziel C 50%), anschließend die Lösungsalternativen quantitativ (z.B. auf einer Skala von 1 bis 10) im Hinblick auf ihren jeweiligen Zielerreichungsgrad bewertet; daraus ergibt sich ein numerischer Nutzwert für jede Lösungsalternative. Weitere formalisierte Techniken sind vor allem Delphi-Befragungen, Kosten-Nutzen- und Kosten-Effektivitätsanalysen, Computer-Simulationen. Solche Methoden sind namentlich bei grösseren öffentlichen Investitionen bzw. bei Entscheidungen angebracht, die bei Privaten (Wirtschaft und/oder Gesellschaft) oder der öffentlichen Hand hohe Kosten auslösen.

156 Die Bewertung darf sich nicht auf Idealvorstellungen über die Eignung und Wirkungsweise von Lösungen abstützen, sondern muss von möglichst realistischen Vorstellungen geleitet werden, wie sich die Lösungen in der Wirklichkeit bewähren.

Verfeinerung einzelner Lösungen

157 Gestützt auf die Ergebnisse der ersten Bewertung können Erfolg versprechende Lösungen verfeinert und verbessert bzw. neue, bessere Kombinationen von Lösungsansätzen geschaffen werden. Es können auch Untervarianten geschaffen werden.

Ergebnis

158 Ein Entscheid liegt vor, welche Lösung(en) zu einem Normkonzept weiterbearbeitet werden soll(en). Die Lösungsbewertung enthält Elemente für das Kapitel "Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung" im erläuternden Bericht.

Ein Normkonzept erarbeiten

Übersicht

Begriff

159 Das Normkonzept skizziert den wesentlichen Inhalt des Erlasses, zeigt möglichst auch Varianten auf und enthält erklärende und wesentliche inhaltliche Erläuterungen. Es enthält noch keine ausformulierten Normtexte.

Funktion

160 Die Erarbeitung des Normkonzepts ist ein wichtiger Zwischenschritt zwischen der Festlegung der wichtigsten normativen Inhalte und der eigentlichen Formulierung der Normtexte. Als Steuerungsinstrument für die Erlassgestaltung ermöglicht das Normkonzept einerseits der übergeordneten Behörde (v.a. Amtsleitung, Departement), inhaltliche und gesetzestechnische Weichenstellungen vorzunehmen und Grundsatzentscheide zu treffen (Projektsteuerungsfunktion). Andererseits bildet es eine strukturierte Grundlage für die Redaktion der Normtexte (methodische Funktion).

• Hinweise

161 Die Erarbeitung des Normkonzepts ist in der Regel Aufgabe des/der mit den Rechtsetzungsarbeiten beauftragten Fachamts, Arbeitsgruppe oder Expertenkommission.

162 Ein von einer Arbeitsgruppe oder Studienkommission erarbeiteter Bericht enthält in der Regel bereits Elemente, auf denen bei der Erarbeitung des Normkonzepts aufgebaut werden kann.

163 Bei geringfügigen Änderungen, wenn keine eigentlichen gesetzestechnischen Weichenstellungen zu treffen sind oder bei eng vorgegebenem Erlassinhalt (z.B. durch höherrangiges Recht oder Vorgaben des Parlaments) kann das Normkonzept entsprechend vereinfacht werden.

Hilfsmittel

164 Müller, Georg (2006). Elemente einer Rechtssetzungslehre. 2. Aufl., Zürich: Schulthess, S. 63 ff;

Weisung betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

165 Die Probleme sind definiert, die rechtspolitischen Ziele bestimmt und die wesentlichen Inhalte der zu erlassenden Regelung festgelegt.

Erstellen des Normkonzepts

166 Im Normkonzept sind insbesondere folgende Punkte zu behandeln:

- Ziele und Mittel: Das Normkonzept umschreibt die konkretisierten Ziele und führt die wesentlichen Mittel (Steuerungsstrategie, -mittel und -typen) auf.
- Normstufe und systematische Einordnung: Das Normkonzept legt fest, auf welcher Erlassstufe normiert wird und auf welche Rechtsgrundlage sich der Erlass stützt. Zudem wird geklärt, wieweit der Gesetz- oder Verordnungsgeber allenfalls Aufgaben mittels Delegationsnormen an untergeordnete Instanzen delegiert (z.B. vom Bundesrat an eine ihm nachgeordnete Instanz). Festgelegt wird auch, in welchen Erlass die neue Regelung eingegliedert oder ob ein neuer Erlass geschaffen werden soll und inwieweit bestehende Bestimmungen zu ändern sind. Es geht also insbesondere auch darum, die Eingliederung neuer Normen in das bestehende normative Umfeld zu klären.
- Geltungsbereich und Adressaten: Der (materielle, personelle oder zeitliche) Geltungsbereich und die hauptsächlichen Adressaten der Normen werden umschrieben.
- Struktur: Ferner soll im Normkonzept die Struktur des Erlasses in inhaltlicher und formaler Weise vorgezeichnet werden. Inhaltlich ist insbesondere zu bestimmen, was im Einleitungsteil, im Hauptteil sowie in den Schlussbestimmungen zu regeln ist. Der Erlass ist formal je nach Umfang und Kompliziertheit zu gliedern. Bei Verordnungen empfiehlt sich in der Regel, die Struktur des übergeordneten Gesetzes zu übernehmen.
- Umschreibung des normativen Inhalts: Das Normkonzept umschreibt den normativen Inhalt des Erlasses in Form von Thesen oder Leitsätzen zu den wichtigsten Sachfragen. Zu wichtigen Punkten werden Alternativen mit Vor- und Nachteilen hinsichtlich Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz sowie allenfalls politischer Einschätzung umschrieben und bewertet. Ferner sind auch Hinweise zur Regelungsdichte zweckmässig.
- Zeitplan: Das Normkonzept äussert sich zum Projektzeitplan mit Angaben zu den wichtigsten Phasen der Realisierung.

Genehmigung des Normkonzepts

167 Das Normkonzept wird von der zuständigen Stelle (z.B. Abteilungs-, Amts- oder Departementsleitung) genehmigt.

Ergebnis

168 Es liegt ein genehmigtes Normkonzept vor.

Vorentwurf und erläuternder Bericht

Den Vorentwurf redigieren

Übersicht

Begriff und Funktion

169 Ein Vorentwurf besteht aus einem Erlassentwurf und wird von einem erläuternden Bericht begleitet. Beides dient als Grundlage für die Beurteilung durch die Adressaten im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren.

Hilfsmittel

170 Für die Erarbeitung des Vorentwurf und des erläuternden Berichts gelten für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs und der Botschaft massgebenden Hilfsmittel und Weisungen (Rz. 234).

Unterstützung

171 Die Redaktion erfordert den Beizug der verschiedenen Fachspezialisten (Interdisziplinarität). Juristische Unterstützung bieten Fachleute aus dem Rechtsdienst des Amts/Departements, subsidiär des Bundesamts für Justiz oder der Bundeskanzlei.

● Hinweis

172 Die Redaktion des Erlassentwurfs und des erläuternden Berichts werden hier als zwei nacheinander folgende Etappen dargestellt. Diese Arbeiten werden aber häufig parallel durchgeführt.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

173 Es liegt ein genehmigtes Normkonzept vor. Dieses bildet die Grundlage für die Redaktion der Normtexte.

Gliederung

174 Die Norminhalte sind in möglichst logischer Weise zu gliedern (vgl. **Gesetzgebungsleitfaden**, 3., nachgeführte Auflage 2007, Rz. 876).

Formulierung

175 Die Normen können entweder in zwei oder allenfalls sogar drei Sprachen formuliert werden (parallele Redaktion), oder aber zunächst nur in einer Sprache, um anschliessend in die andern Amtssprachen übersetzt zu werden. Dies erleichtert es, Unstimmigkeiten und Ungenauigkeiten zu ermitteln bzw. klären.

Übersetzung

- 176 Die Übersetzung in die beiden andern Amtssprachen bedarf der Kontrolle durch Juristinnen oder Juristen sowie durch Fachspezialisten, soweit die Texte nicht ohnehin von diesen übersetzt werden. Da Fachspezialisten in sprachlichen Fragen nicht immer bewandert sind, kann es nützlich sein, durch sie erstellte Übersetzungen von Sprachspezialisten stilistisch überprüfen zu lassen.

Ergebnis

- 177 Der Vorentwurf liegt ausformuliert vor und entspricht den Vorgaben (Rz. 234).

Die Auswirkungen des Vorentwurfs abschätzen

Übersicht

Begriff

- 178 Die Auswirkungen eines Vorentwurfs sind die aufgrund des Erlasses zu erwartenden Veränderungen bei den Vollzugsinstanzen (z.B. Finanzen, Personal, Leistungen) und bei den Normadressaten sowie die sich daraus ergebenden Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

Funktionen

- 179 Die Abschätzung der Auswirkungen eines Vorentwurfs dient (1) der Überprüfung seiner Eignung, (2) der allfälligen Verbesserung des Vorentwurfs (bei festgestellten Mängeln) und (3) der Formulierung der Erläuterungen zum Vorentwurf (vgl. Rz. 194).

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

- 180 Artikel 141 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10);
Leitfaden für Botschaften des Bundesrates: siehe die Erläuterungen zu A Allgemeines Botschaftsschema, Ziffer 3, Auswirkungen;
Regulierungsfolgenabschätzung;
Diese Vorgaben gelten insbesondere für Botschaften, Vernehmlassungsunterlagen und Anträge an den Bundesrat für Verordnungen.

Unterstützung

- 181 Das SECO (Direktion für Wirtschaftspolitik, Stabsstelle Regulierungsanalyse) berät Dienststellen bei der Vorbereitung und Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen.

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

- 182 Ein redigierter Vorentwurf liegt vor.

Wirkungsabschätzung (detaillierte prospektive Evaluation)

- 183 Grundlegendes Hilfsmittel für die Wirkungsabschätzung ist das Wirkungsmodell. Es enthält Überlegungen darüber, wie die einzelnen Bestandteile des in Aussicht genommenen Erlasses die Wirklichkeit beeinflussen sollen. Konkret ist beispielsweise abzuschätzen, wie der Erlass umgesetzt wird und welche staatliche Ebene davon betroffen ist (Bund, Kanton, Gemeinde), welche Adressaten betroffen sind und wie sich deren Verhalten verändert, welche weiteren Kreise dadurch betroffen sind und welche direkten und indirekten Wirkungen letztlich erwartet werden. In die Überlegungen einzubeziehen sind insbesondere auch (positive und/oder negative) Nebenwirkungen (z.B. auf die Wirtschaft, auf die Gesellschaft, auf die Umwelt, auf die Geschlechtergleichstellung).
- 184 Das Wirkungsmodell wird in sprachliche Form gekleidet, ggf. ergänzt von einer grafischen Abbildung. Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Modell auch in Form eines mathematischen Gleichungssystems dargestellt und für Simulationen verwendet werden.
- 185 Die Abschätzung der Wirkungen umfasst auch die Abschätzung der Kosten. Zu den Kosten zählen nicht nur die finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden, sondern auch die volkswirtschaftlichen Kosten. Zu Letzteren gehört etwa der aus einem Erlass für die Normadressaten (private Haushalte und/oder Firmen) resultierende Aufwand (z.B. Aufwand für das Einreichen von Gesuchen, Ausbildungsaufwand zur sachgerechten Umsetzung anspruchsvoller Vorschriften).

Unsicherheit über (Neben-) Wirkungen vermindern

- 186 Bei der Ermittlung der Auswirkungen ist darauf zu achten, dass das Wirkungsmodell nicht von den Wunschvorstellungen des Fachamts geprägt ist. Die Sicht und die Eigeninteressen der Vollzugsbehörden sowie der Normadressaten und anderer beteiligter Akteure sind bei der Wirkungsabschätzung zu berücksichtigen. Dies kann den Blick für die Handlungslogik der betroffenen Akteure und für durch die Norm ausgelöste mögliche unerwünschte Verhaltensänderungen öffnen, welche die Wirkung des Erlasses unter Umständen beeinträchtigen können.
- 187 Vereinzelt kann es sinnvoll sein, Erlassentwürfe im Rahmen von Planspielen oder Praxistests mit den betroffenen Akteuren anhand von realistischen Situationen oder Fällen zu testen.
- Häufig wirken sich Massnahmen nur unter bestimmten Rahmenbedingungen entsprechend der Erwartungen aus. Das gedankliche oder modellhafte Simulieren einer Massnahme unter verschiedenen Szenarien hilft, Risiken der gewählten Lösung zu erkennen.
- 188 Zu diesem Zeitpunkt ist (nochmals) zu überprüfen, ob der Nutzen des Erlasses (zielbezogene Wirkungen sowie allfällige positive Nebenwirkungen auf andere Ziele) grösser ist als die Kosten. In die Betrachtung einzubeziehen sind materiel-

le und immaterielle, quantifizierbare und nicht quantifizierbare sowie monetarisierbare und nicht monetarisierbare Aspekte. Bei einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis der beabsichtigten Regelung kann sich ein Verzicht auf die Schaffung oder Änderung eines Erlasses aufdrängen.

Aufgrund der Wirkungsanalyse den Vorentwurf verbessern

189 Bei absehbaren Wirkungsmängeln ist der Erlassentwurf zu überarbeiten und zu verbessern. Ist aufgrund der Wirkungsabschätzung absehbar, dass mit den vorgesehenen Massnahmen die angestrebten Ziele nicht erreicht werden können, so sind entweder griffigere Massnahmen auszuwählen oder die Ziele sind bescheidener zu formulieren, was zu einer entsprechenden Anpassung des Zweckartikels bzw. der Erläuterungen führen kann.

Unvermeidlichen Unsicherheiten über Wirkungen Rechnung tragen

190 Bestehen trotz der durchgeführten Wirkungsabschätzung noch grosse Unsicherheiten über den Wirkungsverlauf (z.B. bei neuen Interventionsmöglichkeiten oder neuen technischen Lösungen), so kann das Vernehmlassungsverfahren (Rz. 200) zum Beheben von Wissenslücken genutzt werden: Das Fachamt kann die Vollzugsinstanzen, die Normadressaten und die Betroffenen (bzw. deren Repräsentativorgane) im Begleitschreiben oder mit einem Fragebogen um Angaben zu den Wirkungen ersuchen.

191 Ist absehbar, dass damit die Wissenslücken nicht ausreichend gedeckt werden können, sind folgende Möglichkeiten zu prüfen:

- Beschränkung des Geltungsbereichs des Erlasses während einer Testperiode auf eine bestimmte Region oder eine bestimmte Personengruppe (Modellversuch), wenn dies durch den mutmasslichen Erfahrungsgewinn gerechtfertigt ist und soweit eine verfassungsmässige Grundlage gegeben ist; bei Eignung anschliessend Ausweitung der Massnahme auf das gesamte Zielgebiet bzw. auf die gesamte Zielgruppe.
- Ausgestaltung des Erlasses als Versuchsregelung (Befristung verbunden mit einer Evaluationsklausel); bei Nichtbewährung entfällt der Erlass nach Abschluss der Versuchsperiode; andernfalls wird die Massnahme in eine dauerhafte Regelung überführt (s. [Gesetzgebungsleitfaden](#), 3., nachgeführte Auflage 2007, Rz. 586 - 588).
- Unbefristeter Erlass verbunden mit einer Evaluationsklausel oder einer Berichtspflicht. Informationen über Evaluationsklauseln bietet die Webseite des Bundesamts für Justiz: [Materialien zu Wirksamkeitsüberprüfungen / Evaluationen](#).

Ergebnis

192 Es liegt ein schriftlicher Text (mit allfälligen weitergehenden Materialien) vor, der ein realitätsgerechtes Bild der mutmasslichen Auswirkungen des Vorentwurfs

(mit Chancen und Risiken) vermittelt und angibt, auf welchen Grundlagen die Wirkungsbeurteilungen beruhen.

193 Dieser Text bildet die Grundlage für die nachfolgenden Erläuterungen zum Vorentwurf:

- bei Gesetzesentwürfen: Kapitel "Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung" und/oder "Auswirkungen" im erläuternden Bericht bzw. in der Botschaft;
- bei Verordnungen: analoge Erläuterungen im Antrag an den Bundesrat oder in einem Anhang zum Antrag.

Den erläuternden Bericht zum Vorentwurf fertig stellen

Übersicht

Begriff und Funktion

194 Der erläuternde Bericht orientiert über die Grundzüge der Vorlage, er kommentiert den Vorentwurf und stellt die Auswirkungen, das Verhältnis zur Legislaturplanung und zentrale rechtliche Aspekte dar. Er dient der Information der Vernehmlassungsadressaten über den Inhalt und die Tragweite des Vorentwurfs.

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

195 Die für die Erarbeitung der Botschaft und des Gesetzesentwurfs geltenden Vorgaben (*Rz. 234*) sind weitgehend auch bei der Erarbeitung des erläuternden Berichts zum Vorentwurf (bzw. sinngemäss bei den Erläuterungen in Anträgen an den Bundesrat oder an das Departement) zu beachten.

● *Hinweis*

196 Der erläuternde Bericht ist so zu gestalten, dass er anschliessend möglichst einfach in die Botschaft des Bundesrats überführt werden kann.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

197 Ein Vorentwurf liegt vor.

Aus den vorangegangenen Phasen (insb. Problemdefinition, Lösungssuche, Bewertung der Lösung, Abschätzung der Auswirkungen) liegen Texte vor, welche in den erläuternden Bericht integriert werden können.

