



## Forum für Rechtsetzung: Veranstaltung zur Arbeit mit Normkonzepten und zur Umsetzung von Europarecht

Das Forum für Rechtsetzung ist das Netzwerk der Rechtsetzungspraktikerinnen und -praktiker des Bundes. Es hat sich zum Ziel gesetzt, „Best Practices“ auszutauschen und gemeinsam Lösungen für Gesetzgebungsprobleme zu erarbeiten.

Diesen beiden Zielen getreu diskutierte das Forum an der letzten Veranstaltung vom 25. Juni 2008 die Arbeit mit Normkonzepten als „Best Practice“ sowie, als aktuelles Gesetzgebungsproblem, die Umsetzung des Europarechts.

### **Arbeit mit Normkonzepten**

Normkonzepte verhindern, dass man sich bei der Ausarbeitung eines Erlasses verrennt. Sie sind ein Instrument, um die Erarbeitung eines Gesetzes oder einer Verordnung wirksam zu steuern, und eine Methode, Erlasse korrekt auszuarbeiten. Michael Leupold, Direktor des Bundesamtes für Justiz, hatte dazu ein Schlüsselerlebnis mit dem Strafbehördengesetz des Bundes. Dieses regelt hoch politische Fragen wie die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, die Organisation der Behörden, die Karriere der Behördenmitglieder, die Abgeltung des Bundes für Leistungen der Kantone und vieles mehr. Um entscheiden zu können, in welche Richtung es gehen sollte, musste die Führungsebene die möglichen Varianten zur Ausgestaltung mit ihren Vor- und Nachteilen kennen – umso mehr, als in der betrauten Expertengruppe zum Teil direkt vom Gesetz betroffene Personen sassen. Hier half das Normkonzept:

Das Normkonzept zeigt thesenartig die verschiedenen Möglichkeiten mit Vor- und Nachteilen auf. Es gibt die Grobstruktur des Erlasses an sowie die Normstufe und die normative Dichte. Die Führung kann nachvollziehen, dass methodisch sauber gearbeitet wurde. Durch das Normkonzept verengt sich der Blick nicht vorzeitig wie bei einem ausgearbeiteten Entwurf. Er wird geweitet. Ausserdem verhindert das Normkonzept, dass hunderte von Arbeitsstunden in den Sand gesetzt werden, weil ein Entwurf erarbeitet wurde, der in die falsche Richtung geht.

Im Bundesamt für Justiz wird nun seit zwei Jahren stets ein Normkonzept erstellt, bevor mit der Redaktion eines Erlasses begonnen wird. Dieter Biedermann, stv. Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsprojekte und -methodik im BJ, erläuterte die methodische Anwendung des Normkonzepts am Beispiel der Opferhilfeverordnung und weiterer Erlasse.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Normkonzept auch bei „kleinen“ Verordnungen wertvoll ist und dass es wichtig ist, die „Nullvariante“ nicht zu früh auszuschneiden. Die saubere Abwicklung der Konzeptphase bringt oft Grundsatzfragen ans Licht. Bei technischen Erlassen wie z.B. dem BÜPF stellt es sicher, dass sich Techniker und Juristen richtig verstehen, denn Normkonzepte werden auch von Nichtjuristen verstanden. Sie sind eine Übersetzungshilfe.

Wegen all dieser Vorteile hat sich das Normkonzept bewährt. Es wird deshalb nun auch im Gesetzgebungsleitfaden als eigenständiger Schritt bei der Erarbeitung eines Erlasses aufgeführt.

## **Umsetzung von Europarecht in Landesrecht**

Vertreterinnen und Vertreter aus drei Ämtern behandelten am konkreten Fall die Schwierigkeit, die bei der Umsetzung von Europarecht entstehen können: Elisabeth Heer, Leiterin Fachbereich Schengen/Dublin und Pascal Bulliard, Experte für Schengen/Dublin im Fedpol, Prisca Grossenbacher, Vizedirektorin des Bundesamts für Veterinärwesen und Daniel Etter, Jurist in der Eidgenössischen Zollverwaltung.

Die Fedpol-Vertreter berichteten von der Umsetzung eines Rahmenbeschlusses, der darauf abzielt, dass Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten Informationen und Erkenntnisse über schwerwiegende Straftaten und terroristische Handlungen in rasch und unbürokratisch austauschen können. Resultat ist das Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SI-aG). Bei der Umsetzung war von Bedeutung, ob der Rahmenbeschluss direkt anwendbar ist oder nicht; es stellte sich auch die Frage, wie die Kantone den Rahmenbeschluss umsetzen werden. Kompliziert wurde das Ganze dadurch, dass viele Auslegungsfragen in der EU offen sind und die EU- nicht der Schweizer Terminologie entspricht.

Die Umsetzung des Veterinäranshangs zum Landwirtschaftsabkommen war Ausgangspunkt der Ausführungen von Prisca Grossenbacher. Die Herausforderungen bestehen hier in der raschen Änderung vieler EU-Vorschriften und in der Dringlichkeit vieler Änderungen (z.B. Tierseuchen). Bei der Umsetzung der Ein- und Durchfuhrvorschriften der EU wurde deshalb der Weg der Amtsverordnung gewählt, die im Wesentlichen die relevanten EU-Erlasse auflistet und keine Umsetzung ins Landesrecht vornimmt. Allerdings entfalten nur verständliche Erlasse Wirkung und Rechtssicherheit. Ob dies bei einem blossen Verweis auf das oftmals schwer verständliche Europarecht gegeben ist, ist fraglich. Das Bundesamt für Veterinärwesen plant deshalb, für Tierseuchen Verordnungen auf Vorrat vorzubereiten, um diese bei Bedarf rasch publizieren zu können.

Daniel Etter informait sur la mise en œuvre du règlement portant création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX) et du règlement instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières extérieures (Rapid Border Intervention Teams; RABIT). Une des difficultés principales rencontrées lors de la mise en œuvre concerne le fait que le règlement FRONTEX prévoit la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) pour des litiges entre FRONTEX et un particulier ou un Etat, limitant ainsi la souveraineté de la Suisse. L'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale prévoit la reprise du règlement FRONTEX et du règlement RABIT. L'art. 2 de l'arrêté fédéral habilite le Conseil fédéral à convenir avec la CE des modalités de la participation de la Suisse à FRONTEX, notamment les droits de vote au sein du conseil d'administration, les modalités de la participation financière et la reconnaissance de la compétence de la CJCE.

## **Internet-Plattform zur Übernahme von EU-Recht**

Clemens Locher vom Deutschen Sprachdienst der Bundeskanzlei informierte über das Projekt einer Internet-Plattform zur Übernahme von EU-Recht. Die Plattform will das Wissen aus den Arbeiten der verwaltungsinternen Redaktionskommission und aus den Murtener Gesetzgebungsseminaren sammeln und praktische Hilfestellungen bei der Redaktion schweizerischer Übernahmeerlasse geben. Gute Beispiele von Übernahmen sollen geordnet zur Verfügung gestellt werden. Ergänzt wird das Angebot durch Literaturhinweise.

Die Unterlagen zu dieser Veranstaltung des Forums für Rechtsetzung können Sie auf dem Internet abrufen unter <http://www.bj.admin.ch> – Themen – Staat & Bürger – Legistik – Forum für Rechtsetzung.

Sie finden dort auch weitere Informationen zum Forum. Für Fragen und Anregungen zum Forum für Rechtsetzung wenden Sie sich an Robert Baumann vom Bundesamt für Justiz ([robert.baumann@bj.admin.ch](mailto:robert.baumann@bj.admin.ch); Tel. 031 322 41 61).

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz