



3. August 2016

## Newsletter für das Forum für Rechtsetzung Nr. 22

Aktuelle Informationen zur Rechtsetzung im Bund

1. Vernehmlassungen: diverse praktische Optimierungen .....	1
2. Vernehmlassungen: Fragebogen und Antwortformulare .....	3
3. Vernehmlassungen: Ausbildungsangebot der BK.....	4
4. Änderung des Botschaftsleitfadens .....	4
5. Veranstaltungen .....	5
6. Rückblick auf die 26. Veranstaltung vom 25. Februar 2016: Staatsverträge .....	7
7. Compte rendu de la 27 <sup>ème</sup> manifestation du 30 juin 2016: trains d'ordonnances .....	10

### 1. Vernehmlassungen: diverse praktische Optimierungen

Die Bundeskanzlei und das BJ informieren über die folgenden praktischen Optimierungen in Bezug auf die Durchführung von Vernehmlassungen:

- **Push-Service für Vernehmlassungsteilnehmer:** Die Bundeskanzlei plant, auf [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) einen Themen-Kanal für sämtliche Vernehmlassungen einzurichten. Organisationen, die nicht auf der Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten<sup>1</sup> stehen, sollen diesen Kanal abonnieren können, um keine Vernehmlassung mehr zu verpassen. Wir werden berichten, wenn dieser Kanal eingerichtet ist.
- **Orientierungsschreiben per E-Mail verschicken:** Die frühere Praxis, wonach das Begleitschreiben auf Papier verschickt werden musste, wurde aufgegeben.<sup>2</sup> An Adressaten, deren E-Mail-Adresse bekannt ist, kann das Schreiben somit per E-Mail übermittelt werden (siehe insb. die E-Mail-Adressen auf der Liste der ständigen Adressaten). Die für die Durchführung der Vernehmlassungen zuständigen Behörden wählen nach ihrem Ermessen den Kanal.
- **Vernehmlassungsunterlagen im Word-Format anbieten:** Manche Behörden, die für die Durchführung von Vernehmlassungen zuständig sind, möchten den Adressaten die

<sup>1</sup> Im Roten Ordner: <http://intranet.bk.admin.ch> > Themen > Roter Ordner > [Vorlagen Bundesratsgeschäfte, Ziff. 1.14](#) (oder unter Geschäftsarten > Antrag an den Bundesrat > [Vernehmlassungsverfahren](#)).

<sup>2</sup> Die Erläuterungen zum revidierten Artikel 9 der Vernehmlassungsverordnung, VIV, [SR 172.061.1](#) stellen klar, dass die Übermittlung per E-Mail zulässig ist ([www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Themen > Gesetzgebung > [Vernehmlassungen](#), rechte Spalte unten).

Unterlagen nicht nur im PDF-Format anbieten, sondern auch im Word-Format. Das erleichtert es fachkundigen Vernehmlassungsteilnehmern, Vorschläge direkt in den Text zu schreiben. Die BK zieht es zwar vor, auf ihrer Liste aller Vernehmlassungen<sup>3</sup> nur die PDF-Dateien anzubieten. Auf Wunsch verlinkt sie dort aber gerne allfällige Word-Versionen, die auf den Internetseiten der zuständigen Behörden verfügbar sind, oder gibt eine E-Mail-Bezugsadresse an. Sprechen Sie Ihre Kontaktperson bei der Sektion Recht der BK<sup>4</sup> an, wenn Sie diese Möglichkeit nutzen möchten.

- **Fragebogen/Antwortformulare:** Fragebogen und Antwortformulare können nützlich sein. Sie erlauben es, die Struktur der Stellungnahmen ein Stück weit zu steuern, was die Auswertung erleichtern kann. Voraussetzung ist, dass der Bogen inhaltlich gut konzipiert und transparent strukturiert ist und dass er es den Teilnehmern erlaubt, ihre Meinung entsprechend ihren Vorstellungen zum Ausdruck zu bringen. Das bedeutet unter anderem, dass man überall die Möglichkeit vorsehen muss, frei einen beliebig langen Text einzugeben. Im Gesetzgebungsleitfaden<sup>5</sup> (aktuell in Überarbeitung) werden Sie künftig einige Hinweise und Verweisen auf Beispiele finden, an denen Sie sich orientieren können. In diesem Newsletter (Ziff. 2. / S. 3) finden Sie einen Auszug als Vorabdruck.
- **Vorlage für eine Übersichtstabelle über die Stellungnahmen:** Nachdem die Vernehmlassungsfrist abgelaufen ist, müssen Sie sich einen Überblick über die Stellungnahmen verschaffen, um den Ergebnisbericht schreiben zu können. In aller Regel führt kein Weg daran vorbei, die Stellungnahmen in einer Tabelle zu erschliessen. Auf der Internetseite des BJ (siehe Fussnote 5) finden Sie eine Tabelle, die Sie als Inspiration oder auch direkt zum Einfüllen der Inhalte verwenden können. Vorgeschlagen wird dort insbesondere ein Vorgehen, um im Team sehr zahlreiche und umfangreiche Stellungnahmen zu erfassen.
- **Rückfragen an Vernehmlassungsteilnehmer erleichtern:** Es kann hilfreich sein, wenn man auf direktem Weg Rückfragen zu unklaren Stellungnahmen stellen kann. Zu diesem Zweck hat die BK in die Vorlage für die Orientierungsschreiben<sup>6</sup> die Bitte an die Adressaten aufgenommen, die bei ihnen zuständigen Kontaktpersonen und deren Koordinaten anzugeben.
- **Vernehmlassungsergebnisse – Vorschlag zur Strukturierung des Berichts:** Bekanntlich folgt der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage am besten bereits der Struktur der späteren Botschaft (vgl. Botschaftsleitfaden<sup>7</sup>). Der Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung folgt demgegenüber einer eigenständigen Logik. Auf der Internetseite des BJ finden Sie einen Vorschlag, wie der Ergebnisbericht strukturiert werden kann (siehe Fussnote 5).