Fertigstellung des erläuternden Berichts

198 Die bestehenden Textfragmente sind zu einem Ganzen zusammenzufügen und die Lücken (insb. Kommentierung der Bestimmungen des Erlasses) zu füllen.

Ergebnis

199 Ein Vorentwurf und ein erläuternder Bericht liegen vor.

Vernehmlassungsverfahren und Botschaft

Vernehmlassungsverfahren

Übersicht

Begriffe und Funktionen

200 Vernehmlassungen bezwecken die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes bei wichtigen Erlassen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite. Sie werden vom Bundesrat (bzw. im Falle einer parlamentarischen Initiative von einer parlamentarischen Kommission) eröffnet.

201 Anhörungen sind Konsultationsverfahren zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite. Sie werden auf Verwaltungsebene (Departement, Bundeskanzlei sowie im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches Amt oder Behördenkommission) eröffnet. Sie gewährleisten die Beteiligung direkt betroffener Kreise selbst bei Vorhaben auf Verordnungsstufe bzw. bei Vorhaben von geringerer Bedeutung.

202 Beide Verfahren sollen Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes. Darüber hinaus dienen sie dem Einbezug von Fachwissen und stellen die Information der betroffenen Kreise über vorgesehene Massnahmen sicher.

Vernehmlassungen und Anhörungen

203 Wir verwenden im Folgenden den Begriff "Vernehmlassung" grundsätzlich für beide Verfahren: Vernehmlassungen und Anhörungen. Für Anhörungen gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie für Vernehmlassungen (somit beispielsweise auch Einbezug in die Halbjahresplanung der Bundeskanzlei, Zugänglichmachen der Unterlagen in gleicher Weise wie Vernehmlassungen, schriftliche und/oder elektronische Form) mit einer Ausnahme: Die Eröffnung und damit auch die Kenntnissnahme des Ergebnisberichts erfolgen nicht durch den Bundesrat, sondern durch die Departemente bzw. durch die Bundeskanzlei, ggf. auch durch das zuständige Amt. Dies hat zur Folge, dass jeweils kein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden muss. Es ist jedoch eine Ämterkonsultation durchzuführen, bei welcher zumindest die systematisch zu konsultierenden Stellen (**Ämterkonsultation: Liste der Adressaten**, siehe Vermerk*, nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich) zu begrüssen sind. Damit kann sichergestellt werden, dass materielle und formelle Mängel bereinigt werden können.

● Hinweise

204 Vernehmlassungen/Anhörungen sind sowohl in schriftlicher als auch elektronischer Form möglich. Die Entwicklung geht in Richtung elektronische Form.

205 Vernehmlassungen/Anhörungen bieten die Möglichkeit, die Vollzugsinstanzen (i.d.R. die Kantone) auf die künftige Umsetzung zu sensibilisieren und bei ihnen Informationen über den Umsetzungsaufwand und über den gewünschten Zeitpunkt des Inkrafttretens einzuholen.

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

206 Artikel 147 BV (SR 101);
Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061);
Vernehmlassungsverordnung (SR 172.061.1);
Vernehmlassungen und Anhörungen (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).

Unterstützung

207 Die Bundeskanzlei (Sektion Recht) ist die zuständige Fachstelle für Vernehmlassungen und Anhörungen. Die Departemente legen in Absprache mit ihr fest, ob eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist. Die Bundeskanzlei führt ein Verzeichnis der ständigen Vernehmlassungsadressaten und bietet bei allen Fachfragen Unterstützung.

Information der Öffentlichkeit

Zeitpunkt	Form der Information
Planung der Vernehmlassung	s. <i>Die Vernehmlassung planen (Rz. 213)</i>
Nach der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens durch den Bundesrat	Fachamt: Medienmitteilung in Absprache mit dem Informationsdienst des Departements und der Bundeskanzlei. Bei sehr wichtigen Vorlagen Medienkonferenz; Abgabe der Unterlagen. Departement: bei sehr wichtigen Vorlagen manchmal auch Medienmitteilung/-konferenz (anstelle des Fachamts). Bundeskanzlei: Bekanntmachung der Eröffnung der Vernehmlassung im Bundesblatt; elektronische Publikation auf der Webseite Laufende Vernehmlassungen und Anhörungen
Nach dem Beschluss des Bundesrats über die Gutheissung des Ergebnisberichts	Fachamt: Information der Vernehmlassungsteilnehmer über die Veröffentlichung unter Hinweis auf die elektronische Bezugsquelle; ausnahmsweise auch Zustellung der schriftlichen Unterlagen. Bundeskanzlei: Elektronische Publikation des Ergebnisberichts auf der Webseite Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren

Wichtig:

- Die elektronische Publikation erfolgt zentral auf der Homepage der Bundeskanzlei. Die entsprechenden Unterlagen sind der Bundeskanzlei durch das zuständige Fachamt rechtzeitig zu liefern.
- Dem Fachamt steht es offen, auf seiner Homepage einen Link auf die Publikation der Bundeskanzlei zu setzen oder die Unterlagen parallel zu veröffentlichen. Zur Vermeidung unnötigen Aufwandes wird die Verlinkung empfohlen.
- Die Information der Öffentlichkeit erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Informationsdienst des Departements, welcher seinerseits mit dem zentralen Informationsdienst der Bundeskanzlei zusammenarbeitet. Medienmitteilungen sind durch das Fachamt zu entwerfen und den Informationsdiensten vorzulegen. Für die Übersetzung in die drei Amtssprachen ist die Fachstelle zuständig.
- Die in der Vernehmlassung abgegebenen Stellungnahmen sind öffentlich, sie werden von den Vernehmlassern teilweise auch in eigener Kompetenz veröffentlicht. Anfragen um Einsicht in die Sammlung der eingegangenen Stellungnahmen sind deshalb gutzuheissen.

Hilfsmittel

209 Sägesser, Thomas (2006). Vernehmlassungsgesetz: Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren. Bern: Stämpfli (Stämpfli's Handkommentar);

Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren: Zu beachten sind vor allem die "Informationen für die Departemente" (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

210 Die Fertigstellung des Vorentwurfs samt erläuterndem Bericht ist absehbar.

Notwendigkeit einer Vernehmlassung/Anhörung abklären

211 Die nachfolgende Entscheidungstabelle gibt Anhaltspunkte dafür, wann eine Vernehmlassung, eine Anhörung oder der Verzicht darauf angezeigt ist:

212	Wenn es sich um folgende Vorlagen handelt:	dann:
	<ul style="list-style-type: none">• Verfassungsänderungen;• neue Gesetze oder Gesetzesänderungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a - g BV; Ausnahme: Nach aktueller Praxis werden organisationsrechtliche Bestimmungen und untergeordnete Gesetzesanpassungen nicht zur Vernehmlassung unterbreitet.• völkerrechtliche Verträge, die nach den Artikeln 140 Absatz 1 Buchstabe b und 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen;• andere Vorhaben mit einer grossen politischen, finanziellen, wirtschaftlichen, ökologischen, gesellschaftlichen oder kulturellen Tragweite oder wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden (z.B. wichtige Verordnungen, wichtige Verträge im Kompetenzbereich des Bundesrats oder deren provisorische Anwendung,	Vernehmlassung

	wichtige Berichts- und Konzeptentwürfe);	
	<ul style="list-style-type: none"> • Verordnungen mit erheblicher Betroffenheit der Kantone. Hinweis: In letzterem Fall kann eine auf die Kantone beschränkte Vernehmlassung durchgeführt werden. 	
	Vorhaben von untergeordneter Tragweite, z.B.:	Anhörung
	<ul style="list-style-type: none"> • Verordnungsänderungen von geringer Tragweite (z.B. ihrem Inhalt nach technische Vorlagen, die nur für einen begrenzten Kreis von Bedeutung und Interesse sind); • völkerrechtliche Verträge von geringer Relevanz (s. unten) mit Teilwirkungen auf bestimmte Adressaten (z.B. Kantone). 	
	Keine der in den beiden vorangehenden Zeilen erwähnten Formen von Vorlagen, z.B.:	Verzicht auf Vernehmlassung/Anhörung
	<ul style="list-style-type: none"> • Materiell unbedeutende Änderungen von Verordnungen; • Expertenberichte; • völkerrechtliche Verträge von geringer Tragweite (im Sinne von Art. 7a Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz), wie politisch eindeutig akzeptierte Verträge ohne wesentlichen neuen Inhalt oder Verträge ohne oder mit nur geringfügigen Auswirkungen auf das Landesrecht. <p>Vernehmlassungen und Anhörungen > Informationen und Unterlagen für die Departemente > Merkblatt Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).</p>	

Die Vernehmlassung planen

213 Das zuständige Amt meldet der Bundeskanzlei halbjährlich die bevorstehenden Vernehmlassungen und Anhörungen (Titel in den drei Amtssprachen, Frist zur Einreichung der Stellungnahmen). Die Bundeskanzlei informiert den Bundesrat, die Büros der eidgenössischen Räte, die Kantone, die politischen Parteien und die Medien über die geplanten Vernehmlassungen und Anhörungen und hilft damit den Adressaten, ausreichende Ressourcen bereitzustellen.

214 Bei der Planung ist die Frist von drei Monaten für Vernehmlassungen/Anhörungen zu beachten. Die Frist wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert. Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise:

- die Frist verkürzt werden; oder
- eine konferenzielle Vernehmlassung bzw. Anhörung durchgeführt werden: Die konferenzielle Vernehmlassung kann gruppenweise durchgeführt werden und es ist auch Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu gewähren. Es ist ein Protokoll zu führen. Dieses wird integral oder adressatengerecht aufbereitet in den Ergebnisbericht aufgenommen und damit öffentlich zugänglich gemacht.

• Hinweis

215 Der Zeitbedarf ist rechtzeitig und realistisch zu planen: Vernehmlassungen und Anhörungen bedeuten einen nicht unerheblichen Aufwand für die Bundesver-

waltung (i.d.R. recht umfangreiche Dokumente in den drei Amtssprachen; ausreichende Zeit für Übersetzungen vorsehen) und für die Adressaten.

Den Kreis der Vernehmlassungsadressaten bestimmen

216 In eine Vernehmlassung zwingend einzubeziehen sind:

- die Kantone;
- die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien;
- die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete;
- die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft;
- weitere, im Einzelfall interessierte Kreise bzw. allenfalls von der Vorlage betroffene Institutionen wie die Gerichte (vgl. nachfolgend unter Hinweise).

Darüber hinaus kann sich jede Person und jede Organisation an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen.

217 Bei Anhörungen werden die direkt betroffenen Kreise einbezogen, namentlich die interessierten Organisationen, die Fachverbände und -organisationen sowie die kantonalen und kommunalen Dienststellen (somit die spezialisierten Verwaltungseinheiten im entsprechenden Bereich).

● **Hinweise**

218 Die Bundeskanzlei führt eine Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten mit Etiketten für den Versand.

219 Vernehmlassungen/Anhörungen richten sich nur an Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung. Dazu gehören auch die verselbständigten Bundesbetriebe (z.B. RUAG, Skyguide, SBB, Post, Swisscom). Die Konsultation von Verwaltungseinheiten (zentrale/dezentrale Bundesverwaltung) erfolgt im Rahmen der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens.

220 Betrifft eine Vorlage das Verfahren vor dem Bundesgericht oder vor einer anderen richterlichen Behörde des Bundes, werden das Bundesgericht und die andere betroffene richterliche Behörde des Bundes zur Stellungnahme eingeladen. Betrifft eine Vorlage die Stellung, Organisation oder Verwaltung des Bundesgerichts oder einer anderen richterlichen Behörde des Bundes, werden das Bundesgericht und die andere richterliche Behörde ausnahmsweise als zusätzliche Adressaten in die Ämterkonsultation einbezogen. In der Vernehmlassung werden sie nochmals begrüsst.

Das Vernehmlassungsverfahren eröffnen

221 Ziel ist die Ermächtigung des zuständigen Departements durch den Bundesrat, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Im Rahmen der Ämterkonsultation sind nebst den an der Vorlage materiell interessierten Ämtern weitere Ämter (Querschnittämter) zu begrüessen, vgl. Rz. 21. Zu diesem Zeitpunkt liegt der Vorentwurf in deutscher und französischer Sprache vor.

222 Anschliessend wird das Mitberichtsverfahren eingeleitet. Dem Bundesrat werden folgende Dokumente unterbreitet:

- Antrag zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens in deutscher oder französischer Sprache;
- Beschlussdispositiv in deutscher oder französischer Sprache;
- Vorentwurf und erläuternder Bericht (in den drei Amtssprachen);
- ev. Fragebogen (in den drei Amtssprachen)
- Begleitschreiben an die Vernehmlassungsadressaten (in den drei Amtssprachen);
- Liste der Vernehmlassungsadressaten;
- Medienmitteilung (in den drei Amtssprachen).

Bei völkerrechtlichen Verträgen können die Vernehmlassungsvorlage und der erläuternde Bericht in dringlichen Fällen in nur einer oder zwei Amtssprachen erstellt werden.

● **Hinweise**

223 Es kann hilfreich sein, den Vernehmlassungsunterlagen eine Synopse des geltenden Rechts und der Änderungen beizufügen.

224 Die Vernehmlassungsunterlagen können auch einen Fragenkatalog umfassen. Im Begleitschreiben kann zudem erwähnt werden, zu welchen Punkten/Fragen eine Stellungnahme besonders erwünscht ist. Entsprechende Hinweise der Vernehmlassungsadressaten können anschliessend in die Botschaft aufgenommen werden (namentlich im Kapitel "Umsetzung").

Die Vernehmlassung durchführen

225 Das Fachamt versendet die Begleitschreiben an die Vernehmlassungsadressaten. Die Begleitschreiben enthalten in der Regel einen Link auf die elektronische Bezugsquelle der Vernehmlassungsunterlagen. Die Bundeskanzlei sorgt dafür, dass die Eröffnung der Vernehmlassung im Bundesblatt angekündigt wird. Sie stellt sicher, dass die Vernehmlassungsunterlagen in elektronischer Form öffentlich zugänglich gemacht werden.

Die Vernehmlassung auswerten und einen Ergebnisbericht erstellen

226 Das zuständige Amt sammelt die Vernehmlassungen und bereitet sie (i.d.R. in tabellarischer Form) auf und erstellt gestützt darauf einen Ergebnisbericht. Dieser fasst in geraffter Form, übersichtlich und ohne jegliche Wertung die eingereichten Stellungnahmen zusammen. In der Regel enthält der Ergebnisbericht einen allgemeinen Teil (allgemeine Stossrichtung der Stellungnahmen) sowie weitere Teile, die nach den wichtigsten Inhalten des Vorentwurfs (z.B. Hauptinhalte, ggf. Artikel des Gesetzes) gegliedert sind. Der Ergebnisbericht wird in den drei Amtssprachen erstellt und elektronisch auf der Webseite publiziert.

Bei konferenziellen Vernehmlassungen/Anhörungen bildet das Protokoll Teil des Ergebnisberichts.

Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Vernehmlassung ziehen

227 Während und/oder nach dem Erstellen des Ergebnisberichts zieht das zuständige Amt Schlussfolgerungen aus den Vernehmlassungsergebnissen.

Es gewichtet dabei die Stellungnahmen und die geäusserten Argumente, z.B. bezüglich Betroffenheitsgrad, Repräsentativität oder politischem Gewicht der Verfasser sowie bezüglich der sachlichen Richtigkeit, der Vollzugstauglichkeit und der politischen Akzeptanz. Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht.

228 Das zuständige Amt fügt seine Schlussfolgerungen nicht in den Ergebnisbericht ein, sondern in ein Aussprachepapier oder in einen Antrag an den Bundesrat. Es hat dabei die Möglichkeit, mit dem Ergebnisbericht dem Bundesrat entweder zugleich die Botschaft oder aber Vorschläge über das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

229 **Wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind: dann empfiehlt sich folgendes Vorgehen:**

Die Änderungen des Gesetzesentwurfs und die Erarbeitung der Botschaft können innert vertretbarer Zeit erfolgen;
Die Stossrichtung der Vernehmlassungen ist klar erkennbar.

Antrag an den Bundesrat mit Botschaft und Gesetzesentwurf.
Gestützt auf die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse wird der Vorentwurf – je nach Vernehmlassungsergebnis – unverändert oder mit kleineren oder grösseren Modifikationen zum eigentlichen Entwurf umgearbeitet. Analog wird der erläuternde Bericht zur Botschaft umgeformt (*Rz. 232*).
Dem Bundesrat unterbreitet werden folgende Dokumente:

- Antrag zur Kenntnisnahme des Ergebnisberichts und zur Genehmigung der Botschaft und des Gesetzesentwurfs;
- Beilagen: Ergebnisbericht, Botschaft, Gesetzesentwurf, Entwurf der Medienmitteilung (in den drei Amtssprachen).

Umfangreicher und/oder komplexer Erlass und damit erheblicher Zeitbedarf für die Erarbeitung der Botschaft;
Gegensätzliche Stossrichtungen der Vernehmlassung;
Divergierende Meinungen innerhalb der Bundesverwaltung;
grosse Unsicherheit über den einzuschlagenden Weg.

Antrag, allenfalls Aussprachepapier, an den Bundesrat über das weitere Vorgehen
Vor dem Einleiten grösserer Arbeiten wird ein Entscheid des Bundesrats über das weitere Vorgehen erwirkt. Darin können folgende Fragen behandelt werden:

- Grundsätzlicher Entscheid (Erarbeitung von Botschaft und Gesetzesentwurf oder Verzicht darauf, andere Form der Verwirklichung von Inhalten des Vorentwurfs usw.);
- Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Vernehmlassung (z.B. Überarbeitung wichtiger Punkte, Prüfauftrag zur Vertiefung einzelner Fragen);
- Zeitplan für die Überarbeitung.

Dem Bundesrat unterbreitet werden folgende Dokumente:

- Antrag, ev. Aussprachepapier zur Kenntnisnahme des Ergebnisberichts und zum weiteren Vorgehen;
- Beilage: Ergebnisbericht (in den drei Amtssprachen).

Entscheid des Bundesrates zum Ergebnisbericht und zur Botschaft sowie zum Gesetzesentwurf bzw. zum weiteren Vorgehen

230 Das zuständige Amt eröffnet die Ämterkonsultation und leitet anschliessend das Mitberichtsverfahren ein (vgl. Rz. 13).

Ergebnis

231 Kenntnisnahme des Bundesrats über den Ergebnisbericht und:

- Gutheissung von Botschaft und Gesetzesentwurf; oder
- Entscheid über das weitere Vorgehen.

Information der Öffentlichkeit, vgl. Rz. 208.

Falls der Bundesrat zeitgleich die Vorlage (Botschaft und Gesetzesentwurf) verabschiedet, wird diese anschliessend der Bundesversammlung zur Beratung zugeleitet, vgl. Rz. 245.

Botschaft und Gesetzesentwurf

Übersicht

Begriff

232 Die Botschaft ist der erläuternde Bericht des Bundesrats an die eidgenössischen Räte zu einem von ihm verfassten Erlassentwurf. Botschaften begleiten Entwürfe von Verfassungsänderungen, von neuen Gesetzen sowie von Gesetzesänderungen, von Bundesbeschlüssen sowie von Staatsverträgen, die dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden.

Funktion

233 Botschaft und Gesetzesentwurf bilden die Grundlagen für die Beratung und Entscheidung der Bundesversammlung. Bei einer Referendumsabstimmung dient die Botschaft den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage als Orientierung über deren Ziele und Inhalte. Tritt ein Erlass in Kraft, ist die Botschaft eine wichtige Quelle für die Auslegung (vollziehende Behörden, Gerichte). Sie sollte deshalb sprachlich eine möglichst gute Qualität aufweisen, systematisch übersichtlich gegliedert sein und auf knappem Raum die politisch und rechtlich relevanten Fragen zur Vorlage beantworten sowie die einzelnen Artikel kenntnisreich und verständlich erläutern.

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

234 Artikel 141 Parlamentsgesetz (SR 171.10). Diese Bestimmung enthält die wesentlichen Vorschriften, denen Botschaften genügen müssen. Die nachstehend aufgeführten Weisungen und Leitfäden definieren die formellen Anforderungen an Botschaften bzw. Gesetzesentwürfe:

- **Leitfaden für Botschaften des Bundesrates**: vgl. insbesondere die in Ziffer II festgelegten Botschaftsschemen (allgemein, Volksinitiative, Finanzvorlage, völkerrechtlicher Vertrag, Sonderfall);

- Gesetzgebungsleitfaden, 3., nachgeführte Auflage 2007;
- Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes;
- Regulierungsfolgenabschätzung;
- KAV-Workflow; bitte beachten: Dokumentenvorlagen;
- Hilfsmittel für die Textredaktion und Übersetzung, insbesondere:
 - Weisungen der Bundeskanzlei zur Schreibung und zu Formulierungen in den deutschsprachigen amtlichen Texten des Bundes (Schreibweisungen)
 - Leitfaden zur deutschen Rechtschreibung;
 - Leitfaden zum geschlechtergleichen Formulieren.

Unterstützung

235 Unterstützung bieten die Dienststellen, welche in Ämterkonsultationen immer zu konsultieren sind bzw. welche für bestimmte Querschnittfragen zuständig sind (Rz. 21). Das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) stellt ein Workflow-System zur Verfügung, welches die Überprüfung der Texte durch diese Dienste unterstützt. Mit Hilfe der Dossierverantwortlichen im KAV wird jede zuständige Person eines Geschäfts bis hin zur Erteilung des "Gut zum Druck" für die Veröffentlichung im Bundesblatt oder in der Amtlichen Sammlung begleitet.

Information der Öffentlichkeit

236 Nach der Verabschiedung der Vorlage durch den Bundesrat erfolgt die Information der Öffentlichkeit. Bei Vorlagen von geringerer Tragweite erfolgt eine schriftliche Information: Das federführende Departement verfasst eine Medienmitteilung. Bei wichtigen Vorlagen findet eine von der Bundesratssprecherin oder dem Bundesratssprecher geleitete Medienkonferenz statt, an der in der Regel die Vorsterherin oder der Vorsteher des federführenden Departements sowie allenfalls Chefbeamte/innen und weitere Spezialisten/innen der zuständigen Ämter oder Dienststellen teilnehmen.

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

237 Ein Vernehmlassungsbericht liegt vor und es besteht Klarheit über das weitere Vorgehen im Hinblick auf die Erarbeitung von Botschaft und Gesetzesentwurf. Der Vorentwurf und der erläuternde Bericht sind nun weiterzubearbeiten zu Botschaft und Gesetzesentwurf.

Erarbeiten des Botschafts- und Gesetzesentwurfs

238 Nach der Durchführung und Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens werden der Vorentwurf und der erläuternde Bericht – unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den interessierten Ämtern sowie mit Kantonen oder interessierten Kreisen – zur Botschaft mit Gesetzesentwurf umgearbeitet. Sind bei komplexen Vorlagen erhebli-

che Änderungen vorzunehmen, kann der Aufwand beträchtlich sein (Überarbeitung von Inhalt und Systematik des Erlasses, Anpassung der Kommentare, detaillierte prospektive Evaluation der Auswirkungen der geänderten Vorlage unter Einschluss einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung). Bei der Überarbeitung ist namentlich auf folgende Punkte zu achten:

- Die Botschaft und der Gesetzesentwurf entsprechen inhaltlich und formal allen Vorgaben (vgl. Rz. 234).
- Für die Ämterkonsultation ist erforderlich, dass der Gesetzesentwurf in deutscher und französischer Sprache vorliegt, damit eine parallele Überprüfung (Koredaktion) durch die **verwaltunginterne Redaktionskommission** möglich ist; die Botschaft liegt in einer Amtssprache vor.

Die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren zur Botschaft und zum Gesetzesentwurf einleiten

239 Die von einem Amt oder einer anderen Dienststelle erarbeitete Botschaft sowie der Gesetzesentwurf werden in die Ämterkonsultation gegeben. Diese dient nicht nur dazu, Differenzen vor der politischen Entscheidungsfindung im Bundesrat möglichst zu beseitigen, sondern auch dazu, Übersehenes zu ergänzen und allfällige Lücken zu schliessen.

240 Im Rahmen der Ämterkonsultation sind nebst den an der Vorlage materiell interessierten Ämtern weitere Ämter (Querschnittämter) zu begrüßen (vgl. Rz. 21).

241 Spätestens bis zur Eröffnung der Ämterkonsultation sollten die Botschaft und der Gesetzesentwurf im KAV-System aufgenommen sein.

242 Die zuständige Dienststelle ist dafür verantwortlich, dass nach Abschluss der Ämterkonsultation und Überarbeitung der Texte und noch vor der Unterzeichnung durch den/die Departementsvorsteher/in eine Qualitätssicherung innerhalb der Bundeskanzlei durchgeführt werden kann (sog. Circuit durch den deutschen und den französischen Sprachdienst sowie den Rechtsdienst der Bundeskanzlei).

243 Dem Bundesrat unterbreitet werden folgende Dokumente:

- Antrag zur Genehmigung der Botschaft und des Gesetzesentwurfs in deutscher oder französischer Sprache;
- Beschlussdispositiv in deutscher oder französischer Sprache;
- Beilagen: Botschaft, Gesetzesentwurf und Medienmitteilung in deutscher und französischer Sprache (die italienische Fassung wird durch die Sprachdienste der Departemente und der Bundeskanzlei fertiggestellt).

Die Vorlage der Bundesversammlung zuleiten

244 Nach dem Entscheid des Bundesrats werden die Botschaft und der Gesetzesentwurf der Bundesversammlung zugeleitet. Die Bundeskanzlei ist zuständig für die Überweisung ans Parlament und die Veröffentlichung im Bundesblatt.

Parlamentarische und nachparlamentarische Phase

Parlamentarische Beratung

Übersicht

Begriff und Funktion

- 245 Die parlamentarische Beratung erfolgt in den parlamentarischen Kommissionen und in den beiden Kammern der Bundesversammlung. Die Beratung in den beiden Räten ist eine zentrale und in der Öffentlichkeit besonders sichtbare Phase des Gesetzgebungsprozesses.
- 246 Die Bundesverwaltung begleitet die parlamentarischen Arbeiten, indem sie einerseits den/die Departementschef/in bzw. Bundeskanzler/in unterstützt. Andererseits steht sie auch den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Verfügung, um in deren Auftrag Änderungen des Erlassentwurfs auszuarbeiten und zu kommentieren.

Massgebende Rechtsquellen

- 247 Artikel 148–173 BV, insb. Artikel 156 und 160 Absatz 2 BV (SR 101);
Artikel 44 Absatz 2, 47 Absatz 1, 68, 74, 83, 85, 89–95, 149, 150, 159 und 160 Parlamentsgesetz (SR 171.10);
Artikel 6–8 und 18 Absatz 2 der Parlamentsverwaltungsverordnung (SR 171.115);
Artikel 4 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission (SR 171.105).

Hilfsmittel

- 248 **Curia vista;**
Legislativkommissionen der Bundesversammlung.

Ablauf der parlamentarischen Beratungen

- 249 Die parlamentarischen Beratungen erfolgen in vier Phasen:

Erstrat	Die Präsidenten des National- und des Ständerats beschliessen gemeinsam, welcher Rat die Vorlage als Erstrat beraten soll. Die vorberatende Kommission des Erstrats berät über den Erlassentwurf und unterbreitet ihrem Rat Anträge. Dieser entscheidet zunächst über das Eintreten (Art. 74 Abs. 1 Parlamentsgesetz). Nichteintreten oder Rückweisung Entscheidet der Erstrat, auf den Erlassentwurf nicht einzutreten, wird dieser dem Zweirat zugeleitet. Entscheidet sich dieser ebenfalls für Nichteintreten, ist der Erlassentwurf endgültig gescheitert. Entscheidet sich der Zweirat für das Eintreten, ist der Erlassentwurf auch dann endgültig gescheitert, wenn anschliessend der Erstrat seinen Entscheid auf Nichteintreten bestätigt.
---------	---

	<p>Entscheidet der Erstrat, auf den Erlassentwurf einzutreten, kann er ihn an den Bundesrat oder an die vorberatende Kommission zurückweisen (Art. 75 Abs. 1 Parlamentsgesetz).</p> <p>Der Erstrat berät sodann den Erlassentwurf artikelweise und entscheidet dabei über die Änderungsanträge, anschliessend folgt die Gesamtabstimmung. In der Folge wird der Erlassentwurf der vorberatenden Kommission des Zweitrats zugeleitet.</p>
Zweitrat	<p>Das Vorgehen ist gleich wie beim Erstrat (vorberatende Kommission, anschliessend Plenum jeweils mit Eintretensdebatte und Detailberatung).</p> <p>Nichteintreten oder Rückweisung</p> <p>Entscheidet der Zweitrat, nicht auf den Erlassentwurf einzutreten, geht dieser wieder an den Erstrat. Falls dieser am Eintreten festhält, ist der Erlassentwurf definitiv gescheitert, wenn der Zweitrat zum zweiten Mal Nichteintreten beschliesst.</p> <p>Beschliesst der Zweitrat Eintreten, kann er den Erlassentwurf an den Bundesrat oder an die vorberatende Kommission zurückweisen.</p>
Differenzbereinigung	<p>Bestehen nach Beratung eines Erlassentwurfs Differenzen zwischen den Räten, setzt die Differenzbereinigung ein.</p> <p>Die abweichenden Beschlüsse des einen Rates gehen zur Beratung an den anderen Rat zurück, bis eine Einigung erreicht ist. Die Beratungen in jedem Rat beschränken sich dabei auf die Fragen, über welche keine Einigung zustande gekommen ist (Art. 89 Parlamentsgesetz). Die umstrittenen Fragen werden jeweils in der vorberatenden Kommission und dann im Plenum behandelt.</p> <p>Bestehen nach drei Detailberatungen in jedem Rat noch Differenzen, so wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Diese besteht aus je 13 Mitgliedern der vorberatenden Kommissionen beider Räte (Art. 91 ff. Parlamentsgesetz).</p> <p>Scheitern des Erlassentwurfs</p> <p>Wird der Einigungsantrag der Einigungskonferenz nicht von beiden Räten gutgeheissen, dann ist der Erlassentwurf definitiv gescheitert (Art. 93 Abs. 2 Parlamentsgesetz).</p>
Schlussabstimmung in den beiden Räten	<p>Der Erlassentwurf wird zur Schlussabstimmung unterbreitet, wenn sich die beiden Räte einig sind über den gesamten Erlassentwurf und nachdem der entsprechende Text von der Redaktionskommission des Parlaments bereinigt worden ist.</p> <p>Die beiden Räte stimmen am gleichen Tag (in der Regel am letzten Sessionstag) getrennt über den Erlassentwurf ab.</p> <p>Wenn beide Räte dem Erlassentwurf zustimmen, ist das Gesetz zustande gekommen.</p> <p>Scheitern des Erlassentwurfs</p> <p>Lehnt einer der beiden Räte den Erlassentwurf ab, so ist dieser definitiv gescheitert.</p>

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

250 Die Botschaft und der Gesetzesentwurf sind der Bundesversammlung zugeleitet worden.

Vorberatende Kommission

251 Die an den Sitzungen der vorberatenden Kommission beteiligten Mitarbeitenden des federführenden Amtes erfüllen mehrere Teilaufgaben. Sie:

- bereiten für den/die Departementsvorsteher/in das Führungsdossier vor. Dieses umfasst namentlich das Eintretensreferat sowie einen Kommentar und ein Argumentarium zu den einzelnen Bestimmungen des Erlassentwurfs (Inhalt des Führungsdossiers wird durch die einzelnen Departemente festgelegt);
- informieren sich beim Kommissionssekretariat über allfällige Änderungsanträge und bereiten zuhanden des/der Departementsvorstehers/in das erforderliche Argumentarium vor;
- stellen dem Kommissionssekretariat zeitgerecht in Deutsch und Französisch die notwendigen Dokumente (z.B. Rechtsgutachten, redaktionelle Vorschläge) zur Verfügung, für welche sie einen Auftrag von der vorberatenden Kommission erhalten haben;
- stellen bei Bedarf die materielle Koordination mit anderen Erlassentwürfen sicher, welche sich in der parlamentarischen Beratung befinden; sie weisen auf einen allfälligen Anpassungsbedarf hin;
- unterstützen den/die Departementsvorsteher/in oder seine Vertretung während der Sitzungen.

Vertraulichkeit, Information der Öffentlichkeit

252 Die Mitglieder der Verwaltung beachten die Vertraulichkeit der Beratungen, der Protokolle und der Kommissionsberichte.

Die Öffentlichkeit wird durch die Kommissionen informiert.

Beizug von Vertretern anderer Bundesämter

253 Das zuständige Fachamt sorgt gegebenenfalls nach Absprache mit den Parlamentsdiensten dafür, dass die nötigen Fachpersonen aus andern Bundesämtern an die Kommissionssitzungen beigezogen werden, insbesondere das Bundesamt für Justiz, wenn es sich um wichtige und schwierige Rechtsfragen handelt.

Plenum

254 Der/die zuständige Mitarbeiter/in unterstützt den/die Departementsvorsteher/in und das zuständige Direktionsmitglied und steht namentlich zur Verfügung, um Fragen zu beantworten.

Hinweise zur Mitwirkung des Bundesrats und der Verwaltung bei den parlamentarischen Beratungen

255 Das Verfahren während der parlamentarischen Beratungen wird ausschliesslich durch die Organe des Parlaments (insbesondere Ratsbüros, Koordinationskonferenz, Kommissionspräsidium, zentrales Sekretariat, Kommissionssekretariat) bestimmt. Das Fachamt kann indessen (in Absprache mit dem/der Departementsvorsteher/in bzw. in dessen/deren Auftrag) seine sachlichen

Überlegungen (z.B. rasche Behandlung der Vorlage oder deren Abstimmung mit der Behandlung einer anderen Vorlage, welche von der Bundesversammlung beraten wird) an das Sekretariat der zuständigen Kommission übermitteln, welche diese Anliegen bei der Planung mit einbezieht. Falls dieses Vorgehen nicht zum Erfolg führt oder in besonders wichtigen Fällen, kann das Departement sein Anliegen mit Schreiben an das Kommissionspräsidium oder an das Ratsbüro übermitteln. Falls ein Beratungsgegenstand ausnahmsweise in beiden Räten in derselben Session behandelt werden soll, muss der Bundesrat rechtzeitig einen entsprechenden Antrag an die Koordinationskonferenz der Bundesversammlung stellen.

