

Kompetent, hartnäckig, konstruktiv

Die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für
Justiz im Urteil ihrer Partner in der Bundesverwaltung

Bericht zuhanden des Leiters der Hauptabteilung Staats- und
Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz

Bern, den 29. September 2006

Dr. Markus **Spinatsch**
Beratung für Politik und Verwaltung

Spitalgasse 14
3011 Bern
Tel. 031 312 13 24
Fax 031 312 13 25
info@m-spinatsch.ch
www.m-spinatsch.ch

Überblick

Wie zufrieden sind die Partner der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht (SVR) des Bundesamtes für Justiz mit deren Dienstleistungen? Eine mündliche Befragung von Repräsentanten der 17 am stärksten von diesen Dienstleistungen betroffenen Dienststellen des Bundes ergab insgesamt eine sehr hohe Zufriedenheit.

Die bei der begleitenden Rechtsetzung - dem Kerngeschäft der SVR - und in Gutachten eingebrachten rechtlichen Beiträge gelten weitherum als fachlich sehr kompetent. Die Mitarbeitenden der SVR werden als offen, diskussionsbereit, konstruktiv und sehr zuvorkommend bezeichnet. Sie verfügen über einen sehr guten Sachverstand und sind sensibel für die politischen Rahmenbedingungen der Ämter bei der Rechtsetzung. Auch gelten sie als lösungsorientiert und flexibel, die vereinbarten Fristen werden auch unter schwierigen Rahmenbedingungen eingehalten. Diese grundsätzliche positive Beurteilung wird allerdings dadurch relativiert, dass die Qualität von Arbeit und Kommunikation je nach Person variiert. So wird in Einzelfällen etwa die zu geringe Praxistauglichkeit der Beiträge oder der unangemessene Umgangston bemängelt. Als eigentliche Schwachstelle der begleitenden Rechtsetzung erweist sich das von Doppelspurigkeiten und ungenügender Absprache zwischen der SVR und der Bundeskanzlei geprägte Verfahren der Ämterkonsultation.

Die aktuellen Aus- und Weiterbildungsangebote für Juristinnen und Juristen des Bundes, an denen die SVR beteiligt ist, werden rege genutzt und sehr geschätzt. Gleichzeitig zeigte sich aber, dass die Vorgesetzten in den Rechtsdiensten die verschiedenen Angebote nur ungenügend kennen und kaum voneinander unterscheiden können. Der von der SVR herausgegebene Gesetzgebungsleitfaden findet in der gedruckten Buchform bei den Nutzerinnen und Nutzern eine sehr positive Resonanz. Bei der weniger intensiv genutzten Onlineversion wird die fehlende Aktualität und die geringe Benutzerfreundlichkeit bemängelt. Die von der SVR in der Bundesverwaltung ebenfalls angebotene Beratung für Wirksamkeitsevaluationen ist bei den vorwiegend mit Rechtsetzungsgeschäften betrauten Befragten kaum bekannt.

Die juristische Begleitung und Kontrolle der Rechtsetzung bildet im Urteil der Befragten eine unverzichtbare Aufgabe des Bundes. Sie attestieren der SVR, dass sie diese Aufgabe sehr kompetent und konstruktiv, aber auch mit der von der Sache her erforderlichen Beharrlichkeit erfüllt und dass sie dabei kraft ihrer weitherum respektierten Autorität einen wichtigen Beitrag zum Interessenausgleich zwischen Sache, Recht und Politik im Staat leistet. Die Gesamtleistung der SVR wird auf einer Notenskala von 1 – 6 mit einer Durchschnittsnote von 5,4 als sehr gut bewertet.

Angesichts dieser sehr guten Beurteilung konzentrieren sich die Empfehlungen darauf, dass die SVR die Grundlagen des Erfolgs – Kompetenz, Nutzerorientierung, Konstanz und Pflege der Rechtskultur – stärkt und ihnen noch konsequenter nachlebt. Des weitern sollte die SVR darauf hinwirken, dass die bestehenden Verfahrensprobleme mit der Bundeskanzlei gelöst und dass den Aus- und Weiterbildungsbedürfnissen von Juristinnen und Juristen des Bundes weiterhin entsprochen wird. Die Onlineversion des Gesetzgebungsleitfadens sollte benutzerfreundlicher gestaltet werden, die Gesetzesevaluation bedarf einer besseren Integration in die Rechtsetzungstätigkeit der Ämter.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	1	
2	Ergebnisse der Befragung	5	
	2.1	Begleitung der Rechtsetzung durch die SVR	5
	2.1.1	Formen der Kooperation und Verfahrenspraxis	5
	2.1.2	Wichtige Voraussetzungen für eine effiziente Zusammenarbeit	8
	2.1.3	Qualität der Dienstleistungen	10
	2.1.4	Verständnis für die Sache und für die politischen Rahmenbedingungen	11
	2.1.5	Konstruktivität und Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzer	12
	2.1.6	Die Aufsichtsfunktion der SVR im Gesetzgebungsprozess	13
	2.1.7	Die Rolle der SVR im Spannungsfeld von Sache, Recht und Politik	14
	2.2	Gutachten und Stellungnahmen	17
	2.3	Ausbildung	18
	2.4	Gesetzgebungsleitfaden	20
	2.5	Beratungen zur Gesetzesevaluation	22
	2.6	Gesamtbeurteilung	23
3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	25	
	3.1	Kerngeschäft konsolidieren	25
	3.2	Verfahren der Rechtsprüfung vereinfachen	28
	3.3	Aus- und Weiterbildung für Juristinnen und Juristen des Bundes gewährleisten	29
	3.4	Online-Gesetzgebungsleitfaden attraktiver gestalten	29
	3.5	Evaluation besser in den Rechtsetzungsprozess integrieren	30
4	Anhang	33	
	4.1	Gesprächsleitfaden	33
	4.2	Befragte Dienststellen und Auskunftspersonen	35
	4.3	Mandatsbegleitung durch die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht	38