---

<sup>3</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > [Vernehmlassungen](#)

<sup>4</sup> [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) / <http://intranet.bk.admin.ch> > Themen > Gesetzgebung > [Vernehmlassungen](#)

<sup>5</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > [Legistische Hauptinstrumente](#)

<sup>6</sup> Im Roten Ordner, siehe Fussnote 1.

<sup>7</sup> [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Sprachen > [jeweilige Sprache] > [Leitfaden des Bundesrats für Botschaften](#).

## 2. Vernehmlassungen: Fragebogen und Antwortformulare

(Auszug aus dem Entwurf für die nächste Auflage des Gesetzgebungsleitfadens des BJ, [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > [Legistische Hauptinstrumente](#))

### Fragebogen

Je nach Vorlage kann es zweckmässig sein, den Vernehmlassungsadressaten gezielte Fragen zu stellen, beispielsweise zu Fragen der Umsetzung eines Erlasses, zu Präferenzen, Alternativen, kantonalen Lösungen. In aller Regel genügt eine gewöhnliche Auflistung der Fragen, auf die in freier Form in der Stellungnahme geantwortet wird.

Sie können sich an den folgenden Beispielen orientieren:

- Gleichstellung der Behinderten, Auswertung der Vernehmlassung vom Herbst 1999, [Anhang 1, S. 56 ff.](#) Dieser Fragebogen enthält insbesondere Fragen zum aktuellen Stand in den verschiedenen Gemeinwesen.
- Weiterentwicklung der Invalidenversicherung, [Fragebogen](#). Dieser Fragebogen stellt schematisch die Frage «Sind sie einverstanden mit ...?», was an sich noch keinen besonderen Mehrwert ergibt. Er dürfte aber durch die Strukturierung der Themen die Auswertung der Stellungnahmen erleichtern.

### Antwortformulare

Gelegentlich kann es Sinn machen, den Fragebogen als Formular mit Textfeldern und allenfalls mit anzukreuzenden Antworten zu unterbreiten. Das kann, wenn es klug konzipiert ist und bei den Adressaten die nötige Akzeptanz geniesst, die systematische Erfassung der Stellungnahmen erleichtern.

Es ist in jedem Fall sinnvoll, neben allfälligen Ankreuzfeldern explizit auch Raum für weitere Bemerkungen (Freitextfelder) anzubieten. Bedenken Sie, dass sich auch – und gerade! – diejenigen äussern sollen, deren Einwände Sie noch nicht bedacht haben und die alternative Vorschläge machen möchten. Versuchen Sie nicht, den Umfang dieser Bemerkungen durch fixe Textfeldgrössen zu beschränken. Technisch empfehlen wir unter anderem deswegen möglichst schlichte Word-Dokumente und raten von PDF- und Online-Formularen ab.

Alle Teilnehmer haben das Recht, ihre Meinung in der Form und dem Umfang kundzutun, die ihnen adäquat erscheinen. Erwecken Sie nicht den Anschein, die Vernehmlassungsteilnehmer seien rechtlich verpflichtet, ihre Stellungnahme in das Formular einzutragen. Überzeugen Sie vielmehr durch eine kluge Gestaltung des Formulars, die allen Seiten die Arbeit erleichtert!

Sie können sich an folgenden Beispielen orientieren:

- Landwirtschaftliches Verordnungspaket 2016: [Formular](#).
- Totalrevision des Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMG): [Formular](#).
- Aktualisierung der technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge: [Fragen- und Antwortformular](#) mit Ja/Nein-Feldern zum Ankreuzen.
- Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem: [Formular](#).

Alle Beispiele finden sich auf der offiziellen Liste der abgeschlossenen Vernehmlassungen: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > [Abgeschlossene Vernehmlassungen](#)

### 3. Vernehmlassungen: Ausbildungsangebot der BK

Am 1. April 2016 ist das revidierte Vernehmlassungsrecht in Kraft getreten<sup>8</sup>. Die Bundeskanzlei hat den interessierten Personen in den Bundesämtern und Departementen die wesentlichen Änderungen des Vernehmlassungsrechts im Rahmen mehrerer Ausbildungsveranstaltungen vorgestellt. Zudem hat die Bundeskanzlei Unterstützung geleistet bei amts- und departementsinternen Veranstaltungen. Im Intranet und Internet<sup>9</sup> stellt sie ausserdem verschiedene Unterlagen und Hilfsmittel zur Verfügung: die Erläuterungen zur Revision der Vernehmlassungsverordnung, ein Dokument mit häufig gestellten Fragen (FAQ) zum revidierten Vernehmlassungsrecht und die anlässlich der Ausbildungsveranstaltungen gehaltene Präsentation.

Bei entsprechendem Bedarf in den Einheiten der Bundesverwaltung ist die Bundeskanzlei gerne bereit, weitere Ausbildungsveranstaltungen anzubieten oder an amts- oder departementsinternen Anlässen zum revidierten Vernehmlassungsrecht mitzuwirken. Eine allfällige diesbezügliche Anfrage – mit Angabe der ungefähren Anzahl der an einer Ausbildung interessierten Personen – richten Sie bitte an [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch).

### 4. Änderung des Botschaftsleitfadens

Folgende Anpassungen wurden im Botschaftsleitfaden vorgenommen:

- **Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates:** Für die Ausführungen zu Strategien des Bundesrates wird auf die Botschaft zur Legislaturplanung 2015–2019 verwiesen. Zudem sind die Verweise auf die Botschaft und den Bundesbeschluss für die neue Legislaturplanung angepasst (*Schema A, Ziffer 4.1 und 4.2*).
- **Sprachfassungen des Vertrags:** Bei völkerrechtlichen Verträgen, von denen keine Originalfassung in einer Amtssprache des Bundes vorliegt, muss auf die Internetseite des Departements oder des Amtes verwiesen werden, auf der die Originalfassung zugänglich ist (*Schema D1, Ergänzung der Ziffer 1.6*).
- **Erlassform des Umsetzungserlasses zu völkerrechtlichen Verträgen:** Die Erläuterungen werden mit einem Beispiel zu einem Genehmigungsbeschluss mit separatem Umsetzungserlass ergänzt (*Schema D2, Ergänzung der Ziffer 6.2*).
- **Verweis auf Berichte in Erfüllung eines parlamentarischen Vorstosses:** Die *Regeln für die formale Textgestaltung* werden ergänzt: In der Fussnote zu solchen Berichten des Bundesrats soll auf die Seite des Parlaments verwiesen werden.

[www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Sprachen > [jeweilige Sprache] > [Leitfaden für Botschaften des Bundesrates](#)

---

<sup>8</sup> Gesetz SR [172.061](#), Verordnung SR [172.061.1](#), Änderung beider Texte [AS 2016 925](#).

<sup>9</sup> [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) / <http://intranet.bk.admin.ch> > Themen > Gesetzgebung > [Vernehmlassungen](#)

## 5. Veranstaltungen

### A. Séminaires de légistique de Jongny-sur-Vevey

10 et 11 novembre 2016 et 16 et 17 mars 2017. Délai d'inscription : 31 août 2016

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

### B. Murtner Gesetzgebungsseminare

- Grundlagenseminar I (Rechtsetzungsmethodik): 19.–21.10.2016 in Murten
- Grundlagenseminar II (Erlassredaktion): 23.–25.11.2016 in Murten
- Grundlagenseminar I (Rechtsetzungsmethodik): 3.–5.5.2017 in Murten
- Grundlagenseminar II (Erlassredaktion): 22.–24.11.2017 in Murten

Die Interessentenlisten für die Seminare I + II 2016 mussten aus Kapazitätsgründen geschlossen werden. Interessierte Personen können sich in die Interessentenlisten 2017 aufnehmen lassen (E-Mail an [lydia.sturny@unifr.ch](mailto:lydia.sturny@unifr.ch)).

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

### C. Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre Jahrestagung des ZfR (Zentrum für Rechtsetzungslehre)

Das Legalitätsprinzip ist ein Schlüsselprinzip des Rechtsstaates. Es ist für Rechtsanwendung und Rechtsetzung gleichermaßen wichtig. Gesetz- und Verordnungsgeber stehen vor der schwierigen Aufgabe, eine Rechtsregel auf der richtigen Stufe (Gesetz, Verordnung) in der hinreichenden Bestimmtheit zu erlassen. Tun sie dies nicht, besteht das Risiko einer gerichtlichen Aufhebung und einer daraus entstehenden, allenfalls empfindlichen Regelungslücke. Wird dagegen auf zu hoher Stufe zu dicht normiert, besteht die Gefahr einer unflexiblen Regelung, die in raschen Abständen revidiert werden muss. Die Tagung geht dieser schwierigen Ausrüstung nach. Wie üblich erfolgt die Ausbildung neben Referaten auch in spezialisierten Workshops.