256 Der Bundesrat hat zu den in Beratung stehenden Geschäften ein Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV), welches er in schriftlicher Form in der vorberatenden Kommission und im Plenum wahrnehmen kann. Der/die zuständige Departementsvorsteher/in nimmt dieses Recht im Auftrag des Bundesrats als Kollegialorgan wahr und verfügt innerhalb des durch den Bundesrat durch bisherige Entscheide ausgelegten Rahmens über Spielraum. Hat der Bundesrat in einer bestimmten wichtigen Frage keine Vorentscheide getroffen oder lässt sich die Haltung des Bundesrats nicht durch solche Vorentscheide erschliessen, so hat der/die zuständige Departementschef/in die Frage dem Bundesrat vorzulegen, bevor er/sie Antrag stellt.

257 Die Vertreter der zuständigen Fachämter haben kein Antragsrecht. Sie können sich indessen in der vorberatenden Kommission zu Entwürfen der Ratsmitglieder äussern oder ergänzende schriftliche Formulierungsvorschläge unterbreiten (immer deutsch und französisch). Mitglieder der Kommission können diese als Anträge in die Kommissionsberatungen einbringen.

258 Zeigen sich während der parlamentarischen Beratungen, z.B. aufgrund weitergehender Abklärungen, aus der Sicht des zuständigen Departements Bedürfnisse für Änderungen gegenüber der Vorlage des Bundesrats, welche nicht rein redaktioneller oder von beschränkter technischer Natur sind, dann ist vor dem Unterbreiten entsprechender Vorschläge an das Parlament der Bundesrat einzubeziehen: z.B. durch Zusatzbotschaft an die Bundesversammlung; durch Ermächtigung des zuständigen Departements, die entsprechenden Anträge nachzuliefern; gegebenenfalls durch ein Aussprachepapier an den Bundesrat, wenn die Änderungen auf informellem Weg (über ein Parlamentsmitglied) unterbreitet werden sollen.

259 Das Parlament verfügt über nach Organen (Ratsmitglieder, Legislativkommissionen, Aufsichtskommissionen, Delegationen sowie Parlamentarische Untersuchungskommissionen) gestufte Informationsrechte gegenüber der Bundesverwaltung. Eine Zusammenstellung über Informationsrechte des Parlaments findet sich in: Sägesser, Thomas (2003). Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, [LeGes/2: 67 - 78](#).

Redaktionskommission des Parlaments

260 Zuständige Mitarbeiter/innen des Fachamts beteiligen sich an den Sitzungen der Subkommissionen der Redaktionskommission des Parlaments. Sie tragen dadurch dazu bei, die Erlassentwürfe zu überprüfen, die endgültige Version zu bestimmen und die sprachliche Übereinstimmung der drei Versionen sowie deren Vereinbarkeit mit den redaktionellen und gesetzestechnischen Vorgaben sicherzustellen.

Ergebnis

261 Der Erlass ist von der Bundesversammlung verabschiedet.

Referendum

Begriff und Inhalt

262 Mit dem Referendum wird ein Erlass zur Volksabstimmung gebracht. Das Verfassungsreferendum ist obligatorisch. Das Gesetzesreferendum ist fakultativ: innert 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlassens müssen 50'000 Unterschriften gesammelt werden.

Ausgangslage

263 Es besteht ein obligatorisches Referendum oder das fakultative Referendum ist zustande gekommen.

Organisation

264 Die Verfahrensleitung bei Abstimmungen obliegt der Bundeskanzlei. Die zuständigen Mitarbeitenden des Fachamts haben aber folgende Aufgaben:

- Sie beteiligen sich an der Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei zur Erarbeitung der Abstimmungserläuterungen des Bundesrats. Diese sollen möglichst objektiv über den Inhalt der Vorlage informieren und auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen. Die Mitarbeitenden des federführenden Amtes erstellen in der Regel einen ersten Textentwurf, welcher anschliessend besprochen und durch die Bundeskanzlei bereinigt wird. Die Initiativ- und Referendumskomitees werden von der Bundeskanzlei frühzeitig eingeladen, eine schriftliche Stellungnahme zu verfassen. Ihre Stellungnahme dient als Diskussionsgrundlage und wird oft unverändert übernommen.
- Sie unterstützen den/die Departementsvorsteher/in oder andere Mitglieder des Bundesrats bei der Abstimmungskampagne, z.B. durch das Erstellen von Referatsentwürfen und eines Abstimmungsargumentariums (mögliche Antworten auf Fragen bzw. Gegenargumente auf Kritiken usw.).
- Sie erstellen gelegentlich zuhanden der Öffentlichkeit (politische Parteien, Medien, Einzelpersonen) ein Argumentarium zur Vorlage.

Information der Öffentlichkeit

265 Mitglieder des Bundesrats erläutern im Vorfeld der Abstimmung die Haltung des Bundesrats zur Vorlage. Der/die zuständige Departementsvorsteher/in äussert sich am Abstimmungssonntag zum Abstimmungsergebnis und beantwortet Fragen der Medienschaffenden.

● Hinweis

266 Dringlich erklärte Bundesgesetze mit einer Geltungsdauer bis zu einem Jahr werden nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

Die Umsetzung vorbereiten

Übersicht

Begriffe

267 Umsetzung: Der Begriff wird einerseits als Konkretisierung bestehenden Rechts durch zusätzliche generell-abstrakte Normen niedriger Stufe aufgefasst (so mehrheitlich in der Verfassung, z.B. in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3, Art. 164 Bst. f BV). Umsetzung besteht beispielsweise in der Konkretisierung von Gesetzesbestimmungen in einer Verordnung oder eines völkerrechtlichen Vertrags in einem Bundesgesetz sowie einer Verordnung. Sie ist häufig mit Gestaltungsspielräumen verbunden.

268 Der Begriff wird andererseits in breitem Sinn verstanden und umfasst alle Handlungen staatlicher Organe (auf der Ebene von Bund, Kantonen, Gemeinden und parastaatlichen Organen), welche dazu beitragen, dass Erlassbestimmungen tatsächlich angewendet werden (Art. 46 BV). Umsetzung umfasst damit den Erlass konkretisierender Rechtsnormen (s. vorheriger Absatz) und den eigentlichen Vollzug (s. Rz. 270).

269 Nachfolgend wird der Begriff Umsetzung im breiteren Sinne verwendet. Die Umsetzung wird beleuchtet aus Sicht der Bundesbehörden, welche die notwendigen Vorkehren zu treffen haben, damit die Erlasse anschliessend (meist durch die Kantone) umgesetzt werden können.

270 Vollzug: Der Begriff umfasst die gesetzesverwirklichende Staatstätigkeit und bezieht sich namentlich auf den Erlass und die Vollstreckung individuell-konkreter Anordnungen (Verfügungen und Urteile z.B. über die Erteilung von Bewilligungen, die Erhebung von Abgaben oder die Gewährung von Subventionen) sowie auf die Aufsicht (vgl. Rz. 302). Es ist jedoch einzuräumen, dass der Begriff des Vollzugs bisweilen auch als Synonym für den Begriff der Umsetzung verwendet wird und auch die Konkretisierung des geltenden Rechts durch generell-abstrakte Normen einschliesst. Dies gilt insbesondere für den auf Artikel 182 Absatz 2 BV abgestützten Erlass von Ausführungsverordnungen durch den Bundesrat.

Funktion

271 Die Vorbereitung der Umsetzung soll die Voraussetzungen schaffen, dass ein Erlass in Kraft gesetzt und umgesetzt werden kann. Die Vorbereitung umfasst insbesondere den Erlass von Ausführungsbestimmungen sowie die Schaffung der für den Vollzug nötigen Infrastruktur durch organisatorische Massnahmen.

● **Hinweise**

272 Die Botschaft zum Gesetzesentwurf enthält Erläuterungen zur geplanten Art und Weise der Umsetzung (**Art. 141 Abs. 2 Bst. d Parlamentsgesetz**).

273 In der Regel werden Bundesgesetze nicht durch den Bund, sondern durch andere Instanzen, meistens die Kantone, vollzogen. Diese müssen häufig das Bundesrecht durch eigene Ausführungserlasse konkretisieren und die organisatorischen Vollzugsvoraussetzungen schaffen. Dabei sind die dazu vorgeschriebenen kantonalen Verfahren (z.B. Gesetzesreferendum) einzuhalten; dies hat einen entsprechenden Zeitbedarf zur Folge. Damit Bundeserlasse möglichst rasch in Kraft gesetzt werden können, unterstützt das zuständige Fachamt die Vollzugsinstanzen (i.d.R. Kantone sowie gegebenenfalls interkantonale Direktorenkonferenzen), beispielsweise wie folgt:

- kontinuierliche Information über den Stand der Rechtsetzungsarbeiten;
- möglichst frühzeitige Erarbeitung von Normskizzen zu Verordnungen und von Verordnungsentwürfen und deren Zustellung an die Vollzugsinstanzen als Vorinformation;
- frühzeitige Information über das Datum des Inkrafttretens; bei Bedarf vorgängige Konsultation über dieses Datum;
- Erarbeitung von kantonalen Muster-Ausführungserlassen (in Zusammenarbeit mit einzelnen Kantonen oder mit interkantonalen Direktorenkonferenzen).

Hilfsmittel

274 **Gesetzgebungsleitfaden**, 3., nachgeführte Auflage 2007;
Gesetzestechische Richtlinien des Bundes.

Arbeitsschritte

Ausgangslage

275 Damit die Inkraftsetzung und die Umsetzung relativ rasch nach der Schlussabstimmung durch die eidgenössischen Räte oder, im Falle eines Referendums, nach der Volksabstimmung erfolgen können, ist die Vorbereitung der Umsetzung früh, meist während der parlamentarischen Beratung an die Hand zu nehmen. Gelegentlich werden die Verordnungsentwürfe bereits parallel zu Gesetzesentwurf und Botschaft erarbeitet. Zumindest sollten entsprechende Normkonzepte schon zu diesem Zeitpunkt erarbeitet werden.

Umsetzungsplanung

276 Der Bund und parallel dazu die Kantone erstellen eine Umsetzungsplanung. Sie soll auf folgende Fragen Antworten geben:

- Braucht es Ausführungsbestimmungen auf Bundesebene? Was sind die Inhalte dieser Bestimmungen? Wie gross ist der Zeitbedarf zu deren Erarbeitung?
- Braucht es weitere Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene? Wie gross ist der Zeitbedarf für diese Arbeiten?
- Braucht es Ausführungsbestimmungen der Kantone? Auf welcher Regelungsstufe (Verfassung, Gesetz, Verordnung)? Wie gross ist der Zeitbedarf bis zu deren Inkraftsetzung?
- Welche Festlegungen im Bundesrecht (auf Stufe Gesetz und Verordnung) sind erforderlich, damit die Kantone ihr Ausführungsrecht vorbereiten können?
- Braucht es weitere Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene? Wie gross ist der Zeitbedarf für diese Arbeiten?

277 Gestützt auf die Umsetzungsplanung setzt der Bund das Datum des Inkrafttretens fest. Im Sinne von Faustregeln betragen die Umsetzungsfristen dabei mindestens:

- zwei Jahre ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und ein Jahr ab Verabschiedung des entsprechenden Ausführungserlasses, wenn die Kantone ein Gesetz erlassen oder ändern müssen;
- ein Jahr ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und sechs Monate ab Verabschiedung des entsprechenden Ausführungserlasses, wenn die Kantone bloss Verordnungsrecht erlassen oder ändern müssen.

Ausführungsbestimmungen sowie gegebenenfalls Vollzugshilfen schaffen

278 Es werden die notwendigen Ausführungsbestimmungen geschaffen. Gesetzesbestimmungen bedürfen oft einer Konkretisierung auf tieferer Regelungsebene (z.B. Bundesrats- oder Departementsverordnung zu einem Gesetz). Manchmal sind auch Kreisschreiben an die Kantone zweckmässig.

279 Beim Erlass von Ausführungsbestimmungen ist zu prüfen, wer zu konsultieren ist (zuständige parlamentarische Kommission, Kantone, weitere Kreise); in der Planung ist für die Vernehmlassung oder Anhörung genügend Zeit einzuplanen (mindestens drei Monate) (s. *Rz. 214*).

280 Bei komplexen Umsetzungsaufgaben kann es zweckmässig oder gar nötig sein, Vollzugshilfen (Richtlinien, Wegleitungen, Checklisten, Mustererlasse usw.) zu erstellen, damit die Vollzugsinstanzen (insb. kantonale, kommunale oder parastaatliche Stellen) die rechtlichen Bestimmungen ohne Schwierigkeiten anwenden können. Solche Vollzugshilfen haben keinen rechtsetzenden Charakter. Sie dürfen deshalb keine Anweisungen enthalten, welche Private zu einem Handeln oder Unterlassen verpflichten.

281 Bei Bedarf sind vorgängig umfangreiche konzeptuelle Arbeiten vorzunehmen, z.B. über die zeitliche Abfolge der Vollzugsaktivitäten (z.B. Umsetzungspläne),

über die Prioritäten bezüglich der Projekte oder bezüglich der Zuteilung von Bundesbeiträgen auf die Kantone. Diese konzeptuellen Arbeit können auch die Grundlage bilden für Pläne für den Vollzug (wie Sanierungspläne).

Vollzugsorganisation vorbereiten

282 Die Vollzugs- und Aufsichtsorgane müssen meist nicht neu geschaffen werden; es geht vielmehr darum, bestehende Organe auf neue Aufgaben vorzubereiten (administrative, organisatorische und bauliche Infrastruktur schaffen, Abläufe klären, Personal schulen, Handbücher und Datensammlungen vorbereiten).

Information

283 Je nach den konkreten Umständen sind besonders interessierte Kreise (z.B. Kantone, besonders Betroffene) über das voraussichtliche Inkraftsetzungsdatum und die auf sie zukommenden Aufgaben frühzeitig und umfassend zu informieren. Oft empfehlen sich mit dem Inkraftsetzen zusätzliche Dienstleistungen, beispielsweise in der Form von Tagungen (z.B. mit den Vollzugsorganen sowie mit Vertretern von Betroffenenengruppen), Merkblättern oder Dokumentationen im Internet.

Ergebnis

284 Die nötigen Vorbereitungen in rechtlicher, administrativer, organisatorischer und infrastruktureller Hinsicht sind getroffen. Der Erlass mit den erforderlichen Ausführungsbestimmungen kann in Kraft gesetzt werden.

Erlass(e) in Kraft setzen und publizieren

Übersicht

Funktionen

285 Mit der Publikation in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts gelten die Erlasse des Bundes, die völkerrechtlichen Verträge und die Beschlüsse des internationalen Rechts sowie die Verträge zwischen Bund und Kantonen als in der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Damit können sie Rechtswirkung entfalten.

Massgebende Rechtsquellen

286 Artikel 195 BV (SR 101);
Publikationsgesetz (PublG) (SR 170.512);
Publikationsverordnung (PublV) (SR 170.512.1);
Artikel 58 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) und Artikel 6-8 der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission (SR 171.105) (Berichtigung von Erlassen der Bundesversammlung).

Unterstützung

287 Die Sektion Recht der Bundeskanzlei ist die zuständige Fachstelle für publikationsrechtliche Fragen und das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen der Bundeskanzlei die Fachstelle für publikationstechnische Fragen. Beide Stellen sind zu konsultieren, sobald die Inkraftsetzung absehbar ist.

Hilfsmittel

- 288
- **Publikationsrecht**;
 - **Bundesrecht** (Systematische Rechtssammlung, Amtliche Sammlung und Bundesblatt).

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

289 Der Erlass ist durch das zuständige Organ (Volk, Bundesversammlung, Bundesrat oder Departementvorsteher/in) gutgeheissen worden. Publikationstechnisch ist der Erlass in das System des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV) aufgenommen worden.

Inkraftsetzungsbeschluss erforderlich?

290 Wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht im Erlass festgelegt, ist dem zuständigen Organ ein Antrag zum Bestimmen des Zeitpunkts des Inkrafttretens zu unterbreiten.

Zeitpunkt des Inkrafttretens von Verfassungsbestimmungen, dringlichen Bundesgesetzen, Bundesgesetzen und Bundesratsverordnungen

291

Erlassform	Inkraftsetzung wird zusammen mit der Gutheissung des Erlasses festgelegt	Inkraftsetzung wird an ein Organ delegiert
Bundesverfassung	Änderungen der Bundesverfassung treten in der Regel zum Zeitpunkt ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft.	In Einzelfällen enthält der Beschluss über die neue Verfassungsbestimmung eine Delegationsnorm an die Bundesversammlung oder an den Bundesrat für die Inkraftsetzung. Beispiel: Bundesbeschluss über die Reform der Justiz vom 8. Oktober 1999
Dringliche Bundesgesetze	Werden sofort in Kraft gesetzt. Sie treten am Tage ihrer Verabschiedung durch das Parlament oder üblicherweise in den Tagen danach in Kraft. Ein Aufschub des Inkrafttretens um mehrere Monate ist nicht zulässig.	---

Bundesgesetze und Verordnungen der Bundesversammlung	Treten gelegentlich auf den im Erlass genannten Zeitpunkt in Kraft.	Bei Bundesgesetzen erfolgt meistens eine Delegation an den Bundesrat: dieser wird beauftragt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen.
Bundesratsverordnungen	Treten grundsätzlich auf den vom Bundesrat festgelegten Zeitpunkt in Kraft.	Ausnahmsweise und namentlich bei gestaffeltem Inkrafttreten kann die Inkraftsetzung an den/die Bundespräsidenten/in delegiert werden (Art. 26 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz).