Abkürzungsverzeichnis

<i>ASTRA</i>	<i>Bundesamt für Strassen</i>
<i>BAFU</i>	<i>Bundesamt für Umwelt</i>
<i>BAG</i>	<i>Bundesamt für Gesundheit</i>
<i>BAKOM</i>	<i>Bundesamt für Kommunikation</i>
<i>BAP</i>	<i>Bundesamt für Polizei</i>
<i>BAV</i>	<i>Bundesamt für Verkehr</i>
<i>BBL</i>	<i>Bundesamt für Bauten und Logistik</i>
<i>BBT</i>	<i>Bundesamt für Berufsbildung und Technologie</i>
<i>BFE</i>	<i>Bundesamt für Energie</i>
<i>BLW</i>	<i>Bundesamt für Landwirtschaft</i>
<i>BFM</i>	<i>Bundesamt für Migration</i>
<i>BJ</i>	<i>Bundesamt für Justiz</i>
<i>BK</i>	<i>Bundeskanzlei</i>
<i>BSV</i>	<i>Bundesamt für Sozialversicherung</i>
<i>BVET</i>	<i>Bundesamt für Veterinärwesen</i>
<i>EFV</i>	<i>Eidgenössische Finanzverwaltung</i>
<i>EJPD</i>	<i>Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement</i>
<i>EPA</i>	<i>Eidgenössisches Personalamt</i>
<i>ESTV</i>	<i>Eidgenössische Steuerverwaltung</i>
<i>EZV</i>	<i>Eidgenössische Zollverwaltung</i>
<i>FLAG</i>	<i>Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget</i>
<i>seco</i>	<i>Staatssekretariat für Wirtschaft</i>
<i>SGG</i>	<i>Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung</i>
<i>SVR</i>	<i>Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz</i>
<i>VBS</i>	<i>Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport</i>

1 Auftrag und Vorgehen

Die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht (SVR) des Bundesamtes für Justiz (BJ)¹ versteht sich als Fachbehörde und Dienstleistungszentrum des Bundes für Fragen des Staats- und Verwaltungsrechts. Sie verfügt über zwei verschiedene Geschäftsbereiche, deren Aufgaben von drei Abteilungen erfüllt werden:

- Die Abteilung *Rechtsetzungsprojekte und –methodik* bereitet Erlasse vor zu grundsätzlichen Fragen der Ausgestaltung der staatlichen Institutionen und bearbeitet Rechtsetzungsgeschäfte, die nicht eindeutig einer andern Dienststelle der Bundesverwaltung zugeordnet werden können. Darüber hinaus beschäftigt sich die Abteilung auch mit Fragen des Föderalismus, der Rechtsetzungsmethodik und der Gesetzesevaluation sowie mit der Gesetzgebung und mit der Oberaufsicht über die Lotterien und Wetten.
- Die *Abteilungen I und II für Rechtsetzung* beraten und begleiten in enger Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei andere Ämter und Dienststellen bei der Erarbeitung der diesen zugewiesenen Erlasse. Zudem erstellen die beiden Abteilungen auch Rechtsgutachten zu staats- und verwaltungsrechtlichen Problemen und prüfen generell die Rechtskonformität der Geschäfte, die dem Bundesrat unterbreitet werden.

Die Leitung der SVR hat sich für das Jahr 2006 zum Ziel gesetzt, von einer unabhängigen Stelle die Zufriedenheit der wichtigsten Partner in der Bundesverwaltung mit der Zusammenarbeit bzw. mit den Dienstleistungen der Hauptabteilung eruieren und beurteilen zu lassen. Sie erwartet von dieser Beurteilung eine kritische Rückmeldung zu Qualität und Adäquanz der erbrachten Leistungen, Hinweise auf allfällige Schwachstellen, deren Beseitigung die Zufriedenheit der Partner verbessern kann, Ansporn für die Mitarbeitenden sowie einen Beitrag zur Darstellung der Aktivitäten der SVR nach aussen.

Die nachfolgende Beurteilung beruht auf den Ergebnissen einer mündlichen Befragung von wichtigen Partnerinnen und Partnern der SVR in der Bundesverwaltung. Befragt wurden insgesamt 36 Personen der 17 am stärksten von diesen Dienstleistungen betroffenen Dienststellen (vgl. Kap. 4.2 *Befragte Dienststellen und Auskunftspersonen* im Anhang auf S. 33). Angesichts der begrenzten verfügbaren Mittel für die Erhebung musste auf einen Einbezug der die Dienstleistungen der SVR ebenfalls stark in Anspruch nehmenden Parlamentskommissionen bzw. der Parlamentsdienste verzichtet werden.

Die Auswahl der zu befragenden Stellen erfolgte durch die SVR. Die Direktoren der ausgewählten Dienststellen wurden vom Leiter der SVR schriftlich über die Befragung vorinformiert und um ihr Mitwirken gebeten. Die SVR erbat für die Informationsgespräche die Präsenz eines Mitglieds der Geschäftsleitung sowie einer oder zwei weiterer Personen mit einem einschlägigen Erfahrungshintergrund. Das Schreiben enthielt auch konkrete Hinweise auf Perso-

¹ Dieser Bericht richtet sich in erster Linie an Mitarbeitende in der Bundesverwaltung, die mit den einschlägigen Abkürzungen der Dienststellenbezeichnungen vertraut sind. Im Folgenden werden deshalb nur diese Abkürzungen verwendet. Ein Abkürzungsverzeichnis mit dem vollen Wortlaut der Dienststellenbezeichnungen befindet sich auf Seite v.

nen, die nach Ansicht der SVR für die Auskunftserteilung als besonders geeignet erschienen.