Freitag, 9. September 2016, Zürich.

[www.weiterbildung.uzh.ch](http://www.weiterbildung.uzh.ch) > Programme nach Abschluss > Tagungen > [Rechtsetzungslehre](#)

### D. Sprachleitfäden der BK und die GTR (deutsch)

Die Sektion Deutsch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei bietet im Jahr 2016 über das AZB erneut folgenden Kurs an:

Sprachleitfäden der BK und die GTR – Die Hilfsmittel der Bundeskanzlei für das Verfassen amtlich veröffentlichter Texte kennen und anwenden lernen

Der Kurs richtet sich an Personen, die amtlich publizierte Texte, insbesondere Entwürfe von Neu- und Änderungserlassen, auf Deutsch verfassen oder ins Deutsche übersetzen.

Anmeldung und weitere Informationen:

[www.egate.admin.ch](http://www.egate.admin.ch) > Menu *Mitarbeitende/Aus- und Weiterbildung* > 1 AZB Ausbildungszentrum > 01 Mitarbeitende > 02 Fach- und Methodenkompetenzen > 05 Schreiben

## E. KAV-Kurse: Workflow und Vorlagen – und unsere Empfehlung

Altbekannt und bewährt: Das ständige Kursangebot des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen (KAV) der BK. Weder der KAV-Workflow (Administration) noch die KAV-Vorlagen (Typografie) erschliessen sich einem einfach so, ohne Einführung. Wenn man beide Arbeitsmittel aber einmal beherrscht, erkennt man den Nutzen.

Wir empfehlen allen Bundesstellen, die Gesetzgebungsaufgaben haben, ausgewählte Mitarbeiter/Innen als Spezialisten für die administrative und die typografische Betreuung sämtlicher Gesetzgebungsprojekte zu bestimmen. Diese Personen besuchen idealerweise beide KAV-Kurse und erhalten danach ihr Wissen, indem sie allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern ihres Bereichs beratend zur Seite stehen oder ihnen formelle Aufgaben abnehmen (Texte formatieren, Entwürfe in den Workflow laden usw.). Das kann eine interessante Aufgabe für engagierte Sekretärinnen und Sekretäre sein. Auch wer selber Erlassentwürfe schreibt, kann am Vorlagen-Kurs lernen, wie er seine Entwürfe mit überraschend einfachen Manipulationen fast perfekt für die AS und das Bundesblatt gestalten kann. Man bedenke insbesondere, dass das KAV Vernehmlassungsentwürfe *nicht* formatiert: Hier treten Sie professioneller auf, wenn Ihr Text nicht nur inhaltlich klug ist, sondern auch bereits so aussieht, wie man es von einem Gesetz erwartet.

### **Administration: KAV-Workflow (ein halber Tag)**

Das Workflowsystem des KAV: Arbeitsinstrument im Gesetzgebungsprozess.

Ein Kurs zum KAV-Workflowsystem. Funktionen und Informationsquellen, Bedienung anhand konkreter Beispiele und Übungen.

### **Typografie: KAV-Vorlagen (ein halber Tag)**

Effizientes Vorgehen: Terminplanung, Arbeitsschritte, nützliche Links.

Professionelle Bearbeitung mit Makros, KAV-Formatvorlagen, Symbolleiste KAV und Schnellzugriff.

Vertieftes praktisches Arbeiten (Inhalt, Layout) anhand der Musterbeispiele Botschaft, Bericht, Gesetz und Verordnung. Grafiken, Tabellen. Lösungen zu Aufgaben/Fragen/Problemen. Tipps und Tricks.

[www.veranstaltungen.bk.admin.ch](http://www.veranstaltungen.bk.admin.ch) > [KAV](#)

Siehe ausserdem die **diversen Unterlagen**, die im Intranet verfügbar sind, insbesondere:

- In den Weisungen zur Benützung des Workflow-Systems werden sämtliche Etappen dargestellt, die bei den unterschiedlichen Textarten zu absolvieren sind.
- In der Anleitung zur Dokumentenvorlage für Erlasse (AS-Vorl.dot) werden sämtliche Formatvorlagen (styles) und ihre Anwendung erklärt.