Antrag zum Inkraftsetzen

292 Ist ein Inkraftsetzungsantrag (s. rechte Spalte der oben stehenden Abbildung) erforderlich, sind die folgenden Überlegungen zu beachten:

293 Zeitpunkt des Inkrafttretens: Er sollte sich an folgenden sachlichen Erfordernissen orientieren:

- Ablauf einer allfälligen Referendumsfrist bzw. Vorliegen des Ergebnisses einer allfälligen Volksabstimmung (einschl. Erhaltung des Ergebnisses).
- Möglichst zügige Inkraftsetzung.
- Ausreichender Zeitraum bis zum Inkraftsetzen, wenn die Vollzugsorgane (in der Regel die Kantone) Anpassungen (z.B. Änderungen der Vollzugsgesetzgebung, Neuorganisationen, Errichtung von Anlagen) vornehmen müssen (s. *Rz. 276*); ggf. sind die Vollzugsorgane über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung zu konsultieren; sie sind auf jeden Fall frühzeitig zu informieren.
- Ein Bundesgesetz und die dazugehörigen Verordnungen werden in der Regel auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt.
- Abstimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens auf andere verwandte Erlasse.
- Erlasse des Bundes müssen mindestens fünf Tage vor dem Inkrafttreten in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht werden. Zwischen dem Entscheid des für die Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens zuständigen Organs und dem Inkrafttreten sollten mindestens vier Wochen vorgesehen werden. Damit ergibt sich praktisch ein Zeitraum von acht Wochen zwischen dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Antrags durch den/die Departementsvorsteher/in und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens.

294 Ausserordentliche Veröffentlichung: Eine ausserordentliche Veröffentlichung erfolgt, wenn der Erlass sofort oder nur einen Tag nach seiner Verabschiedung in Kraft treten soll oder wenn der Erlass aus anderen Gründen nicht mehr rechtzeitig in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts publiziert werden kann und die erlassende Behörde es anordnet. Die Veröffentlichung erfolgt vorerst auf andere Weise (per E-Mail an kantonale Staatskanzleien, an Einsichtnahmestellen nach Artikel 18 Publikationsgesetz sowie an allfällige weitere Adressaten) und anschliessend sobald als möglich in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts.

295 Gestaffeltes Inkrafttreten: **Gesetzgebungsleitfaden**, 3., nachgeführte Auflage 2007, Rz. 205 und 206, und **Gesetzestechische Richtlinien des Bundes**. Randziffer 176 ff.

296 Veröffentlichung durch Verweis: Auf die Veröffentlichung eines Textes in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts und in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts kann verzichtet und stattdessen ein Verweis mit Angabe der Fundstelle oder der Bezugsquelle publiziert werden, wenn es sich um eine Veröffentlichung besonderen Charakters handelt, die:

- nur einen kleinen Kreis von Personen betrifft;
- technischer Natur ist und sich nur an Fachleute wendet; oder
- in einem anderen Format veröffentlicht werden muss.

297 Ausnahmen von der Publikationspflicht: Erlasse und völkerrechtliche Verträge, die im Interesse der Landesverteidigung geheim gehalten werden müssen, werden in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts nicht veröffentlicht.

298 Antrag an den Bundesrat über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung eines Erlasses: Es gelten die für die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren massgebenden Regeln (vgl. Rz. 13).

Publikation in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts und der Systematischen Sammlung des Bundesrechts

299 Die Publikation erfolgt durch die Bundeskanzlei.

Ergebnis

300 Der Erlass ist in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts und in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht. Er entfaltet Rechtswirkung.

Das Rechtsetzungsprojekt abschliessen

301 Spätestens mit dem Inkraftsetzen des Erlasses wird das Rechtsetzungsprojekt abgeschlossen. Dazu gehören:

- organisatorische und personelle Massnahmen (Arbeitsgruppen und Projektteams auflösen, neue Aufgaben zuteilen);
- Aufräumarbeiten (insbes. Dokumente für die Archivierung aufbereiten, Abrechnungen abschliessen, besondere Kreditrubriken schliessen).

Gelegentlich kann es Sinn machen, einen Erfahrungsbericht zu verfassen.

Den Erlass umsetzen

302 Mit dem Inkraftsetzen des Erlasses beginnt die Umsetzung (zur Vorbereitung der Umsetzung, s. Rz. 267). Bestimmte Rechtsnormen, vor allem solche des Privatrechts, richten sich direkt an die (privaten) Normadressaten. Öffentlich-rechtliche Rechtsnormen erfordern hingegen häufig eine Umsetzung durch staatliche Rechtsakte. Diese Umsetzung ist in der Regel Sache der Kantone. Den Bundesbehörden obliegen vor allem folgende Aufgaben:

- Erleichtern des Vollzugs mit Vollzugshilfen (Richtlinien, Wegleitungen, Checklisten, Mustererlasse, Direktkontakte usw.);
- Bei Bedarf Erlass von Plänen (z.B. Sanierungspläne) in Zusammenarbeit mit den Vollzugsinstanzen;
- Abschluss von Programmvereinbarungen;
- Erlass individuell-konkreter Rechtsakte (z.B. Erteilung von Bewilligungen, Gewährung von Subventionen, Genehmigung von Projekten);
- Beobachten des Vollzugs und der Rechtswirklichkeit / Antizipieren von Risiken (anhand von Daten, Beobachtungen, Direktkontakten, Tagungen, u.a.m.);
- Wahrnehmen der Aufsicht (z.B. Weisungen, Berichterstattung, Inspektion, Genehmigung kantonaler Erlasse, Behördenbeschwerde des Bundes);
- Beantworten parlamentarischer Vorstösse;
- Beantworten von Anfragen der Vollzugsinstanzen oder der Betroffenenengruppen (z.B. bezüglich der Auslegung von Rechtsbestimmungen);
- Grundlagenarbeit und Schulung (z.B. Mitwirkung an Fachtagungen und Schulungen; Auslegungshilfen wie Erlasskommentare);
- Information der politischen Behörden und der Öffentlichkeit über den Stand des Vollzugs und über allenfalls aufgetretene Vollzugsschwierigkeiten.

303 Bei Vollzugsschwierigkeiten bereiten die zuständigen Bundesbehörden die notwendigen Massnahmen vor (z.B. Verbesserung der Schulung, Weisungen an die Vollzugsinstanzen, Vorbereitung von Erlassänderungen).

304 Für die Bundesbehörden ist die Umsetzung in der Regel ein partizipativer Prozess. Darin einbezogen sind namentlich Vollzugsinstanzen sowie Vertreter der Betroffenenengruppen.

Den Erlass evaluieren

Übersicht

Begriff

305 Evaluationen sind gezielte und zeitlich begrenzte Untersuchungen mit dem Ziel, Konzept, Vollzug und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren, wenn möglich zu messen und zu bewerten, inwieweit sie zur Erreichung der gesetzten Ziele und zum gemeinsamen Wohlergehen beitragen.

Funktionen

306 Evaluationen dienen dem Zweck, (1) Rechenschaft über staatliches Handeln abzulegen, (2) Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzuzeigen und Lernprozesse auszulösen, (3) Erkenntnisse für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und deren Planung bereitzustellen und (4) generell das Wissen über staatliche Massnahmen bzw. die Erfolgsvoraussetzungen staatlichen Handelns zu erweitern.

Massgebende Rechtsquellen und Vorgaben

- 307 Artikel 170 BV (SR 101);
Artikel 26, 27 und 44 Buchstaben e und f des Parlamentsgesetzes (SR 171.10);
Artikel 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung (SR 171.115);
Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (SR 614.0).
Der Bundesrat hat den Ämtern und Departementen Vorgaben für Wirksamkeitsüberprüfungen der Bundesverwaltung gemacht: **Umsetzung von Artikel 170 BV in der Bundesverwaltung.**

Unterstützung

- 308 Die Verantwortlichen für Gesetzesevaluation des Fachbereichs Rechtsetzungsprojekte und -methodik im Bundesamt für Justiz bieten Unterstützung bei allen Fragen im Zusammenhang mit Wirksamkeitsüberprüfungen/Evaluationen.

Hilfsmittel

- 309 **Wirkungsprüfung/Evaluation:** Hinweise zur Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen bzw. Evaluationen (z.B. in Form von Büchern und Leitfäden);
Empfehlungen des Bundesamts für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln;
Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL): Hinweise zu externen Evaluatoren/Evaluatorinnen.

Arbeitsschritte und Optionen

Ausgangslage

- 310 Ein Erlass wurde in Kraft gesetzt.
Die allenfalls erforderlichen spezialrechtlichen Grundlagen für die notwendigen Datenerhebungen sind geschaffen worden.

Ein Konzept zur Wirksamkeitsüberprüfung entwickeln

- 311 Das zuständige Amt macht sich vor der Verabschiedung der Botschaft, spätestens aber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Erlasses Überlegungen zur Überprüfung von dessen Wirksamkeit. Es zieht dazu möglichst auch die bei der Umsetzung beteiligten Akteure, insbesondere die Vollzugsinstanzen (i.d.R. die Kantone) bei.
- 312 Das Konzept über die Wirksamkeitsüberprüfung des Erlasses enthält Überlegungen über:
- das Wirkungsmodell des Erlasses (s. Rz. 183);
 - die von der Wirksamkeitsüberprüfung betroffenen Kreise und deren allfälligen Einbezug in die Wirksamkeitsüberprüfung (z.B. in Form einer Begleitgruppe);
 - die bei der Wirksamkeitsüberprüfung einzusetzenden Informationsinstrumente (v.a. Controlling bzw. Monitoring, interne oder externe Evaluationen) und

- die Nutzung der Wirksamkeitsüberprüfung (z.B. für Berichterstattung an den Bundesrat oder an die Bundesversammlung, für die Steuerung des Vollzugs, für die Überarbeitung des Erlasses).

Die laufende Datenerhebung und das Controlling der Umsetzung des Erlasses sicherstellen

313 Das zuständige Amt erhebt (in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik, mit den Vollzugsinstanzen und allenfalls mit weiteren Gruppen von Betroffenen) die Daten, welche dazu beitragen, über den Vollzug und die Wirksamkeit des Erlasses Aufschlüsse zu geben. Damit kann ein Controlling sichergestellt werden. Das zuständige Amt, in Zusammenarbeit mit den Vollzugsinstanzen, ergreift wenn nötig korrigierende Massnahmen, um einen zielkonformen Vollzug sicherzustellen.

Bei Bedarf eine Evaluation des Erlasses in Auftrag geben bzw. durchführen

314 Bei Bedarf nimmt das zuständige Amt zudem eine eingehendere Beurteilung des Vollzugs und der Wirksamkeit des Erlasses vor. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine rechtliche Bestimmung (Evaluationsklausel) oder ein parlamentarischer Vorstoss dies verlangen sowie bei Erlassen:

- mit grosser Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft;
- mit grosser Bedeutung für die Bundesfinanzen;
- mit innovativem Charakter sowie mit unsicheren Wirkungen;
- im Falle von Umsetzungsschwierigkeiten und von erheblichen Meinungsverschiedenheiten über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Erlasses und erheblicher Signalwirkung für andere Erlasse.

315 Verfügt das Amt über ausreichenden Sachverstand, namentlich in Form spezialisierter Evaluationsdienste und vor allem bei formativen Evaluationen (Verbesserungsevaluationen), kann es die Evaluation oder zumindest Teilbereiche davon auch selbst durchführen. Häufig werden externe Stellen (private Büros, Universitätsinstitute) mit Evaluationen beauftragt. Bei einer summativen Evaluation (Bilanzevaluation) ist in der Regel eine externe Evaluation angezeigt.

316 Evaluationen ermöglichen eine eingehende Analyse des Vollzugs, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Erlasses. Sie stützen sich, ergänzend zu den routinemässig erhobenen Daten und Analysen auf weitere Erhebungen (z.B. Umfragen bei den Betroffenen) und Analysen ab.

317 Evaluationen bedürfen einer sorgfältigen Planung (Zeit-, Finanz- und Personalbedarf nicht unterschätzen). Auch im Falle einer externen Evaluation ist eine sorgfältige Vorbereitung, Betreuung und Nachbereitung nötig.

Controlling- und Evaluationsresultate nutzen und umsetzen

318 Nach Vorliegen der Controlling- und Evaluationsresultate ist es an der zuständigen Dienststelle oder einer ihr vorgesetzten Behörde, die nötigen Schlüsse zu ziehen und die Ergebnisse umzusetzen bzw. entsprechende Aufträge zu erteilen.

Ergebnis

319 Der Erlass wird laufend (Controlling, Monitoring) bzw. periodisch vertieft (Evaluation) auf Effektivität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft. Aus den Überprüfungen werden die nötigen Schlüsse gezogen.

B Modul Verordnung

Vorinformationen

Die Verordnung: einige grundlegende Informationen

1	Definition	<p>Der Begriff "Verordnung" bezieht sich entweder auf einen Erlass, der wie das Gesetz Rechtsätze enthält, aber auf einer tieferen Rechtsstufe angesiedelt ist (Rechtsverordnung), oder auf einen Verwaltungsakt (Verwaltungsverordnung).</p> <p>Die Rechtsverordnung enthält Rechtsätze, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen (Art. 22 Abs. 4 Parlamentsgesetz). Sie wird in der Amtlichen und in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht. Die Verwaltungsverordnung umfasst Anordnungen (Weisungen, Dienstreglemente, Anleitungen, Kreisschreiben, Leitfäden usw.), die für untere Verwaltungseinheiten verbindlich sind. Sie wird in der Regel nicht in den Rechts-sammlungen veröffentlicht.</p> <p>Verwaltungsverordnungen haben oft die Funktion, die Auslegung und Anwendung der bundesrechtlichen Normen durch die Behörden zu vereinheitlichen. In der Regel auferlegen sie den Bürgerinnen und Bürgern weder Pflichten, noch verleihen sie ihnen Rechte. Sie können allerdings wie ein Erlass Rechtsfolgen zeitigen. In einem solchen Fall ist ihre Veröffentlichung angebracht, beispielsweise auf den Webseiten der zuständigen Behörde oder, in Ausnahmefällen, in den Rechts-sammlungen des Bundes.</p> <p>Das Modul Verordnung behandelt nur Rechtsverordnungen.</p>
	Selbstständige und un-selbstständige Verordnungen	<p>Bei einer selbstständigen Verordnung bezieht die verordnungsgebende Behörde ihre Zuständigkeit direkt aus der Bundesverfassung (Art. 182 Abs. 2, 184 Abs. 3, und 185 Abs. 3 BV).</p> <p>Unselbstständige Verordnungen stützen sich auf eine Delegationsnorm höher-rangigen Rechts unterhalb der Verfassungsstufe, meist auf Stufe Gesetz.</p>

Primär- und Sekundärnormen	<p>Die meisten Verordnungen enthalten gleichzeitig Sekundär- und Primärnormen und haben deshalb Mischcharakter.</p> <p>Sekundärnormen (oder gesetzeseergänzende Bestimmungen) dienen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Rechtsanwendung. Sie verdeutlichen Gesetzesbestimmungen, umschreiben deren praktische Rechtsfolgen, konkretisieren unscharfe oder unbestimmte Rechtsbegriffe oder regeln Organisationsfragen, wenn dies notwendig ist. Sie können den Bürgerinnen und Bürgern hingegen keine neuen Pflichten auferlegen oder neue Rechte verleihen, selbst wenn dies durch den Zweck des Gesetzes abgedeckt sein sollte.</p> <p>Sekundärnormen erfordern keine Delegationsnorm: Nach Artikel 182 Absatz 2 BV sorgt der Bundesrat für den Vollzug der Gesetzgebung.</p> <p>Primärnormen (oder gesetzestretende Bestimmungen) auferlegen Pflichten oder verleihen Rechte im durch die Delegationsbestimmung festgelegten Umfang.</p> <p>Primärnormen müssen sich direkt auf die Bundesverfassung oder auf eine Delegationsnorm im Gesetz stützen (Art. 164 Abs. 2 BV). Die Delegationsnorm hat den Gegenstand, und - soweit sich dies nicht ohne weiteres ergibt - das Ziel, den Umfang (u.U. mittels zahlenmässiger Begrenzungen) und soweit möglich die Leitlinien der delegierten Regelung zu umschreiben.</p>
----------------------------	---

Zuständige Behörde	<p>Verordnungen werden erlassen von:</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Legislative (Verordnung der Bundesversammlung); • der Exekutive (Verordnung des Bundesrats, eines Departements, einer Gruppe oder eines Amtes); • der Judikative (Verordnung eines Gerichts des Bundes); • dezentralen Verwaltungseinheiten. <p>Das Modul Verordnung bezieht sich auf Verordnungen all dieser Behörden. Auch wenn es sich (in Bezug auf die zuständige Behörde) an den Verordnungen des Bundesrats oder der Departemente orientiert, können auch Legistinnen und Legisten anderer Behörden daraus Nutzen ziehen.</p>
--------------------	--

Für Verordnungen massgebliche Rechtsbestimmungen

- 2 Artikel 147, Artikel 163 Absatz 1, Artikel 164 Absatz 1 und 2, Artikel 182 Absatz 1, Artikel 184 Absatz 3, Artikel 185 Absatz 3 BV (SR 101);
 Artikel 22 Absatz 2 und 3, Artikel 151 Parlamentsgesetz (SR 171.10);
 Artikel 5, 7, 36 und 48 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010);
 Artikel 11, 12 und 27 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1);
 Artikel 3 Absatz 2 und 3, Artikel 10 Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061).
 Weitere wichtige Bestimmungen zu Verordnungen finden sich in den Organisationsverordnungen der Departemente sowie der Bundesverwaltung.