Die angesprochenen Ämter reagierten durchwegs sehr positiv und kooperativ auf das Ansinnen der SVR. Bei etwa der Hälfte aller Gespräche war zumindest ein Mitglied der Geschäftsleitung oder des Direktionsstabs dabei, die übrigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner waren zur Mehrheit Kader der Rechtsdienste oder ggf. Juristinnen und Juristen von Fachabteilungen. Mit dieser Zusammensetzung war gewährleistet, dass die am häufigsten mit Rechtsetzungsgeschäften betrauten Personen in der Bundesverwaltung befragt werden konnten. Insbesondere bei grösseren Ämtern konnten indes die eingeholten Informationen und Meinungen nicht immer alle Geschäftsbereiche abdecken.

Die Informationsgespräche wurden in der Zeit von Mitte Mai bis Mitte Juli 2006 durchgeführt. Grundlage der in der Form des offenen Interviews geführten Gespräche war ein Gesprächsleitfaden (vgl. Kap.4.1 im Anhang auf S. 33), der von der SVR vorgängig auf seine Vollständigkeit und sachliche Korrektheit überprüft worden war. Allen an den Gesprächen beteiligten Personen wurde zur Vorbereitung im Voraus eine Kopie des Gesprächsleitfadens zugestellt. Mehrere Gesprächsteilnehmende liessen diesen unter ausgewählten Betroffenen auf verschiedenen Stufen ihres Amtes mit der Bitte um Rückmeldung zirkulieren, so dass sie im Gespräch eine amtsintern breiter abgestützte Meinung abgeben konnten.

Gegenstand der Gespräche waren die folgenden Dienstleistungen der SVR:

- Begleitung der Rechtsetzung (Mitwirkung an Rechtsetzungsprojekten anderer Dienststellen)
- Rechtsgutachten
- Ausbildung
- Gesetzgebungsleitfaden
- Beratungen zur Gesetzesevaluation.

Ausgehend von Angaben über die Kenntnisse und Nutzung der angebotenen Dienstleistungen galt es für die Befragten, die einzelnen Dienstleistungen aufgrund ihrer Erfahrungen soweit wie möglich nach den folgenden Kriterien zu beurteilen:

- Zweckmässigkeit und Effizienz der Verfahren
- Qualität
- Sachliche Angemessenheit
- Konstruktivität und Nutzerorientierung

Zum Schluss wurden alle Befragten noch um ihre Gesamtbeurteilung der Dienstleistungen der SVR in charakterisierenden Adjektiven sowie in der Form von Schulnoten gebeten.

Nach dem Gespräch gaben mehrere Befragte zum Ausdruck, dass das Interview für sie nicht nur eine gute Gelegenheit war, die Dienstleistungen der SVR besser kennenzulernen, sondern dass es ihnen auch wertvolle Anstösse zur Reflexion ihrer eigenen Rechtsetzungsarbeit vermittelte.

Die nachfolgend wiedergegebenen Resultate der Befragung werden in jedem Kapitel durch eine kurze Darstellung des Gegenstandes, auf den sich die Äusserungen beziehen, eingeführt. Bei der anschliessenden Darstellung der Erfahrungen und Meinungen wurde darauf geachtet, soweit wie möglich das ganze Spektrum der Äusserungen abzubilden.

2 Ergebnisse der Befragung

2.1 Begleitung der Rechtsetzung durch die SVR

Die Beratung und Begleitung der Dienststellen der Bundesverwaltung bei Rechtsetzungsgeschäften auf Verfassungs- Gesetzes- und teilweise Verordnungsstufe bildet das Kerngeschäft der SVR, in das sich die beiden Abteilungen I und II für Rechtsetzung teilen. Die Federführung von Rechtsetzungsgeschäften liegt bei den zuständigen Ämtern. Diese erarbeiten einen Vorentwurf, zu dem in einem ersten Schritt die mitinteressierten verwaltungsinternen Amtsstellen (Ämterkonsultation) und anschliessend in einem zweiten Schritt interessierte verwaltungsexterne Organisationen und Personen (Vernehmlassung) um Stellungnahme gebeten werden. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wird anschliessend im Auftrag des Bundesrates eine Botschaft und ein Gesetzesentwurf erarbeitet und den Eidg. Räten zur Beratung und zum Entscheid zugewiesen. Referendumpflichtige Erlasse bedürfen schliesslich noch eines Volksentscheides².

Bei der Ämterkonsultation werden alle vom Erlass betroffenen Ämter einbezogen, soweit sich dies aus der jeweiligen Sach- und Interessenlage ergibt. Das BJ, die BK (der Rechtsdienst sowie die Sprachdienste) und – bei finanziellen Auswirkungen – die EFV müssen bei der Ämterkonsultation immer begrüsst werden. Die SVR als zuständige Stelle innerhalb des BJ äussert sich in ihrer Stellungnahme zur Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Erlasse und zu Fragen der Rechtsordnung (Bestimmung der angemessenen Stufe der Rechtsetzung: Verfassung, Gesetz oder Verordnung). Sie orientiert sich dabei u. a. auch an Querabgleichen mit anderen Erlassen. Der Rechtsdienst der BK nimmt Stellung zu gesetzestechnischen Aspekten, die Redaktionskommission (BJ und Sprachdienste) überprüft die Verständlichkeit der Gesetzestexte. Wenn sich das federführende Amt und die in der Konsultation stellungnehmenden Ämter (BJ bzw. BK) nicht einigen können, so können die letzteren ihre Anliegen im Rahmen des Mitberichtsverfahrens beim Entscheid des Bundesrats zur Geltung bringen.

2.1.1 Formen der Kooperation und Verfahrenspraxis

Die meisten der befragten Ämter beschäftigen sich permanent mit Rechtsetzungsgeschäften. Ein einzelnes Geschäft kann je nach Situation und Komplexität einige wenige Monate bis hin zu mehreren Jahren dauern. Einige Ämter bearbeiten einzelne oder allenfalls zwei bis drei Geschäfte gleichzeitig, andere berichten von 30, 40 und mehr laufenden Geschäften pro Jahr mit steigender Tendenz.

² Für eine ausführliche Darstellung des hier sehr verkürzt wiedergegebenen Gesetzgebungsverfahrens vgl. den vom BJ editierten Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern, 2002, bzw. dessen Onlineausgabe unter http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/legistik.Par.0005.File.tmp/gleitf-d.pdf

Die Federführung von Rechtsetzungsgeschäften in der Bundesverwaltung liegt bei den jeweils zuständigen Ämtern. Eine Ausnahme bildet lediglich das VBS, bei dem die Federführung bei politisch bedeutsamen Projekten dem Generalsekretariat obliegt, während die übrigen Geschäfte vom Generalsekretariat gesteuert und von der Linie bearbeitet werden. Rechtsetzungsgeschäfte werden von den federführenden Dienststellen in aller Regel im Rahmen einer formal festgelegten Projektorganisation bearbeitet. Bei den meisten Ämtern handelt es sich dabei um amtspezifisch festgelegte Prozesse. Beim BAG z. B. ist das Teil eines elektronisch unterstützten, amts umfassenden Qualitätsmanagements, das BAFU hält sich direkt an das im *Gesetzgebungsleitfaden* (vgl. Fussnote 2) vorgeschlagene *Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten*. Bei insgesamt 10 der befragten Dienststellen liegt die Federführung für Rechtsetzungsprojekte bei der Rechtsabteilung bzw. beim Rechtsdienst. Die beiden Hauptabteilungen der ESTV verfügen je über eine dafür zuständige Stabstelle *Gesetzgebung*, die die Geschäfte auch im parlamentarischen Verfahren begleiten. Beim ASTRA (Abteilung Strassenverkehr), beim BAKOM und beim seco (Bereich Arbeitsbedingungen) werden die Rechtserlasse in den hauptsächlich von Juristinnen und Juristen besetzten Fachdiensten erarbeitet. Beim BAFU, beim BAG und beim BLW obliegt die Ausarbeitung von Erlassen in der Regel den Fachleuten der einzelnen Fachbereiche, wobei die jeweiligen Rechtsdienste diesen beratend zur Seite stehen.

Obschon die federführenden Ämter erst bei der Ämterkonsultation gehalten sind, die SVR zu konsultieren, ziehen es die meisten vor, situationsbezogen schon vorgängig mit dieser in Kontakt zu treten und teilweise zusammenzuarbeiten. Als wichtige Gründe für diese frühzeitige Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit wurden genannt:

- Bei technisch schwierigen Gegenständen braucht es oft Zeit, um im Gespräch die Probleme auszudiskutieren und zu guten Lösungen zu kommen; ein sehr früher Beizug der SVR, d. h. noch im Diskussionsstadium, bevor Texte vorliegen, verhindert beim rechtsetzenden Amt wie auch bei der SVR frühzeitige Fixierungen und erleichtert die explorative Suche nach geeigneten Lösungen.
- Insbesondere bei neuen oder politisch heiklen Rechtsetzungsgeschäften muss die Verwaltung oft bis an den Rand des gesetzlich noch vertretbaren gehen; in solchen Fällen, aber z. B. auch bei ungeklärten Grundsatzfragen zur Verfassungsmässigkeit ist es sehr wichtig, dass die SVR die verfügbaren Spielräume frühzeitig absteckt, damit die erarbeiteten Lösungen bei Bundesrat und Parlament auf Akzeptanz stossen.
- Die Mitarbeitenden der SVR können sich frühzeitig die notwendige Sachkenntnis aneignen, so dass bei der späteren Stellungnahme der SVR in der Ämterkonsultation weniger sachbezogene Divergenzen und Missverständnisse auftauchen.
- Die Ämter haben manchmal nach der Ämterkonsultation nur 2 – 3 Wochen Zeit zur Überarbeitung. Wenn dann von der SVR stark veränderte Entwürfe kommen, dann kann das sehr belastend sein.
- Eine frühzeitige gegenseitigen Kenntnis der Geschäfte und Disponibilitäten erleichtert beiden Seiten die Planung und die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen.

Die Art und die Intensität dieser frühzeitigen Kooperation variiert sehr stark je nach Gegenstand und Amt. In einigen Fällen beschränken sich diese Kontakte auf ein punktuell Einholen von Auskünften. Je nach Amt und Gegenstand geschieht dies auf formellem Weg schriftlich über die Hierarchie oder informell per Telefon oder E-Mail. Bei gewichtigen Geschäften und genügend Zeit führen einzelne Ämter bei der SVR sowie beim Rechtsdienst der BK eine eigentliche Vorkonsultation durch. In anderen Fällen haben Mitarbeitende der SVR Einsitz in einer Begleitgruppe oder in einer ausserparlamentarischen Kommission. Mehrfach genannt wurde auch, dass ein Vertreter oder eine Vertreterin der SVR von Anfang an und teilweise sehr intensiv in einer Projektgruppe mitarbeitet und u. U. auch wesentliche Teile der Erlasstexte selbst verfasst. Ein Leiter eines Rechtsdienstes trifft sich drei bis vier mal im Jahr mit dem zuständigen Abteilungsleiter der SVR zu einer strategischen Besprechung über laufende und neue Geschäfte. Die Ergebnisse dieser Besprechung dienen dann beiden als Grundlage für eine zielgerechte Projekt- und Mitarbeiterführung.

Einige wenige Ämter ziehen es vor, mit der Kontaktaufnahme mit der SVR bis zur Ämterkonsultation zuzuwarten und allenfalls erst nach Erhalt der Stellungnahme der SVR im gemeinsamen Gespräch nach Lösungen für die zutage getretenen Differenzen zu suchen. Als Hauptargumente für diese Strategie wurde aufgeführt, dass Vorkonsultationen ungenau und unverbindlich seien und dass man erst bei der formellen Stellungnahme der SVR genau wisse, woran man sei. Aus dieser Sicht sind Vorkonsultationen ineffizient und werden dem Anspruch einer strikten Trennung von amtsinterner Redaktion und amts-externer Kontrolle nicht gerecht.

Die bei dieser Kooperation gemachten Erfahrungen werden von den Betroffenen unterschiedlich beurteilt. Während einige die grosse Bereitschaft der SVR zum unkomplizierten informellen Austausch lobend erwähnen, beklagen andere die Schwerfälligkeit des für sie meist unumgänglichen schriftlichen Verfahrens. Von dieser Seite wird namentlich kritisiert, dass es oft kaum möglich ist, auf eine kurze telefonische Anfrage unmittelbar eine erste Stellungnahme zu erhalten. Einzelne Ämter beklagen auch, dass die SVR vor der Redaktion ihrer Stellungnahme in der Ämterkonsultation nicht das Gespräch mit ihnen sucht. Damit liessen sich Irrtümer und Missverständnisse vermeiden und die schriftlichen Stellungnahmen, die manchmal als zu ausführlich und zu lang empfunden werden, kürzer und prägnanter halten.

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Vorgehensweisen (frühzeitige Kontakte vs. zuwarten bis zur Ämterkonsultation) sind ausnahmslos alle befragten Ämter mit der jeweils praktizierten Art und Weise des Zusammenwirkens mit der SVR grundsätzlich zufrieden und sehen keinen Anlass, dies zu ändern.

Die aus Linguistinnen und Linguisten der Sprachdienste der BK sowie aus Juristinnen und Juristen der SVR gebildete verwaltungsinterne Redaktionskommission überprüft die Entwürfe in sprachlicher Hinsicht (logischer Aufbau, Verständlichkeit, sprachliche Richtigkeit, inhaltliche und terminologische Kohärenz). Die Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission wird von den meisten Ämtern als sehr wichtig, konstruktiv und fruchtbar bezeichnet. Die Kommission entdeckt in den Erlassen immer wieder interne Widersprüche und Unklarheiten und wirft dadurch wichtige materielle Fragen auf, deren Klärung nicht nur zu einem besseren Verständnis, sondern auch zu substanziellen qualitativen Verbesserungen der Erlasse führen. Positiv vermerkt wurde auch die hohe fachliche Qualität und das gute Zusammenspiel unter den Mitglie-

dern der Kommission. Die meisten Ämter sind mit der gegenwärtigen Praxis der Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission zufrieden. Ein einzelnes Amt, das oft mit fachlich sehr anspruchsvollen und komplexen Rechtsetzungen beschäftigt ist, bezeichnet indes den erlassspezifischen Sachverstand der Redaktionskommission als manchmal ungenügend und äusserte den Wunsch, dass die Redaktionskommission in Zukunft jeweils auch einen Fachexperten des Amtes beiziehen sollte. Andere schlagen vor, dass die Bereinigung von Differenzen mit der Redaktionskommission aus Effizienzgründen an einer Sitzung und nicht auf schriftlichem Weg erfolgen sollte.

Im Gegensatz zu dieser überwiegend positiven Beurteilung der Zusammenarbeit mit der Sprachkommission werden die Konsultationen des Rechtsdienstes der BK kontrovers beurteilt. Etwa zwei von drei befragten Ämtern sind mit dem Verfahren und mit den Ergebnissen dieser Konsultationen unzufrieden. Namentlich wird moniert, dass sich der Rechtsdienst der BK nicht immer an die an sich klar definierten Grenzen seiner Zuständigkeiten hält. Mehrere Stellungnahmen aus jüngerer Zeit wurden als unzulässige politische Einflussnahme empfunden. Auch äussere sich der Rechtsdienst der BK zu juristischen Aspekten, für die eindeutig die SVR zuständig ist. Diese Stellungnahmen werden zudem zwischen SVR und BK oft nicht abgesprochen, so dass die betroffenen Ämter manchmal mit zwei widersprüchlichen Meinungen zum gleichen Sachverhalt konfrontiert sind. Dies führt insbesondere bei nicht stark juristisch geprägten Ämtern zu Verunsicherungen und zu unnötigen, aufwendigen Differenzbereinigungsverfahren. Zudem ist für viele auch die Kommunikation mit dem Rechtsdienst der BK unbefriedigend. Es fehlt an Klarheit, Berechenbarkeit und Verbindlichkeit in den Stellungnahmen. Von verschiedenen Befragten wird auch der Umgangston als oft unangemessen bezeichnet.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen schlagen viele der Befragten vor, die heute bei der BK angesiedelte gesetzestechnische Rechtsprüfung an die SVR zu übertragen. Einige sind zudem der Meinung, dass auch die sprachliche Überprüfung der Erlasse von der SVR vorgenommen werden sollte, so dass die Ämter bei der formalen Überprüfung ihrer Gesetzesentwürfe nur noch mit einer Ansprechstelle verkehren müssen und von dieser eine einzige, kompetente, kohärente und verbindliche Stellungnahme erhalten.