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



## 6. Rückblick auf die 26. Veranstaltung vom 25. Februar 2016: Staatsverträge

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

\* \* \*

Das 26. Forum für Rechtsetzung war dem Thema der Staatsverträge gewidmet. Der erste Beitrag wurde von *Stephan Michel* (Leiter Sektion Staatsverträge, Direktion für Völkerrecht) präsentiert. Er stellte den "**Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge**" vor. Der Leitfaden der Direktion für Völkerrecht des EDA ist eine an Praktikerinnen und Praktiker gerichtete Sammlung der wichtigsten praktischen und rechtlichen Grundsätze, die bei der Aushandlung und beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge beachtet werden müssen. Die dritte, Ende 2015 in allen drei Amtssprachen erschienene Auflage berücksichtigt unter anderem Gesetzesänderungen, die im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge stehen. So zum Beispiel das am 1. Mai 2015 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge, welches zu Änderungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR [172.010](#)) und des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR [171.10](#)) geführt hat. Wesentliche Inhalte des Leitfadens sind Begriff und Arten des Staatsvertrags, die Aushandlung des Staatsvertrags, die Abgrenzung zu rechtlich unverbindlichen Instrumenten, das Genehmigungsverfahren, die Publikation sowie Formulierungen rund um den Staatsvertrag. Der Leitfaden ist im Netz abrufbar unter [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Aussenpolitik, Völkerrecht > Internationale Verträge > [Praxisleitfaden internationale Verträge](#).

\* \* \*

Im zweiten Beitrag erläuterte *Lisbeth Sidler* (stv. Chefin des Fachbereichs Rechtsetzungsbegeleitung I, Bundesamt für Justiz) die Thematik der **Kompetenz des Bundesrats zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite**. Die rechtliche Grundlage dieser Vertragsabschlusskompetenz, die am 1. Mai 2015 in geänderter Form in Kraft getreten ist, findet sich nun in Artikel 7a Absätze 2–4 des RVOG. Die neue Bestimmung umfasst neu drei Absätze (Abs. 2 enthält den Grundsatz, Abs. 3 die Kategorien völkerrechtlicher Verträge mit beschränkter Tragweite, Abs. 4 die Negativkriterien für die Qualifizierung eines Vertrags mit beschränkter Tragweite). Die Referentin führte aus, dass mit der Revision die Kompetenz des Bundesrats zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite präzisiert und konkretisiert worden sei. Der generelle und subsidiäre Charakter sei beibehalten worden, weshalb auch nach wie vor keine Sachbereiche aufgelistet würden. Eine Neuerung stellten die Negativkriterien in Absatz 4 dar: Auch wenn es sich um einen Vertrag nach Absatz 3 handelt, kann sich der Bundesrat nicht auf die Kompetenz nach Absatz 2 berufen, wenn eines der Negativkriterien nach Absatz 4 vorliegt. Abschliessend wies die Referentin darauf hin, dass die Begründung der Kompetenz des Bundesrates in den Anträgen jeweils präzise dargelegt werden müsse. Ferner sei die Qualifikation eines völkerrechtlichen Vertrages als solcher von beschränkter Tragweite bedeutsam für die Möglichkeit der Subdelegation der Abschlusskompetenz an eine Gruppe oder an ein Amt (Art. 48a Abs. 1, Satz 2 RVOG) sowie für die Frage der Publikationspflicht (Art. 2 Publikationsverordnung; PubIV, SR [170.512.1](#)).

Will der Bundesrat einen **völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwenden**, so hat er gemäss Artikel 7b Absatz 1<sup>bis</sup> RVOG und Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG vorgängig die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu konsultieren. Auch diese Regelung hat per 1. Mai 2015 eine Änderung erfahren, die von *Lisbeth Sidler* kurz vorgestellt und erläutert wurde. Für den

Fall, dass sich die zuständigen Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung aussprechen, verzichtet der Bundesrat aufgrund des Vetos auf die vorläufige Anwendung.

\* \* \*

Der dritte Beitrag widmete sich den Formulierungen von Bestimmungen, die die **Delegation der Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge** an den Bundesrat vorsehen. *Ridha Fraoua* (Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung I, Bundesamt für Justiz) erläuterte anhand verschiedener Beispiele die Anforderungen an die Formulierung solcher Bestimmungen. Für die Formulierung der Delegationsnorm gibt es, so *Fraoua*, kein allgemeingültiges Modell. Vielmehr müsse sich die jeweilige Formulierung stets am möglichen Inhalt künftiger Staatsverträge oder am Inhalt bereits bekannter standardisierter Staatsverträge orientieren, wie anhand von einigen Beispielen aufgezeigt wurde. Letztlich verhalte es sich ähnlich wie bei Delegationsnormen der nationalen Rechtsetzung: Verpflichtungen müssten in der Delegationsnorm explizit und unter Umschreibung der grundsätzlichen Züge der Delegationsnorm enthalten sein. Auf diese Weise könne der Parallelismus zwischen der Delegation der Kompetenz zur Rechtsetzung und der Delegation der Kompetenz zum Vertragsabschluss sichergestellt werden. Im Landesrecht kann der Gesetzgeber den Erlass wichtiger rechtsetzender Bestimmungen dem Bundesrat übertragen und so dem Referendum entziehen. Entsprechend kann er auch den Abschluss von völkerrechtlichen Verträge delegieren, die ohne diese Delegation eigentlich dem Referendum unterstehen würden.<sup>10</sup>