Elektronisch zugängliche Dokumente

3 Vgl. Modul A, Rz. 36.

Kurzbibliographie

4 Vgl. Modul A, Rz. 37

Impuls

Auslösende Faktoren

- 5 Der Impuls zur Erarbeitung oder Änderung einer Verordnung kann aus verschiedenen Quellen stammen:
- Gesetzliche Verpflichtung: Verlangt es das Gesetz, dann hat die zuständige Behörde eine Verordnung zu erlassen oder zu ändern; sie hat diesbezüglich keinen Handlungsspielraum.
 - Auftrag einer übergeordneten Behörde: Die zuständige Behörde verlangt vom Fachamt, eine Verordnungsänderung zu prüfen oder unmittelbar vorzunehmen. Dies kann Folge eines institutionalisierten Verfahrens sein (z.B. Einreichung einer Motion, eines Postulats oder einer Volksinitiative). Es kann auch bedingt sein durch den Erlass oder die Änderung übergeordneter Rechts (Verfassung, Gesetz, höherrangige Verordnung) oder durch die Rechtsprechung einer höheren Gerichtsstanz (z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte oder Gerichte des Bundes).
 - Initiative des Amtes: Nicht selten ergreift das Fachamt die Initiative zu einer Verordnungsänderung, ohne dass es von der übergeordneten Behörde einen expliziten Auftrag erhalten hat. Nach Artikel 5 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und Artikel 27 Absatz 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung überprüfen die Verwaltungseinheiten ihre Aufgaben und Leistungen und ergreifen somit auch die Initiative zur Änderung nicht mehr adäquater Verordnungen. In diesem Fall umschreibt das Amt, welches das Rechtsetzungsverfahren auslöst, den Auftrag selbst.

Im Anfangsstadium zu beantwortende Fragen

- 6 Modul A, Rz. 126 (Die rechtlichen Rahmenbedingungen ermitteln)
Rz. 29 (Zwischen einer Teil- oder Totalrevision entscheiden)

Einen formellen Auftrag erwirken?

- 7 Mit dem Auftrag wird der Rahmen der zu erarbeitenden bzw. der zu ändernden Verordnung umschrieben. Der Auftrag wird häufig nur implizit (z.B. im Rahmen der Bundesrats-, Departements- oder Amtsplanung) oder nachträglich erteilt (z.B. bei der Genehmigung des Normkonzepts oder bei der Gutheissung der Verordnung, welche das Amt erstellt hat, durch die übergeordnete Behörde [Bundesrat oder Departement]).
- 8 Bedarf es vor der Vorbereitung der Verordnung einer Diskussion von Grundsatzfragen im Bundesrat, bereitet das zuständige Amt einen Antrag und ein Beschlussdispositiv vor, vgl. **Vorlagen Bundesratsgeschäfte** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich), und eröffnet anschliessend die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren (Modul A, Rz. 13).

Planung

- 9 Jedes Verordnungsprojekt erfordert eine sorgfältige Planung. Diese dient als Führungsinstrument zum Ermitteln des Zeit- und Personalbedarfs.

Zeit- und Personalbedarf

- 10 Der Zeit- und Personalbedarf ist abhängig von verschiedenen Umständen im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Verordnung. Die nachfolgende Übersicht zeigt summarisch die wichtigsten Einflussfaktoren auf.

Vorgang	Anlass	Einfluss auf den...	
		...Zeitbedarf	...Personalbedarf
Rechtliche und sprachliche Überprüfung des Entwurfs (einschl. Übersetzung)	Die Überprüfung erfolgt jeweils im Rahmen der Ämterkonsultation und zwar unabhängig von der Entscheidbehörde (Bundesrat, Departement, Gruppe, Amt) bei (a) der Eröffnung der Anhörung (oder Vernehmlassung), soweit eine solche stattfindet, und (b) der Gutheissung der Verordnung.	** / ***	** / ***
Anhörung...	Verordnungen von geringer Tragweite	**	*
...oder Vernehmlassung (vgl. Modul A, Rz. 212)	Wichtige Verordnungen sowie Verordnungen mit erheblicher Betroffenheit der Kantone.	***	**
Konsultation des Parlaments	Auf Wunsch der zuständigen Kommission		*
Regulierungsfolgenabschätzung	Vorhaben mit Auswirkungen auf die Wirtschaft	**	**
Koordination mehrerer Rechtsetzungsvorhaben	Erlasse mit gegenseitigen Querbezügen	** / ***	** / ***
Umsetzung	Verordnung erfordert umfangreiche Umsetzungsarbeiten (z.B. Erarbeiten tieferangigen Ordnungsrechts) des zuständigen Amtes, von Organen ausserhalb der Bundesverwaltung oder von den Kantonen.	** / ***	** / ***

Als Hilfsmittel für die zeitliche Planung dient die Webseite "Verordnungsplanung" des **KAV-Workflow** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).

Sind die rechtlichen Rahmenbedingungen ausreichend bekannt?

- 11 Es gilt zu prüfen, ob das vorliegende Vorhaben einer Verordnung Querbezüge und Auswirkungen auf andere (gleichrangige, höherrangige oder tieferangige) Erlasse oder Erlassvorhaben hat, vgl. Modul A, Rz. 126.

Erfordert das Vorhaben eine spezielle Projektorganisation?

- 12 Eine spezifische Projektorganisation ist nur bei einer besonders komplexen oder wichtigen Verordnung angezeigt. Der Entscheid über die Organisation liegt in der Regel beim zuständigen Amt, vgl. Modul A, Rz. 74.
- 13 Wird bei der Erarbeitung des Gesetzes bereits eine spezifische Projektorganisation geschaffen (verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, Studienkommission, Expertenkommission, ständige Kommission, Paritätische Kommission Bund-Kantone), kann das zuständige Amt sie auch bei der Verordnungserarbeitung einsetzen. Meist wird es aber eine neue, bescheidenere Organisationsform wählen. Dabei greift es auf die bei der Erarbeitung des Gesetzes beteiligten Fachpersonen zurück, um deren Kenntnisse zu nutzen. Bei Bedarf zieht es allenfalls weitere Spezialisten bei, namentlich zur Vertiefung einzelner Fragen.
- 14 Bei einem besonders komplexen Projekt kann auch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Diese kann die nötigen Entscheide rasch, koordiniert und effizient treffen.

Einen Projektplan erstellen

- 15 Je nach Komplexität des Vorhabens gibt der Projektplan Aufschluss über:
- den Bedarf nach einer neuen oder geänderten Verordnung;
 - das damit zu verfolgende Ziel;
 - den Zeitplan mit den wichtigsten Etappen;
 - das mutmassliche Datum der Inkraftsetzung der Verordnung; für den Entscheid in dieser wichtigen Frage spielen folgende Elemente eine Rolle: die allfälligen Ausführungen in der Botschaft zum Gesetzesentwurf zu dessen Inkrafttreten, der mutmassliche Zeitbedarf der Kantone zur Anpassung ihrer Erlasse und Vollzugsstrukturen (s. Modul A, Rz. 276), die Koordination mit dem Inkraftsetzen verwandter Erlasse und die Fristen für die Veröffentlichung.
 - die notwendigen Ressourcen (Personal und Finanzen); nicht zu vergessen sind die Ressourcen für die Übersetzung einschl. Zeitbedarf.
 - die nächsten Schritte u.a.m.

Den Projektplan genehmigen lassen

- 16 Der Projektplan bedarf der Genehmigung:
- der Amtsleitung, ev. der Departementsleitung, wenn er nur für die am Projekt beteiligten Mitarbeitenden des zuständigen Amtes verbindlich sein soll;
 - der Departementsleitung, wenn eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeitenden mehrerer Ämter des entsprechenden Departements geschaffen werden soll;
 - zweier oder mehrerer Departementsleitungen, wenn eine Arbeitsgruppe mehrerer Departemente geschaffen werden soll;
 - des Bundesrats, wenn die Planung (ausnahmsweise) für verschiedene Departemente oder für Ämter anderer Departemente verbindlich sein soll. In diesem Fall erfolgt zuerst eine Ämterkonsultation und dann das Mitberichtsverfahren, vgl. Modul A, Rz. 13. Das zuständige Amt erarbeitet einen Antrag und ein Be-

schlussdispositiv. **Vorlagen Bundesratsgeschäfte** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).

Konzept

- 17 In der Konzeptphase wird der grundlegende normative Gehalt der zu erarbeitenden Verordnung umschrieben. Vorgängig müssen die nötigen Informationen über das Projekt zusammengetragen werden. Anschliessend wird das Normkonzept erstellt. Erst danach wird der Verordnungsentwurf erarbeitet.

Sind die vorliegenden Informationen ausreichend?

- 18 Die erforderlichen Informationen können inhaltlicher oder rechtlicher Natur sein. Möglicherweise sind die erforderlichen Informationen vorhanden, z.B. wenn sie bei der Erarbeitung des Gesetzes beschafft wurden. Bekannt sind somit das mit der Regulierung zu lösende Problem, die zu erreichenden Ziele, die zu ergreifenden Massnahmen und der Kreis der betroffenen Personen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind geklärt (z.B. weil diese Abklärungen während der Vorbereitung des Gesetzes vorgenommen wurden). Auch bei einer blossen Änderung der Verordnung, deren rechtliche Grundlage unverändert blieb, sind die Relevanz und Richtigkeit der im Ingress erwähnten Rechtsbestimmungen abzuklären.
- 19 Sind die vorhandenen Informationen ungenügend, z.B. weil sie veraltet oder unvollständig sind, kann es ratsam sein, nach dem Problemlösungszyklus (Modul A, Rz. 96 - 158) vorzugehen.

Die rechtlichen Grundlagen überprüfen

- 20 Das zuständige Amt überprüft die rechtlichen Grundlagen, um den Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Verordnung zu ermitteln. Es gilt abzuklären, ob das Gesetz eine Delegationsnorm enthält, welche erlaubt, Primärnormen zu erlassen, oder ob bloss Sekundärnormen zu erlassen sind. (Rz. 1).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen ermitteln

- 21 Auch wenn es oft selbstverständlich erscheint, ist zu prüfen, welches die für den Erlass der Verordnung zuständige Behörde ist.

Verordnung des Bundesrats

- 22 Ein Gesetz wird in der Regel durch den Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes umgesetzt. Dieser ist ermächtigt, Sekundärnormen zu erlassen (Art. 182 BV). Nur Primärnormen bedürfen einer spezifischen rechtlichen Grundlage (Art. 164 Abs. 2 BV).
- 23 Aufgrund gesetzlicher Vorgaben müssen verschiedene Bestimmungen in einer Verordnung des Bundesrats geregelt werden und zwar:
- Organisationsbestimmungen, namentlich die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter (Art. 43 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz). Dies dient der Erhaltung der Organisationsautonomie des Bundesrats;

- die Zuständigkeit für Entscheidungen an den Bundesrat oder an die Verwaltungseinheiten (Departement, Gruppe oder Amt) in einzelnen Geschäften oder in ganzen Geschäftsbereichen (Art. 47 Abs. 1 und 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz). Das Ziel ist dabei die Zuteilung an die passende Stufe. In der Regel werden die Entscheidzuständigkeiten den Ämtern und Gruppen mit Sachwissen über den entsprechenden Geschäftsbereich zugeteilt.

Verordnung eines Departements, einer Gruppe oder eines Amtes

- 24 Der Bundesrat kann, ohne spezielle rechtliche Grundlage, rechtsetzende Zuständigkeiten an ein Departement übertragen. Er berücksichtigt dabei die Tragweite der Rechtsätze (Art. 48 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz). Der Bundesrat nimmt die Subdelegation mit Zurückhaltung wahr, da sie in der Regel die Konsultationsrechte der anderen Departemente und dementsprechend der ihnen unterstellten Ämter beschneidet. Vor dem Entscheid über eine Departementsverordnung findet zwar eine Ämterkonsultation, aber kein Mitberichtsverfahren statt.
- 25 Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zur Rechtsetzung auch einer Gruppe oder einem Amt übertragen, wenn ihn eine formelle gesetzliche Grundlage dazu ermächtigt (Art. 48 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz). Die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen ist massgebend für die zu wählende Rechtsetzungsstufe.
- 26 Zu berücksichtigen sind namentlich die Bedeutung des zu regelnden Sachverhalts, der Kreis der Normadressaten und die für sie resultierenden Auswirkungen (beispielsweise die Intensität eines allfälligen Eingriffs in die Grundrechte) sowie die Technizität des Sachbereichs. Demgegenüber sollte der Änderungsbedarf der Bestimmungen kein bestimmender Faktor sein, da das Verfahren vor dem Bundesrat nicht wesentlich aufwändiger ist als dasjenige zur Änderung einer Departementsverordnung.
- 27 Falls Behörden unterschiedlicher Stufen (z.B. Bundesrat und Departement) gleichzeitig unterschiedliche Verordnungen vorbereiten, so ist das Fachamt für die Koordination der materiellen Inhalte und der verschiedenen Arbeiten zuständig.

Eine oder mehrere Verordnungen?

- 28 Die Exekutive hat eine grosse Freiheit beim Entscheid darüber, pro Gesetz eine oder mehrere Verordnungen zu erlassen.

Zwischen einer Teil- oder Totalrevision entscheiden

- 29 **Gesetzestechische Richtlinien des Bundesrats, Rz. 276.**

Ein Normkonzept erarbeiten und genehmigen lassen

30 vgl. Modul Gesetz A, Rz. 159

Wenn die nachfolgenden Voraussetzungen bestehen...	...wird empfohlen, wie folgt vorzugehen
<ul style="list-style-type: none">• Eine Weisung des Departements oder des Amtes verpflichtet zur Erstellung eines Normkonzepts• Es wird eine neue Verordnung geschaffen oder eine bestehende Verordnung massgeblich geändert• Die übergeordnete für die Verordnung zuständige Behörde hat den rechtlichen Rahmen oder den Inhalt nicht ausreichend festgelegt	Erarbeitung eines Normkonzepts
<ul style="list-style-type: none">• Die Verordnungsänderung ist von beschränkter Tragweite• Die übergeordnete zuständige Behörde hat den rechtlichen Rahmen oder den Inhalt ausreichend festgelegt	Ein vereinfachtes Normkonzept erarbeiten oder ausnahmsweise auf ein Normkonzept verzichten

31 Das Normkonzept sollte Folgendes leisten:

- Es sollte die gesetzlichen Grundlagen, auf welche die Verordnung sich stützen soll, aufzeigen oder darlegen, in welchem Verfahrensstand sich die noch zu schaffenden Grundlagen befinden;
- Es sollte die gesetzlichen Grundlagen und die Delegationsnormen aufführen.

Das Normkonzept wird in der Regel durch die Amtsleitung genehmigt. Wenn die Kantone wichtige Umsetzungsaufgaben zu übernehmen haben, kann ihnen das Amt das Normkonzept ganz oder in Teilen zustellen. Das Amt kann bei Bedarf auch die zuständige interkantonale Direktorenkonferenz informieren.

Verordnungsentwurf und erläuternder Bericht

Den Verordnungsentwurf redigieren

- 32 Auf der Grundlage des Normkonzepts wird nun die Verordnung redigiert.
- 33 Zur Verfügung stehen die Hilfsmittel nach Modul A, Rz. 234. Die Webseite **KAV-Workflow** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich) ermöglicht den Zugriff auf das KAV-System, wo sich auch neue oder geänderte Verordnungen finden, die als Beispiele für die eigene Vorlage dienen können.

Für eine adäquate Normdichte sorgen

- 34 Zwei unterschiedliche Erfordernisse prägen die Normdichte: der Wunsch nach einheitlicher Rechtsanwendung und nach Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe des Gesetzes einerseits und das Gewährleisten eines ausreichenden Handlungsspielraums für die Vollzugsorgane andererseits. Häufig müssen in der Verordnung unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert werden. Beim Vollzug durch die Kantone wird in der Regel darauf geachtet, ihnen einen ausreichenden Ermessensspielraum zur Berücksichtigung ihrer Eigenheiten einzuräumen.
- 35 Im Allgemeinen ist die Regelungsdichte einer Verordnung grösser als diejenige eines Gesetzes. Die Verordnung hat häufig einen stärker detaillierten und einen stärker technisch orientierten Charakter.
- 36 Wenn mehrere Personen an der Redaktion einer oder mehrerer Verordnungen beteiligt sind, müssen sie sich über die Normdichte frühzeitig verständigen.

Das mutmassliche Datum der Inkraftsetzung der Verordnung frühzeitig bekanntgeben

- 37 Die Vollzugsorgane und die Normadressaten sind frühzeitig über das mutmassliche Datum der Inkraftsetzung der Verordnung bzw. des Gesetzes zu informieren.

Den erläuternden Bericht redigieren

- 38 Wird der Verordnungsentwurf zur Anhörung (oder Vernehmlassung) oder zur Konsultation des Parlaments unterbreitet, dann wird ihm ein erläuternder Bericht beigefügt. Beide Dokumente informieren die beteiligten Ämter sowie die Adressaten der Anhörung (oder Vernehmlassung) bzw. das Parlament über die Vorlage.
- 39 Der begleitende Bericht erläutert die Verordnung und er zeigt die wichtigsten rechtlichen Aspekte auf. Er kann in einer späteren Phase helfen, die Verordnungsbestimmungen richtig auszulegen. Die Erläuterungen der Verordnung werden in den Antrag an das Departement oder an den Bundesrat integriert, wenn keine Anhörung (oder Vernehmlassung) stattfindet.
- 40 Bei der Erarbeitung des erläuternden Berichts zur Verordnung (bzw. bei der Redaktion der Erläuterungen im Antrag an das Departement oder den Bundesrat) sind die Weisungen zur Ausgestaltung der Botschaften (**Leitfaden für Botschaften des Bundesrates**) angemessen zu berücksichtigen.