Eine kleinere Gruppe von Ämtern ist demgegenüber mit dem aktuellen Verfahren der Rechtsprüfung zufrieden. Für sie ist der Verkehr mit dem Rechtsdienst der BK unproblematisch. Dass sie von diesem und von der SVR zum gleichen Geschäft manchmal widersprüchliche Stellungnahmen erhalten, sehen sie eher als Vorteil, da sich damit ihr Handlungsspielraum bei der Rechtsetzung erhöht.

2.1.2 Wichtige Voraussetzungen für eine effiziente Zusammenarbeit

Alle Befragten sind praktisch einhellig der Meinung, dass die personelle Kontinuität sowohl beim federführenden Amt wie auch bei der SVR eine zentrale Voraussetzung für eine effiziente Zusammenarbeit bildet. So haben verschiedene Ämter über viele Jahre hinweg immer die gleiche Ansprechperson bei der SVR. Diese verfügt inzwischen über einen sehr hohen Sachverstand und trägt dadurch viel zu einer guten Rechtsetzung des Amtes bei. Zudem ist diese Kontinuität auch für einen raschen informellen Kontakt förderlich.

Längst nicht alle Ämter verfügen indes über eine solche permanente Ansprechperson bei der SVR, und die meisten empfinden dies als problema-

tisch. So vermelden etwa die Repräsentanten eines Amtes, dass bei jedem neuen Geschäft die SVR manchmal in mehreren Entscheidungsschritten die interne Zuständigkeit klären muss, ohne dass das Amt entsprechend informiert wird. Dies beeinträchtigt sowohl die Kommunikation wie auch für die Qualität der Arbeit. Ein anderes Amt moniert, dass dieser häufige Wechsel der Ansprechperson besonders dann problematisch ist, wenn es sich um junge Juristinnen und Juristen – oft Universitätsabgänger – ohne grosse Verwaltungserfahrung handelt. Diese sind nicht nur wenig sachkundig, sondern erweisen sich oft als praxisfern und theorielastig. Gerade in solchen Fällen fehlt es nach Ansicht dieser Auskunftspersonen auch an einer griffigen Qualitätskontrolle durch die Vorgesetzten der SVR, so dass die entstehenden Differenzen in solchen Fällen unter den betroffenen Chefs der beiden betroffenen Ämter in einer Sitzung bereinigt werden müssen. Diese Differenzbereinigungen haben zwar bis jetzt in jedem Fall problemlos zu einer für alle befriedigenden Lösung geführt, sie bedeuten aber in einer ohnehin unter hohem Arbeitsdruck stehenden Verwaltung einen unnötigen Aufwand.

Ein Amt hatte vor einigen Jahren die zuständigen Mitarbeitenden und ihre Vorgesetzten der SVR zu einem Erfahrungsaustausch eingeladen. Dies führte auf beiden Seiten zu einem besseren Verständnis für die je unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Sichtweisen und es wirkte sich für die weitere Zusammenarbeit sehr positiv aus. Als vorteilhaft erweist sich auch, dass heute verschiedene ehemalige Mitarbeiter der SVR in den Rechtsdiensten von Fachämtern beschäftigt sind. Diese kennen sowohl die Kultur und die Sichtweise des BJ wie auch jene ihres Amtes und können dadurch wertvolle Scharnierdienste leisten. Ein Befragter wies allerdings darauf hin, dass in solchen Fällen auch ein gewisses Risiko besteht, dass die für jede Rechtsprüfung gebotene kritische Distanz durch die Komplizenschaft von altgedienten Seilschaften leiden kann.

In praktisch allen Gesprächen wurde auch darauf hingewiesen, dass ein reibungsloses Zusammenwirken zwischen dem federführenden Amt und der SVR bedingt, dass das Amt durch einen Juristen oder eine Juristin und nicht durch technische oder sozialwissenschaftliche Fachkräfte vertreten wird. Diesen würde oft das nötige Verständnis für Rechtsfragen fehlen, so dass sie Einwände der Vertreterinnen und der Vertreter der SVR lediglich als unwillkommene Arbeitsverzögerungen wahrnehmen würden. Auch erweisen sich die Fachleute oft auch als wenig kritisch und vorschnell anpassungsbereit gegenüber den Vorschlägen der SVR. In diesem Zusammenhang wurde zudem darauf hingewiesen, dass auch einzelne Amtsleitungen nur ein begrenztes Verständnis für die oft als umständlich und störend empfundene Rechtsprüfung aufbringen können.