\* \* \*

Dem **redaktionellen Aspekt im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen** widmete sich *Alfred Zangger* (Gesetzesredaktor und Übersetzer, Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch, Bundeskanzlei). Die Sprachdienste der Bundeskanzlei (BK) haben im Rahmen der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) bei der Redaktion und Revision von Landesrecht klar definierte Aufgaben. Hingegen stelle sich, so der Referent, immer wieder die Frage, welche Rolle die Sprachdienste der BK bei der Redaktion und Revision völkerrechtlicher Verträge spielen könnten. Der deutsche Sprachdienst der BK hat eine interne Checkliste erarbeitet, die sich dieser Frage widmet und die *Zangger* kurz vorstellte. Grundsätzlich gelte, dass die Sprachdienste eine punktuelle Unterstützung im Rahmen der Redaktion von völkerrechtlichen Verträgen gewährleisten und die Verhandlungsdelegationen für die redaktionelle Qualität der Vertragstexte sensibilisieren könnten. Wichtig sei dabei, dass die Sprachdienste in einem frühen Stadium angefragt würden. Die Sprachberatung wird nur vorgenommen, wenn der Text des völkerrechtlichen Vertrags noch nicht paraphiert wurde, wenn er amtlich (in Bundesblatt, amtlicher oder systematischer Sammlung) publiziert werden soll und wenn eine deutsche, französische oder italienische Fassung als Originaltext gilt.

\* \* \*

Das Forum schloss mit zwei weiteren Beiträgen aus der Bundeskanzlei, nämlich mit einem Referat von *Thomas Bertschy* und *Christian Perissinotto* (beide Juristen, Sektion Recht, BK). Zunächst gab *Bertschy* eine **Übersicht über die Revision des Vernehmlassungsrechts**, die auf den 1. April 2016 in Kraft treten soll. Neu wird ausdrücklich im Gesetz geregelt, wann auf die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden kann (Art. 3a rev.VIG). Aufgrund vom Parlament vorgenommener Streichungen würden künftig im Bereich der völkerrechtlichen Verträge wohl tendenziell vermehrt Vernehmlassungen durchgeführt werden müssen. Bei Standardabkommen, also Verträgen, deren Inhalt mit jenem von bereits

---

<sup>10</sup> Aus der Delegationsnorm muss aber klar hervorgehen, dass die Zuständigkeit für den selbstständigen Abschluss von Staatsverträgen (auch) Materien umfassen soll, die an sich zur Unterstellung unter das Referendum führen würden. In der Botschaft sollte das so erläutert werden.



bestehenden Verträgen vergleichbar ist (z.B. Doppelbesteuerungs-, Freihandels- und Sozialversicherungsabkommen), würde die bisherige Praxis in Anwendung von Art. 3a Abs. 1 Bst. b rev. VIG beibehalten: Auf eine Vernehmlassung kann dann verzichtet werden, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind.

Im Nachgang dazu führt *Christian Perissinotto* aus, dass das **Publikationsgesetz** (PublG; SR [170.512](#)) im Rahmen einer Revision vom 26. September 2014 den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst wird. Zentraler Punkt sei dabei, dass der **Primatwechsel auf die elektronische Veröffentlichung** vorgesehen ist. Dies betreffe auch die völkerrechtlichen Verträge. Für diese schreibt Art. 15 Abs. 3 PublG vor, dass in den Verträgen selbst festgehalten werden muss, welche Version rechtskräftig ist. Im Übrigen ist es gemäss Art. 7 Abs. 1 PublG die Regel, dass völkerrechtliche Verträge mindestens fünf Tage vor Ihrem Inkrafttreten in der SR publiziert werden. In dringenden Fällen könne eine Publikation gemäss Abs. 3 auch sofort mit Inkrafttreten erfolgen, wenn dies für die Entfaltung der Wirkungen des Staatsvertrags notwendig ist.

## 7. Compte rendu de la 27<sup>ème</sup> manifestation du 30 juin 2016: trains d'ordonnances

Le 27<sup>ème</sup> forum de législation s'est déroulé le 30 juin 2016. Il a prioritairement porté sur la thématique des trains d'ordonnances. A cet égard, trois conférenciers se sont succédé pour présenter les avantages et les inconvénients légistiques et organisationnels que présente l'élaboration ou la révision conjointe de plusieurs ordonnances, au contenu parfois très hétérogène, au sein d'un même processus législatif.