- 41 Der erläuternde Bericht ist der einzige amtliche Kommentar der Verordnung. Da die Botschaft zum Gesetzesentwurf bereits zahlreiche grundlegende Informationen enthält (Art. 141 Abs. 2 Bst. d und f Parlamentsgesetz), dient der erläuternde Bericht vorwiegend der Erläuterung der Bestimmungen der Vollziehungsverordnung.
- 42 Der erläuternde Bericht (bzw. der Antrag an die zuständige Behörde zur Eröffnung der Anhörung [oder Vernehmlassung]) gibt zudem Informationen über die mutmasslichen Auswirkungen der Vorlage:

Wenn die nachfolgenden Voraussetzungen bestehen...	...wird empfohlen, wie folgt vorzugehen
Die mutmasslichen Auswirkungen der Verordnung sind bereits bekannt, beispielsweise weil die Verordnung ein neues oder geändertes Gesetz umsetzt, dessen Auswirkungen bereits ausreichend abgeklärt worden sind.	Auf die in der Botschaft zum Gesetz gemachten Aussagen verweisen oder diese Informationen im erläuternden Bericht kurz zusammenfassen.
Die mutmasslichen Auswirkungen der (geänderten) Verordnung sind unbedeutend.	Im erläuternden Bericht erwähnen, dass bloss unbedeutende Auswirkungen zu erwarten sind.
Die Auswirkungen der Verordnung auf die Wirtschaft sind nicht bekannt.	Die Auswirkungen sind näher abzuklären, wenn nötig unter Zuhilfenahme einer Regulierungsfolgenabschätzung. Das Ergebnis der Abklärungen ist im erläuternden Bericht und/oder im Antrag an die zuständige Behörde wiederzugeben vgl. Modul A, Rz. 178.

Die Übersetzung überprüfen

- 43 Die an der Erarbeitung der Vorlage beteiligten Juristen und Fachspezialisten überprüfen die Deutsch- oder die Französischübersetzung, soweit sie sie nicht selbst erstellen. In letzterem Fall lohnt es sich, Linguisten zur Überprüfung beizuziehen, da die Fachspezialisten in sprachlichen Fragen nicht immer versiert sind.

Braucht es vor der Gutheissung der Verordnung noch ein Konsultationsverfahren?

- 44 Ist weder eine Anhörung (oder Vernehmlassung) noch eine Konsultation des Parlaments erforderlich, kann das Fachamt direkt die Gutheissung der Verordnung durch die zuständige Behörde erwirken, vgl. Rz. 62.
Wird eine Anhörung (oder Vernehmlassung) bzw. eine Konsultation des Parlaments durchgeführt, bitte Rz. 45 - 61 konsultieren. Bei Zweifel über das Verfahren siehe Rz. 46.

Anhörung, Vernehmlassung, Konsultation des Parlaments

Verschiedene Konsultationsverfahren

- 45 Es gibt mehrere, alternative und ergänzende Möglichkeiten der Konsultation: Bei externen Adressaten erfolgt die Konsultation in Form der Anhörung (bei Verordnungen häufigster Fall) oder der Vernehmlassung. Dazu kommt gegebenenfalls die Konsultation des Parlaments (*Rz. 47*).
Zu den Unterschieden zwischen Anhörung und Vernehmlassung: vgl. Modul A, *Rz. 203*.

Anhörung, Vernehmlassung oder keine Konsultation

46 Wenn die nachfolgenden Voraussetzungen bestehen...	...wird empfohlen, wie folgt vorzugehen...	...und die nachfolgenden Passagen zu lesen
Die Verordnung ist inhaltlich unbedeutend.	Das Amt unterbreitet der zuständigen Behörde direkt den Antragsentwurf zur Verordnung.	<i>Rz. 62</i>
Die Verordnung ist inhaltlich nur von untergeordneter Tragweite (meist technischer Natur) und ist nur für einen beschränkten Kreis von Personen von Interesse.	Das Amt unterbreitet der zuständigen Behörde den Antrag zur Eröffnung einer Anhörung (Art. 10 Vernehmlassungsgesetz).	<i>Rz. 50 - 61</i>
Die Verordnung ist von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, gesellschaftlicher oder kultureller Tragweite oder sie wird ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen.	Das Amt unterbreitet der zuständigen Behörde den Antrag zur Eröffnung einer Vernehmlassung (Art. 3 Abs. 1 Vernehmlassungsgesetz).	<i>Rz. 50 - 61</i>
Die Kantone sind von der Verordnung in ausserordentlichem Masse betroffen (namentlich beim Vollzug), auch wenn nicht alle obgenannten Bedingungen erfüllt sind.	Das Amt unterbreitet der zuständigen Behörde den Antrag auf Eröffnung einer Vernehmlassung (nur bei den Kantonen (Art. 3 Abs. 3 Vernehmlassungsgesetz).	

Unterstützung, vgl. Modul A, *Rz. 207*.

Konsultation des Parlaments

Wer ...	macht was?
Die zuständige Parlamentskommission	<ul style="list-style-type: none"> • verlangt entweder bei der Beratung über das Gesetz konsultiert zu werden (Art. 151 Abs. 2 Parlamentsgesetz); das Amt erfährt davon im Rahmen der Teilnahme an der Kommissionssitzung; es erhält das Protokoll; • oder sie orientiert das zuständige Departement darüber, dass sie konsultiert werden möchte. <p>Die beiden Ratsbüros erhalten von der Bundeskanzlei halbjährlich die Liste der bevorstehenden Vernehmlassungen und Anhörungen (Art. 5 und 12 Abs. 2 Vernehmlassungsverordnung).</p>
Das Amt	entscheidet über die Konsultationsfrist im Einvernehmen mit dem Sekretariat der zuständigen Parlamentskommission sowie gegebenenfalls dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei.
Die Departements- oder die Amtsleitung	unterbreitet der Parlamentskommission den Verordnungsentwurf. Im Begleitschreiben nimmt sie Bezug auf den Entscheid zur Eröffnung der Vernehmlassung bzw. Anhörung und auf die Konsultationsfrist. Vorlagen Bundesratsgeschäfte (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).
Die zuständige Parlamentskommission	<ul style="list-style-type: none"> • lädt die Departementschefin oder den Departementschef an die Sitzung ein, um ihm/ihr eine Empfehlung abgeben zu können; • oder äussert sich schriftlich; • oder teilt dem Departement schriftlich mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichtet. <p>Die offiziellen Kontakte laufen meist zwischen der Kommission, vertreten durch ihren Präsidenten bzw. ihre Präsidentin, und der Departementschefin oder dem Departementschef.</p>
Die Departementschefin oder der Departementschef	<ul style="list-style-type: none"> • nimmt an der Sitzung teil, begleitet durch ein Direktionsmitglied und eine Fachperson; • oder lässt sich durch letztere Personen vertreten.
Die zuständige Parlamentskommission	<ul style="list-style-type: none"> • gibt an der Sitzung eine Empfehlung ab; das Amt erhält das Sitzungsprotokoll; • oder äussert sich schriftlich.
Die zuständige Parlamentskommission	erfährt im Rahmen der Veröffentlichung der Verordnung in der Amtlichen und Systematischen Rechtssammlung, in welchem Mass ihren Vorschlägen Rechnung getragen wurde.

Die Anhörung und die Konsultation des Parlaments koordinieren

48 Um Zeit zu gewinnen, werden die Anhörung (oder die Vernehmlassung) und die Konsultation des Parlaments mit Vorteil parallel geführt. Der zeitliche Ablauf wird allerdings beeinflusst durch eine Vielzahl von administrativen (wie Sitzungsplanung der Kommission, Zahl der bevorstehenden Konsultationen) und politischen Faktoren (wie die Bedeutung der Vorlage). Es gibt deshalb keine Regellösung. Das Amt bestimmt die zeitliche Abfolge im Einvernehmen mit dem Sekretariat

der zuständigen Parlamentskommission und dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei.

49 Das Amt meldet der Bundeskanzlei halbjährlich die bevorstehenden Anhörungen (und Vernehmlassungen), vgl. Modul A, *Rz. 213*.

Die Ämterkonsultation eröffnen

50 Auch wenn das Departement über die Eröffnung einer Anhörung entscheidet, wird die Vorlage den interessierten Ämtern im Rahmen der Ämterkonsultation unterbreitet, damit sie bundesintern konsolidiert werden kann.

51 Die Ämterkonsultation ermöglicht eine erste Qualitätskontrolle der Vorlage, namentlich eine Überprüfung der Form und der Gliederung des Verordnungsentwurfs. Daraus können sich auch inhaltliche Änderungen ergeben. Die Erfahrung zeigt, dass die Gliederung und die Inhalte von Bestimmungen, welche in der Anhörung (oder Vernehmlassung) unbestritten geblieben sind, anschliessend kaum mehr tiefgreifend überprüft werden können.

52 Der Verordnungsentwurf und der erläuternde Bericht werden den zu konsultierenden Ämtern in Deutsch oder Französisch unterbreitet, vgl. Modul A, *Rz. 13*. **Vorlagen Bundesratsgeschäfte** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich). Bei umfangreichen Verordnungen wird empfohlen, den Entwurf in beiden Sprachen zu unterbreiten.

Entscheid über die Eröffnung der Anhörung (oder Vernehmlassung)

53 Bei einer Anhörung obliegt der Entscheid über die Eröffnung dem Departement oder, seltener, dem Amt (Art. 2 Vernehmlassungsverordnung). Bei einer Vernehmlassung obliegt er dem Bundesrat (Art. 4 und 5 Vernehmlassungsgesetz und Art. 6 Vernehmlassungsverordnung).

54 Bei der Anhörung zu einem Verordnungsentwurf ist der Kreis der Adressaten nicht notwendigerweise der gleiche wie bei der Vernehmlassung zu einem Gesetzesentwurf; er wird durch den Inhalt des jeweiligen Erlasses beeinflusst.

55 Das Amt unterbreitet dem Departement (welches bei einer Anhörung den Entscheid trifft und bei einer Vernehmlassung den Antrag an den Bundesrat weiterleitet) die folgenden Dokumente:

- Antrag zur Eröffnung der Anhörung (oder der Vernehmlassung) in deutscher oder französischer Sprache mit folgenden Beilagen in den drei Amtssprachen:
- Verordnungsentwurf;
- erläuternder Bericht;
- Begleitschreiben an die Adressaten der Anhörung;
- Liste der Adressaten (nur die Überschriften in den drei Amtssprachen).

Die Öffentlichkeit informieren

56 Eine Medienmitteilung über die Eröffnung einer Anhörung wird nur veröffentlicht, wenn der Entwurf umstritten oder wenn ein relativ grosser Kreis von Institutionen oder Organisationen betroffen ist. In diesem Fall ist dem Departement zusätzlich

der Entwurf einer Medienmitteilung zu unterbreiten. Im Falle einer Vernehmlassung erfolgt die Information der Medien nach Modul A, Rz. 208.

Einen Ergebnisbericht erstellen

57 Nach dem Eintreffen der Stellungnahmen der Anhörungs- (bzw. Vernehmlassungs)adressaten erstellt das Amt einen möglichst wertungsfreien Ergebnisbericht. Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht. Der Ergebnisbericht wird in den drei Amtssprachen veröffentlicht.

Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Anhörung ziehen

58 Das Amt zieht seine Schlüsse aus den im Rahmen der Anhörung (oder der Vernehmlassung) eingegangenen Stellungnahmen und allenfalls aus der Konsultation des Parlaments. Es passt gegebenenfalls den Verordnungsentwurf und den erläuternden Bericht an die Ergebnisse an. Hat die Verordnung grosse Auswirkungen auf die Wirtschaft und wurde der Entwurf stark geändert, dann müssen auch die Regulierungsfolgenabschätzung und die Aussagen über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen entsprechend angepasst werden.

59 Jetzt ist auch der Zeitpunkt, einen Entscheid über das Datum der Inkraftsetzung der Verordnung bzw. des Gesetzes zu treffen. Es gibt zwei unterschiedliche Situationen:

- Im ersten Fall wird die Verordnung zusammen mit dem Gesetz erarbeitet oder geändert. Das Gesetz ermächtigt den Bundesrat, die Verordnung in Kraft zu setzen. In der Regel treten das Gesetz und die Verordnung zusammen in Kraft. Das Datum des Inkrafttretens wird im Beschlussdispositiv festgehalten. Ausnahmsweise, namentlich wenn eine Bundesratsverordnung gestaffelt in Kraft gesetzt werden soll, kann der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin zu diesem Entscheid ermächtigt werden (Art. 26 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz).
- Im zweiten Fall erfolgt die Gutheissung der Verordnung unabhängig vom Gesetz, vgl. Modul A, Rz. 292.

Den Ergebnisbericht genehmigen lassen

60 Das Amt stellt der zuständigen Behörde den Ergebnisbericht zur Kenntnisnahme zu. Diese Behörde ist nicht immer identisch mit jener, welche die Verordnung gutheisst:

Wer entscheidet was?	im Falle einer Bundesratsverordnung:	im Falle einer Departementsverordnung:
Den Ergebnisbericht zu einer Anhörung zur Kenntnis zu nehmen, obliegt...	dem Departement	dem Departement
Den Ergebnisbericht zu einer Vernehmlassung zur Kenntnis zu	dem Bundesrat	(in der Regel findet keine Vernehmlassung statt)

nehmen, obliegt...

Eine neue oder geänderte Ver-
ordnung gutzuheissen, obliegt...

dem Bundesrat

dem Departement

- 61 Findet eine Anhörung zu einer Bundesratsverordnung statt, was häufig der Fall ist, dann unterbreitet das Amt (parallel):
- dem Departement den Antrag zur Kenntnisnahme der Ergebnisse der Anhörung;
 - dem Bundesrat den Antrag zur Gutheissung der neuen oder geänderten Verordnung.

Gutheissung

Die Ämterkonsultation eröffnen

- 62 Die Ämterkonsultation dient dazu, weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, Lücken zu füllen und allfällige inhaltliche Irrtümer zu korrigieren. Auch wenn das Departement ermächtigt ist, die Verordnung gutzuheissen, muss eine Ämterkonsultation durchgeführt werden. Es kann nur darauf verzichtet werden, wenn bereits eine erste Ämterkonsultation zur Eröffnung der Anhörung durchgeführt und die Verordnung seither nicht geändert wurde.
- 63 Das Amt konsultiert nicht nur die inhaltlich betroffenen Ämter, sondern auch weitere Ämter (Querschnittämter), vgl. Modul A, Rz. 21).
- 64 Es unterbreitet folgende Dokumente zur Ämterkonsultation:
- Neue oder geänderte Verordnung;
 - Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen (wird gegebenenfalls in den Antrag an die zuständige Behörde integriert) und
 - Beschlussdispositiv (z.B. "Die Verordnung [...] wird gutgeheissen und tritt am [...] in Kraft. **Vorlagen Bundesratsgeschäfte** (nur über Intranet Bundesverwaltung zugänglich).
- 65 Im Falle einer Bundesratsverordnung, zu welcher eine Anhörung durchgeführt wurde, braucht der Ergebnisbericht nicht zur Ämterkonsultation unterbreitet zu werden.
- 66 Das Amt sorgt dafür, dass nach der Ämterkonsultation und einer allfälligen Überarbeitung und vor der Unterzeichnung des Antrags durch den Departementschef oder die Departementschefin die Dokumente der Bundeskanzlei (deutscher und französischer Sprachdienst sowie Rechtsdienst) zu einer Qualitätskontrolle zugestellt werden.
- 67 Ist der Bundesrat zuständig für die Gutheissung der Verordnung, wird anschliessend das Mitberichtsverfahren zum Antrag eröffnet.

Formeller Entscheid

- 68 Die zuständige Behörde (Bundesrat und/oder Departement):
- nimmt Kenntnis von den Ergebnissen der Anhörung (oder Vernehmlassung);
 - heisst die Verordnung gut und legt das Datum der Inkraftsetzung fest.

Aktive und passive Information

- 69 Der Verordnungsentwurf und die weiteren zur Ämterkonsultation unterbreiteten Dokumente sind für die Öffentlichkeit erst nach der Gutheissung der Verordnung zugänglich. Der Bundesrat kann ausnahmsweise beschliessen, diese Dokumente auch nach dem Entscheid nicht zugänglich zu machen (Art. 8 Abs. 3 Öffentlichkeitsgesetz).
- 70 Das Amt informiert die Adressaten der Anhörung (oder Vernehmlassung) über die Veröffentlichung des Ergebnisberichts und teilt ihnen die elektronische Fundstelle mit (vgl. Modul A, Rz. 208).

71 Bei einer Bundesratsverordnung wird in der Regel eine Medienmitteilung erstellt. Die Departemente sorgen im Falle einer Departementsverordnung nach eigenem Ermessen für die Information.