Mehrere Ämter, die in der Vergangenheit etwa im Rahmen von Projektgruppen eine sehr intensive Zusammenarbeit mit der SVR gepflegt hatten, stellten in letzter Zeit eine mehr oder weniger starke Zurückhaltung der SVR gegenüber einem allzu grossen Engagement ihrer Mitarbeitenden bei Begleitung von Rechtsetzungsgeschäften fest. Diese von der SVR mit Ressourcenkürzungen begründete Zurückhaltung stösst bei den betroffenen Ämtern auf Bedauern, aber ebenso sehr auf Verständnis. Die Beurteilung der faktischen Auswirkungen dieses Leistungsabbaus ist kontrovers. Während ein betroffenes Amt der Meinung ist, dass der Abbau an Unterstützungsleistungen der SVR bei ihrer Rechtsetzungsarbeit zwar zu Mehrarbeit, aber letztlich zu keinen Qualitätsein-

bussen führte, ist ein anderes Amt eindeutig der Meinung, dass ihre Erlasse seither spürbar an Qualität verloren haben.

Als unbefriedigend wurde schliesslich auch die Tatsache bezeichnet, dass die Mitarbeitenden der SVR zwar über sehr gute Französischkenntnisse verfügen, dass es aber zuwenig Romands gibt, die ihre Texte in Französisch verfassen. Dies ist insbesondere in den von Frankophonen geleiteten Departementen problematisch, deren Chefs oft auf Unterlagen in ihrer Muttersprache beharren.

2.1.3 Qualität der Dienstleistungen

Die rechtliche Qualität der Dienstleistungen der SVR – informelle Auskünfte, Beiträge in Kommissionen und Arbeitsgruppen, schriftliche Kommentare und Gutachten, offizielle Stellungnahmen bei der Ämterkonsultation – werden im Allgemeinen durchwegs als sehr gut bis hervorragend beurteilt. Als sehr wertvoll werden neben einer soliden juristischen Arbeitsweise insbesondere die unabhängige, ganzheitliche Sichtweise, die auf Quervergleichen mit andern Erlassen beruhenden Beiträge zur Rechtssystematik und der sehr nuancierte sprachliche Ausdruck bezeichnet, die viel zur Verbesserung der Präzision und der Verständlichkeit der Erlasse beitragen. Zwei Ämter verwiesen in den Gesprächen auch auf qualitativ unbefriedigende Erfahrungen, beide betonten aber, dass es sich um nicht repräsentative Einzelfälle handelte.

Neben dieser im Grundsatz von allen geteilten positiven Einschätzung der rechtlichen Qualität der Dienstleistungen verwiesen verschiedene Auskunftspersonen auch auf einzelne unbefriedigende Aspekte und Schwachstellen. So ist die SVR für mehrere Befragte bei der Rechtsetzung zu konservativ. Sie bringt von sich aus kaum je Innovationen, für neue Ideen aus den Ämtern ist sie nur schwer zu gewinnen. Als Beispiel hierzu wurde die fehlende Unterstützung für die Einführung von dynamischen Verweisen auf das EU-Recht genannt. Anderen sind die Stellungnahmen der SVR gelegentlich etwas zu legalistisch, dogmatisch und praxisfern, so dass die Juristinnen und Juristen des Rechtsdienstes bei den betroffenen Fachdiensten noch Übersetzungs- und Überzeugungsarbeit leisten müssen. Die Betroffenen messen diesen Aspekten jedoch nicht allzu viel Bedeutung bei, da sich solche betriebskulturell bedingte Unterschiede in Gesprächen jeweils klären lassen.

Für viele Befragte hängt die Qualität der Beiträge der SVR stark von der mit der Bearbeitung betrauten Person ab. Als sehr gut werden die Beiträge von routinierten Juristinnen und Juristen bezeichnet, die das entsprechende Amt seit mehreren Jahre beraten und sehr gut kennen. Lobend erwähnt wird in diesem Zusammenhang auch der qualitätsfördernde Einfluss der als juristisch sehr kompetent bezeichneten Vorgesetzten.

Von einem Amt wird kritisiert, dass sich einzelne Mitarbeitende der SVR von ihren oppositionellen politischen Haltungen leiten lassen und über ihre rechtlichen Stellungnahmen versuchen, politischen Einfluss auf die materielle Gestaltung der Erlasse zu nehmen. Andere sprechen nicht von Einflussnahme, erwähnen aber, dass man in den Beiträgen teilweise die politischen Präferenzen einzelner SVR-Juristen spürt. Demgegenüber vermerkten mehrere andere Befragte, dass sich die SVR in ihren Beiträgen immer strikt auf die rechtlichen Aspekte konzentriert und im Gegensatz zu andern Ämtern nicht versucht, materiell auf die Geschäfte einzuwirken. Auch wird von verschiedenen angeführt, dass die politischen Orientierungen der Vorgesetzten der SVR zwar

durchaus bekannt sind, dass diese aber bei den rechtlichen Stellungnahmen bisher nie eine Rolle gespielt haben.

Einzelnen sind die schriftlichen Stellungnahmen der SVR zu lang und über weite Strecken von beschränktem Nutzen für die Praxis. Andere beklagen, dass die schriftlichen Ausführungen der SVR in jüngster Zeit eher zu knapp und zu zurückhaltend ausfallen, so dass auch die für sie sehr fruchtbare Intensität des anschliessenden Austauschs im Gespräch an Gewicht verloren hat. Viele sind sich darin einig, dass die Qualität der Arbeit der SVR – insbesondere die Prüfung der rechtssystematischen Stufengerechtigkeit und die Prägnanz der sprachlichen Formulierungen - unter dem in allen Ämtern in den letzten Jahren vorgenommenen Personalabbau gelitten hat.