*Lars Birgelen*, chef d'Etat-major de la division droit de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), a tout d'abord présenté le **modèle d'organisation retenu par l'OFEV pour la gestion des trains d'ordonnance**. En principe, les ordonnances sont planifiées comme faisant partie d'un ensemble ; elles figurent cependant chacune dans un document distinct et font ainsi chacune l'objet d'un rapport explicatif et d'une consultation séparés. Une telle solution a l'avantage de la flexibilité en ceci qu'elle permet d'ajouter ou de retirer une ordonnance du train à tout moment. Lorsque cela est jugé utile ou nécessaire, certaines ordonnances du train peuvent néanmoins être assemblées dans un document unique, notamment afin de réunir des ordonnances présentant entre elles un degré certain de connexité matérielle. Cette option permet de gagner en efficacité puisque les ordonnances ainsi réunies ne feront l'objet que d'un seul rapport explicatif et d'une seule consultation. Cependant, l'inclusion d'un projet dans un train d'ordonnance est le plus souvent dictée par des contingences temporelles. La composition d'un train d'ordonnances est décidée par la direction de l'OFEV après consultation des unités concernées. Ensuite, la gestion du projet est confiée à une unité de coordination intégrée à la section des affaires politiques. Pour l'OFEV, l'élaboration de trains d'ordonnances présente l'avantage de permettre de conduire les différents projets d'ordonnances d'une façon plus rapide et efficace que s'ils étaient gérés séparément. Grâce au travail de l'unité de coordination, les différents documents sont conçus d'une façon uniforme et standardisée. En revanche, la gestion d'un train d'ordonnances implique une masse de travail ponctuelle plus importante pour toutes les parties prenantes à l'interne aussi bien qu'à l'externe.

*Nicolas Schenk*, juriste auprès de la division droit de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), a consacré son intervention à la **reprise du droit alimentaire européen dans l'ordre juridique suisse**, une initiative démarrée en 2006 et connue sous le nom de **projet « Largo »**. A cette fin, il a été nécessaire de procéder à une révision de la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI)<sup>11</sup> à laquelle se sont jointes vingt-sept ordonnances (quatre ordonnances du Conseil fédéral et vingt-trois ordonnances du DFI). La transposition du droit européen s'est heurtée à deux difficultés majeures. En premier lieu, les normes européennes proviennent d'un ordre juridique peu hiérarchisé et essentiellement horizontal. Leur transposition dans un ordre juridique aussi structuré et pyramidal que l'ordre juridique suisse a passablement compliqué le travail de reprise du droit européen. En effet, il n'a pas toujours été possible de reporter les dispositions figurant dans une norme européenne dans un échelon hiérarchique précis de l'ordre juridique suisse (loi, ordonnance, etc.). En second lieu, le droit européen et le droit suisse ne sont pas structurés selon les mêmes principes. Des dispositions européennes relevant autant du droit alimentaire, du droit de l'environnement que du droit agricole sont toutes susceptibles d'être intégrées dans la législation suisse en matière de droit alimentaire. Face à ces difficultés, trois conditions solidaires sont indispensables à une bonne reprise du droit européen. Une très bonne connaissance de ce droit, tant au niveau matériel que formel, est le premier élément. En second lieu, une excellente collaboration entre les différents offices fédéraux et cantonaux est essentielle.

---

<sup>11</sup> RS [817.0](#)

Enfin, une reprise efficiente du droit européen nécessite la mise en place d'un processus de fonctionnement au sein de l'office en charge du mandat dont l'une des tâches essentielles sera d'assurer la communication et la collaboration entre les différentes parties prenantes (offices fédéraux, cantons, autorités européennes).

La présentation de *Mauro Ryser*, collaborateur scientifique à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), a porté sur les **trains d'ordonnances en matière de droit agricole**. L'élaboration de trains d'ordonnances est un processus standard à l'OFAG qui en réalise depuis une vingtaine d'années, que cela soit pour s'adapter aux modifications de la politique agricole, aux plans d'économie, aux changements du droit européen ou pour aider à une meilleure exécution du droit agricole par les cantons. Pendant longtemps, l'OFAG a réalisé deux paquets d'ordonnances par année. Il est cependant apparu que cette solution n'était pas totalement optimale. Avec deux trains annuels, les délais sont plus serrés et, par conséquent plus difficiles à respecter par les parties prenantes. De même, chaque train d'ordonnances implique l'ouverture d'une procédure de consultation durant laquelle les parties intéressées formulent un nombre conséquent de remarques et de demandes, augmentant d'autant la charge de travail des collaborateurs de l'OFAG. A contrario, la conduite d'un seul train annuel présente plusieurs avantages. Elle permet notamment d'assurer une meilleure sécurité juridique car l'ensemble des révisions nécessaires sont réalisées d'un seul tenant. De même, la réduction du nombre de trains d'ordonnances annuels permet de décharger l'administration ainsi que les participants à la procédure de consultation. En conséquence, l'OFAG a décidé de ne réaliser qu'un seul train d'ordonnances pour l'année 2016. Un rapport sur les avantages et les inconvénients d'une telle manière de procéder sera rendu à l'automne 2016.