72 Die Veröffentlichung des erläuternden Berichts auf dem Internet hilft die Umsetzung zu erleichtern.

Umsetzung

73 Vgl. Modul A, Rz. 302.

Retrospektive Evaluation

74 Da das Gesetz und die Verordnung ein Ganzes bilden, lassen sich die Wirkungen der Verordnung nicht von denjenigen des Gesetzes trennen. Während der Gutheissung und der beginnenden Umsetzung des Gesetzes werden in der Regel auch die Grundlagen für eine Wirkungsanalyse gelegt. Die Evaluation der Verordnung erfolgt somit im Rahmen einer allfälligen Evaluation des Gesetzes.

75 Ist die Gutheissung einer neuen oder geänderten Verordnung jedoch mit grossen Auswirkungen verbunden, dann kann es angezeigt sein, eine Evaluation auf diese Aspekte zu fokussieren, vgl. Modul A, Rz. 305.

C Modul Parlamentarische Initiative

Übersicht

Begriff

- 1 Mit der parlamentarischen Initiative kann ein Ratsmitglied, eine Fraktion oder eine Kommission den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung oder die Grundzüge eines solchen Erlasses einreichen oder anregen.

Funktion

- 2 Die parlamentarische Initiative ermöglicht den eidgenössischen Räten, selbstständig Änderungen der Verfassung, von Gesetzen oder von Parlamentsverordnungen zu erarbeiten.

Massgebende Rechtsquellen

- 3 Artikel 160 Absatz 1 BV (SR 101);
Artikel 107 - 117 Parlamentsgesetz (SR 171.10);
Artikel 25 - 29 Geschäftsreglement des Nationalrats (SR 171.13);
Artikel 21 - 25 Geschäftsreglement des Ständerats (SR 171.14);
Artikel 6 Absatz 2 Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061).

Unterstützung

- 4 Die Kommissionssekretariate stehen den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung bei allfälligen Fragen zum Verfahren und zum Vorgehen zur Verfügung.

Häufigkeit

- 5 Die parlamentarische Initiative betrifft vor allem Gesetzesvorlagen. Der Anteil der Bundesgesetze bzw. Gesetzesänderungen, die aufgrund von parlamentarischen Initiativen zustande kommen, beträgt mehr als 20 Prozent. Es handelt sich dabei häufig um weniger komplexe Vorlagen.

Zwei Phasen

- 6 Eine parlamentarische Initiative unterliegt einem Vorprüfungsverfahren, bei welchem entschieden wird, ob der Initiative "Folge gegeben" wird oder nicht. Im ersten Fall schliesst sich daran das Verfahren zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs an.

Form der allgemeinen Anregung und des ausformulierten Entwurfs

- 7 Eine parlamentarische Initiative kann in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs eingereicht werden. In letzterem Fall ist allerdings der Wortlaut nicht bindend; entscheidend ist die generelle Zielsetzung der Initiative.

Information der Öffentlichkeit

- 8 Die Parlamentsdienste stellen die Information der Öffentlichkeit sicher.

Mitwirkung der Bundesverwaltung

Beizug von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung

- 9 Die Verfahrensleitung für parlamentarische Initiativen obliegt der Bundesversammlung. Das Projektmanagement wird durch das Sekretariat der zuständigen Kommission wahrgenommen.
- 10 Die Präsidien der vorberatenden Kommissionen des Erst- und des Zweitrats können das zuständige Departement bzw. die Bundeskanzlei einladen, Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu bezeichnen, welche der Kommission Rechts- und Sachauskünfte erteilen (Art. 112 Abs. 1 Parlamentsgesetz). Dies geschieht bei der Vorprüfung oft und bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs sehr häufig.
- 11 Sobald die Kontaktperson der Verwaltung bezeichnet ist, erfolgt der weitere Geschäftsverkehr direkt zwischen dieser Kontaktperson und dem Kommissionssekretariat.
- 12 Empfehlung: Die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung präjudizieren Stellungnahmen des Bundesrates nicht. Um zu vermeiden, dass das Amt zu sehr mit den unterbreiteten Vorschlägen identifiziert wird, ist davon abzusehen, dass das Fachamt bei der Ausarbeitung von Vorlagen auf dem Weg der parlamentarischen Initiative auf Direktionsstufe vertreten ist.
- 13 Wichtig: Koordination innerhalb der Bundesverwaltung
Von der bezeichneten Kontaktperson der Bundesverwaltung wird erwartet, dass sie die fachliche und rechtliche Perspektive nicht nur ihrer eigenen Dienststelle, sondern auch von anderen Dienststellen einbringt, die an der Frage interessiert sind. Sie soll soweit nötig die entsprechenden Stellen kontaktieren. Bei komplexen Sachverhalten kann sich die Kontaktperson in Absprache mit dem Kommissionssekretariat durch eine Vertretung der interessierten anderen Stellen an die Kommissionssitzung begleiten lassen.

Vorprüfung

- 14 Es wird geprüft, ob der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird.
- 15 Das Vorprüfungsverfahren weist folgende Eigenheiten auf:
- Die Zustimmung der Kommissionen des Erst- und des Zweitrats ist hinreichend, damit der Initiative Folge gegeben werden kann;
 - Wird der Initiative von einer der beiden Kommissionen nicht Folge gegeben, bedarf es der Zustimmung des entsprechenden Ratsplenums (zum Antrag ihrer Kommission, der Initiative nicht Folge zu geben), damit die Initiative von der Geschäftsliste gestrichen wird.
- 16 In über 90 Prozent der Fälle ergibt sich bei der Behandlung einer parlamentarischen Initiative eine Konstellation wie in einem der soeben erwähnten beiden Fälle. Wenn die Beschlüsse der Kommission und des Ratsplenums bzw. der

- beiden Kommissionen und ihrer Räte nicht übereinstimmen, ergeben sich komplexere Abläufe, über welche die Parlamentsdienste informieren können.
- 17 Die beigezogenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung tragen in der Kommission mit fundierten Rechts- und Sachauskünften zur Beurteilung der Anliegen der Initiative und deren Tragweite bei. Dies bedeutet in der Praxis namentlich:
- auf Kongruenzen oder Divergenzen der Anliegen der Initiative mit früheren Entscheiden des Bundesrats, mit bestehenden Departements- und Amtsstrategien, mit laufenden Rechtsetzungsvorhaben u.a.m. hinzuweisen;
 - Hinweise zur rechtlichen Tragweite der Initiative (z.B. betroffene Rechtsstufe, Umfang der Regelung) und zu allfälligen rechtlichen Problemen (z.B. Grundrechtsschutz, Völkerrecht) bzw. zu möglichen Lösungen zu geben;
 - auf bestehende bzw. mangelnde Kompetenzen von Bund und Kantonen und auf allfällige Bestrebungen auf Bundes-, auf kantonaler oder auf interkantona-ler Ebene zur Lösung des Problems hinzuweisen.
- 18 Nicht angesagt bzw. erwartet sind politische Beurteilungen. Diese bleiben dem Bundesrat vorbehalten (vgl. Rz. 37).
- 19 Falls die Kommission beantragt, der Initiative nicht Folge zu geben, berät das Plenum des entsprechenden Rats darüber. Eine Teilnahme der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung an den Sitzungen des Plenums ist nicht erforderlich.

Ausarbeitung eines Vorentwurfs und erläuternden Berichts

- 20 Wird einer Initiative Folge gegeben, so erhält die zuständige Kommission des Rats, in dem die Initiative eingereicht worden ist, den Auftrag, innert zwei Jahren einen Erlassentwurf und einen erläuternden Bericht auszuarbeiten. Die Frist kann verlängert werden.
- 21 Die Kommission kann dem Rat auch die Abschreibung der Initiative beantragen, wenn sie durch einen anderen Erlassentwurf erfüllt ist oder wenn aus anderen Gründen der Auftrag an die Kommission nicht aufrechterhalten bleiben soll.
- 22 In der Regel nehmen die beigezogenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung an den Sitzungen der Kommission oder der mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs betrauten Subkommission teil. Dabei werden ihnen von der (Sub-) Kommission bzw. dem Kommissionssekretariat namentlich folgende Aufgaben zur Bearbeitung zugeteilt:
- Erarbeitung von Vorschlägen bzw. von Vorentwürfen für die rechtliche Umsetzung der von der (Sub-) Kommission formulierten Ziele und Massnahmen;
 - rechtliche und inhaltliche Erläuterungen der Vorentwürfe.

● Hinweise zu den Aufgaben der Bundesverwaltung

- 23 Die (Sub-) Kommission bzw. deren Sekretariat darf nicht einfach dem Departement einen pauschalen Auftrag erteilen, ihr den fertigen Entwurf eines Kommissionsberichts vorzulegen. Dafür steht das Instrument der Motion an den Bundesrat zur Verfügung. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative liegt es an der Kommission bzw. an ihrem Sekretariat, ihre politischen Anliegen im Einzelnen und möglichst konkret zu formulieren. Die politische Kommentierung des Vorentwurfs ist Sache der Kommission bzw. des in ihrem unmittelbaren Auftrag handelnden Kommissionssekretariats und nicht der Verwaltung.
- 24 Alle Unterlagen für parlamentarische Organe müssen immer in deutscher und französischer Sprache abgeliefert werden. Verantwortlich für die Übersetzung ist die jeweils für das Dokument verantwortliche Dienststelle. Verfasst die Verwaltung beispielsweise unter ihrem Briefkopf Arbeitspapiere für die (Sub-) Kommission, dann ist sie auch für deren Übersetzung zuständig. Verfasst sie im Auftrag des Kommissionssekretariats hingegen einzelne Teile des Kommissionsberichts, dann ist das Kommissionssekretariat für die Übersetzung zuständig.

● Hinweise zur Koordination

- 25 Die beigezogenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung stellen die Zusammenarbeit mit den anderen, am Erlass interessierten Ämtern sicher.
- 26 Empfehlung: Nach dem Entscheid der zuständigen parlamentarischen Organe zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs und des erläuternden Berichts soll das bisher beigezogene Amt (ähnlich wie bei einer Ämterkonsultation) die möglichen betroffenen Ämter und die Generalsekretariate sowie die Bundeskanzlei über die bevorstehenden Gesetzgebungsarbeiten informieren und sie einladen, ihre Anliegen mitzuteilen bzw. Ansprechpersonen zu bezeichnen.
- 27 Überprüfung des Entwurfs in rechtlicher, sprachlicher und finanzieller Hinsicht: Bevor der (Vor-)Entwurf zur Vernehmlassung unterbreitet wird sowie bei wichtigen Änderungen, die daran anschliessend erfolgen, sind die entsprechenden Querschnittämter (v.a. Bundeskanzlei bzw. verwaltungsinterne Redaktionskommission, Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Finanzverwaltung) in die Überprüfung einzubeziehen.

● Weitere Hinweise

- 28 Die Anforderungen an den Erlassentwurf und an den erläuternden Bericht zu einer parlamentarischen Initiative entsprechen denjenigen an eine Botschaft des Bundesrats (Art. 111 Abs. 3 Parlamentsgesetz).
- 29 Rechtsetzungsarbeiten bei komplexeren Materien können für die zuständigen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung mit einer hohen Arbeitsbelastung verbunden sein. Sie bedürfen häufig der Unterstützung anderer Mitarbeitenden ihres Fachamts (insb. für die Übersetzungen). Lassen sich die Aufträge mit

den bestehenden Ressourcen nicht bewältigen, kann durch ein Schreiben des Departementschefs bzw. der -chefin an das Präsidium der Kommission um eine Entbindung von gewissen Aufgaben oder um eine Fristerstreckung nachge-
sucht werden.

30 Die beigezogenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung sind gehalten, bei der Erfüllung der Aufträge konstruktiv mitzuwirken, auch wenn sie Vorbehalte zur Stossrichtung der auszuarbeitenden Entwürfe haben. Beim Kommunizieren in der Kommission gilt es ein gutes Augenmass zu wahren: Die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung sollen sich weder ständig von Vorschlägen zuhanden der Kommission abgrenzen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden sind, noch sollen sie Äusserungen in der Kommission unwidersprochen stehen lassen, mit welchen sie zu Unrecht mit den im Auftrag der Kommission erarbeiteten Vorschlägen identifiziert werden.

Vernehmlassung

31 Erlassentwürfe im Rahmen parlamentarischer Initiativen unterstehen wie Entwürfe des Bundesrats oder der Departemente den Anforderungen des Vernehmlassungsgesetzes.

32 Die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Vernehmlassung erfolgt in einzelnen Fällen durch das Kommissionssekretariat. In der Regel werden den beigezogenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung grössere Aufgaben etwa nach folgendem Schema übertragen:

Wer?	Was?
Die Vernehmlassung planen , vgl. Modul A, Rz. 213	
Kommissionssekretariat	informiert die Bundeskanzlei über die bevorstehende Durchführung der Vernehmlassung.
Bundeskanzlei	stellt die Information über die geplante Vernehmlassung sicher.
Die Vernehmlassungsunterlagen vorbereiten und versenden , vgl. Modul A, Rz. 225.	
Kommissionspräsidium oder Kommissionssekretariat	beauftragt die beigezogenen Mitarbeitenden mit der Durchführung der Vernehmlassung (in der Regel formlos, z.B. mündlich oder per E-Mail).
Fachamt in Einvernehmen mit dem Kommissionssekretariat	bestimmt den Kreis der Vernehmlassungs- bzw. Anhörungsadressaten, bereitet die Vernehmlassungsunterlagen vor und versendet diese zusammen mit dem vom Kommissionspräsidium unterzeichneten Schreiben. Hinweis: Es findet keine Ämterkonsultation zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens und zum Ergebnisbericht statt.
Die Vernehmlassung auswerten und einen Ergebnisbericht erstellen , vgl. Modul A, Rz. 226.	
Fachamt	wertet die Vernehmlassung aus und stellt dem zuständigen Kommissionssekretariat den Ergebnisbericht und die Stellungnahmen mit einem Begleitschreiben zu. Hinweis: Das Fachamt stützt sich auf die Resultate der Vernehmlassung ab. Es nimmt keine eigene Beurteilung des Ergebnisses und des weiteren Vorgehens vor.

Kommissionssekretariat	veröffentlicht den Ergebnisbericht (auf den Webseiten des Parlamentes und der Bundeskanzlei), nachdem die Kommission davon Kenntnis genommen hat. Hinweis: Es wird empfohlen, davon abzusehen, den Ergebnisbericht auf der Webseite des Fachamts zu veröffentlichen, da es sich um eine Vorlage des Parlamentes handelt. Gegebenenfalls kann ein Link auf die Webseite der Bundeskanzlei über den entsprechenden Ergebnisbericht gesetzt werden.
------------------------	---

Definitiver Kommissionsentwurf und -bericht

- 34 Die Kommission nimmt anschliessend Kenntnis vom Ergebnisbericht und berät, ob aufgrund der Ergebnisse Rückkommen auf den Entwurf beschlossen werden soll, um Änderungen vornehmen zu können.
- 35 Der definitive Kommissionsbericht und -entwurf wird dem Rat unterbreitet. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme innert einer angemessenen, von der Kommission festgesetzten Frist (in der Regel mindestens 8 Wochen). Es ist nicht zwingend, dass der Bundesrat eine Stellungnahme abgibt; meist macht er aber Gebrauch von dieser Möglichkeit.
- 36 Damit trotz knapper Frist eine qualitativ gute Stellungnahme des Bundesrats möglich ist, ist anzustreben, dass die von der Bundesverwaltung beigezogenen Mitarbeitenden den Entwurf einer Stellungnahme des Bundesrats vorbereiten, noch bevor der Kommissionsentwurf und -bericht definitiv verabschiedet sind.

Stellungnahme des Bundesrats

Wer	Was
Kommissionssekretariat	leitet dem Bundesrat das vom Kommissionspräsidium unterzeichnete Schreiben mit dem definitiven Kommissionsentwurf und -bericht zu und sorgt für die Publikation im Bundesblatt.
Bundeskanzlei	stellt die Unterlagen dem zuständigen Departement zu.
Fachamt	erstellt einen Entwurf der Stellungnahme des Bundesrats und allfälliger Änderungsanträge des Bundesrats. Es unterbreitet die Stellungnahme zur Ämterkonsultation, vgl. Modul A, Rz. 13. Hinweis: Damit klar erkenntlich ist, welche Änderungen des Erlasses der Bundesrat formell beantragt, werden diese Änderungsanträge der Stellungnahme unter der Überschrift Anträge am Schluss beigefügt. Die Begründung der Anträge erfolgt weiter vorne, im Hauptteil der Stellungnahme. Die formale Darstellung der Änderungsanträge folgt den Regeln für die Erstellung der Fahnen im parlamentarischen Verfahren; es empfiehlt sich eine Absprache mit dem Kommissionssekretariat, welches in der Fahne eine Spalte mit den Anträgen des Bundesrats einfügen wird.
Fachamt	wertet die Ergebnisse der Ämterkonsultation aus, bereinigt den Entwurf der Stellungnahme des Bundesrats und leitet ihn dem/der Departementschef/in zur Unterschrift zu.
Departementschef/in	unterzeichnet den Antrag an den Bundesrat.

Bundesrat	verabschiedet die Stellungnahme.
Bundeskanzlei	leitet die Stellungnahme dem zuständigen Rat zu und sorgt für die Publikation im Bundesblatt.
Kommission	berät allfällige Änderungsanträge des Bundesrates und schliesst sich ihnen an (neue Anträge der Kommission) oder beantragt sie dem Rat zur Ablehnung.

Parlamentarische und nachparlamentarische Phase

38 Die Arbeitsschritte sind gleich wie beim Modul A, vgl. Rz. 245 - 319.