Au point de vue de la conduite du projet, l'OFAG a mis sur pied un processus divisé en trois étapes. Tout d'abord, le comité de direction de l'OFAG établit la liste des projets d'ordonnances nécessitant une discussion sur certains points matériels en raison de leur importance. Les critères qui déterminent l'importance d'une révision sont multiples : le caractère politiquement controversé, le cercle des personnes touchées, l'existence d'alternatives ou encore les conséquences financières, juridiques ou organisationnelles du projet. Ensuite, les unités de direction compétentes doivent remplir un formulaire indiquant les points importants du projet d'ordonnance soumis à discussion. Le comité de direction de l'OFAG mène alors la discussion et prend une décision de principe. La discussion finale, avant l'ouverture des différentes étapes, revient toutefois au comité de direction élargi qui comprend les membres du comité de direction, ainsi que les personnes impliquées dans l'élaboration des différentes ordonnances.

\* \* \*

A la suite de ces trois présentations sur le thème des trains d'ordonnances, la journée s'est conclue sur deux conférences portant sur la **problématique de la consultation**.

*Stephan C. Brunner*, Chef de la section du droit de la Chancellerie fédérale, a présenté certains points particuliers du **droit de la consultation révisé**. La révision de la loi fédérale sur la consultation (LCo)<sup>12</sup> a été adoptée le 26 septembre 2014 par l'Assemblée fédérale avant d'entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016. Un élément central de la révision a été la suppression de la distinction entre consultations et auditions, ce qui a mené à une réglementation unifiée de la procédure de consultation. Les cas qui donnaient précédemment lieu à une audition peuvent désormais faire l'objet d'une consultation facultative (art. 3 al. 2 LCo) dès lors que le cercle des personnes touchées par l'objet est suffisamment important ou que l'objet revêt une importance politique particulière. L'appréciation de ces différents éléments incombe à

---

<sup>12</sup> RS [172.061](#)

l'office compétent. D'autres instruments peuvent être utilisés pour faire participer les milieux intéressés aux projets qui présentent un caractère technique ou administratif marqué ou qui ne concernent qu'un cercle restreint de personnes. Pour l'essentiel, il s'agira de consultations informelles prenant la forme de *hearings* ou de groupes de travail.

Un second élément important de la révision de la LCo a été la création d'une base légale clarifiant les conditions auxquelles il est possible de renoncer à la procédure de consultation dans les cas où celle-ci est, en principe, obligatoire en vertu de l'art. 3 LCo. L'art. 3a LCo permet explicitement, d'une part, de renoncer à la consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales (art. 3a al. 1 let. a LCo). D'autre part, il est possible de renoncer à la consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment (art. 3a al. 1 let. b). La question des traités internationaux n'est pas explicitement réglée par le nouvel art. 3 LCo. A cet égard, il y a lieu de considérer que la renonciation à la consultation est également possible lorsque le traité en question n'est pas sujet au référendum ou lorsque la consultation des milieux intéressés a déjà eu lieu. En outre, la renonciation à la procédure de consultation peut également se fonder sur le fait que le projet ne comporte pas de dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164 Cst. En ce qui concerne les ordonnances, la procédure de consultation peut être abandonnée dès lors que l'autorité qui adopte l'ordonnance ne dispose que d'une faible marge de décision. En effet, elle ne pourrait pratiquement rien faire des informations récoltées lors de la consultation. Les ordonnances des départements et des offices sont ici principalement concernées.

*Michael Anderegg* et *Pia Schwaller*, tous deux chefs de projet à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), ont présenté le **processus de traitement informatisé des procédures de consultation mis en place par l'OFSP**, applicable tant aux lois qu'aux ordonnances. L'informatisation de la procédure de consultation a pour objectif de réduire le temps pris par l'évaluation des résultats de la consultation ainsi que d'assurer une meilleure précision dans l'enregistrement et le traitement des prises de position. La mise en œuvre de ce processus a consisté dans l'envoi d'un formulaire informatisé à l'ensemble des participants à la procédure de consultation. Ceux-ci étaient invités à le compléter directement par ordinateur afin de faciliter le traitement des réponses par la suite. Les participants avaient la possibilité d'introduire des remarques générales, des commentaires relatifs à chacune des dispositions ainsi que leur position générale sur le projet (sous la forme d'une case à cocher). Les réponses obtenues ont ensuite été introduites par un simple copier-coller dans un tableau Excel partagé entre les collaborateurs de l'office. Ce tableau s'est notamment révélé d'une grande utilité pour l'évaluation des résultats de la consultation. Il a entre autres nettement facilité la comparaison des prises de position divergentes ainsi que le recoupement des prises de position identiques. Il est également à noter que le processus de traitement informatisé a été très bien reçu et accepté par les participants à la procédure de consultation.

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

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

#### Impressum

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

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