Bei einigen wenigen Geschäften wurden die im Laufe der Arbeit von der SVR eingebrachten Stellungnahmen und Positionen als widersprüchlich erfahren. Solche Inkohärenzen, die von den Betroffenen teilweise auf Personalwechsel innerhalb der SVR zurückgeführt werden, werden als verunsichernd empfunden, besonders bei politisch heiklen Geschäften, in denen sich das Amt auf eine klare Haltung des BJ abstützen möchte. Ebenso verunsichert waren die Repräsentanten eines Amtes, die in einem angeforderten Gutachten von der SVR den Bescheid erhielten, der zur Diskussion stehende Erlass "könnte eventuell" Völkerrecht verletzen. Ihrer Ansicht nach sind solche Konditionalantworten auf eindeutige Legalitätsfragen im praktischen Rechtsetzungsprozess unbrauchbar. Einigen ist schliesslich auch nicht immer klar, welche Vorschläge oder Empfehlungen der SVR unbedingt berücksichtigt werden müssen und wann es sich nur um unverbindliche Anregungen handelt.

2.1.4 Verständnis für die Sache und für die politischen Rahmenbedingungen

Die Mehrheit der Befragten attestiert den Mitarbeitenden der SVR ein sehr gutes Verständnis der Sache, um die es bei den Rechtssetzungsgeschäften jeweils geht. Vor allem Befragte von Ämtern, die seit längerer Zeit mit der gleichen Ansprechperson bei der SVR verkehren und deren Rechtsetzung sich in etablierten Politikbereichen bewegt, sprechen diesen eine Sachkompetenz zu, die sich durchaus mit jener der amtseigenen Fachkräfte messen kann. Erwähnt wurde auch die grosse Bereitschaft vieler, sich in neue Sachbereiche einzuarbeiten. Zudem zeigten sich viele beeindruckt vom grossen und sehr pragmatischen Verständnis der SVR-Juristen für die politischen Rahmenbedingungen, unter denen Rechtsetzungsgeschäfte immer stehen und die für die federführenden Rechtsdienste oft eine grosse Herausforderung darstellen.

Sachlich besonders herausfordernd sind Rechtsetzungsgeschäfte in komplexen oder wissenschaftlich sehr anforderungsreichen Bereichen wie z. B. der Atom-, Bio- oder Nanotechnologie oder der Fortpflanzungs- und Spitzenmedizin. Gerade in solchen Fällen weisen die Verantwortlichen der betroffenen Ämter auf die Notwendigkeit einer frühzeitigen Zusammenarbeit mit der SVR hin, so dass die betroffenen Juristinnen und Juristen genügend Zeit haben, sich in die Materie einzuarbeiten.

Mehrere merkten an, dass nicht alle Juristinnen und Juristen der SVR über die gleich hohe Sachkompetenz verfügen. Diesbezüglich besonders kritisch beurteilt werden Mitarbeitende mit wenig Verwaltungserfahrung oder mit häufig wechselnden Amtsbezügen. Diesen fehlt manchmal ein über den engen Blickwinkel der rein juristischen Perspektive hinausreichender angemessener

Zugang zu den sachlichen Besonderheiten der Geschäfte und zu den kulturellen Besonderheiten des Amtes. Auch verfügen sie nicht immer über die gebotene politische Sensibilität. Solche Voraussetzungen belasteten bei einzelnen Geschäften sowohl die Effizienz der Zusammenarbeit wie auch die Qualität der Ergebnisse.

2.1.5 Konstruktivität und Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzer

Viele Befragte beurteilen ihre Ansprechpersonen in der SVR als sehr konstruktiv, offen, flexibel und immer gesprächsbereit. Sie attestieren ihnen eine grosse Einsatzbereitschaft und ein aktives Bemühen, ihre Standpunkte gut zu erklären und auf die Bedürfnisse der Nutzer einzugehen. Die Beiträge der SVR sind zwar sehr kritisch und prinzipientreu, aber immer sachlich und hilfreich. Besonders geschätzt wird der solide methodische Aufbau der Beiträge mit der Triade Kritik, Begründung und Antrag. Die Autoren der Beiträge vertreten ihre Positionen kompetent und hartnäckig, versehen sie aber immer mit konstruktiven Lösungsvorschlägen. Mehrere betonen, dass im Gespräch immer gute Lösungen gefunden werden, so dass es kaum je zu Mitberichten des EJPD kommt. Besonders geschätzt wird auch die grosse Flexibilität der Mitarbeitenden der SVR bei dringlichen Situationen wie etwa deren klaglose Bereitschaft, Entwürfe zu Hause zu empfangen und über das Wochenende zu bearbeiten oder die kurzfristige Freistellung eines Juristen durch die Abteilungsleitung im Fall einer akuten Notlage.

Diese konstruktive, lösungsorientierte Haltung der SVR kommt allerdings nicht in allen Fällen gleichermassen zum Tragen. So berichteten einige Befragte über sehr frustrierende Erfahrungen, bei denen sich die Sachbearbeiter der SVR auf seitenlange Kritiken an den Entwürfen beschränkten und keine Hinweise auf mögliche Verbesserungen anboten. Ein Amt, das mit der Erarbeitung eines Anchlusserrlasses an die EU-Gesetzgebung beauftragt worden war und die SVR bei dieser rechtsetzungstechnisch neuen und schwierigen Herausforderung um Unterstützung bat, wurde an seinen eigenen Rechtsdienst verwiesen.

Ein anderes Amt vertrat allerdings eine ganz andere Sichtweise zur lösungsorientierten Konstruktivität der Beiträge der SVR. Danach wird von der SVR gerade erwartet, dass sie sich darauf beschränkt, auf Fehler in den Gesetzesentwürfen hinzuweisen, während die Suche nach Lösungen alleine dem betroffenen Amt zukommt. Aus dieser Sicht hat die SVR die Aufgabe der Qualitätssicherung, nicht aber der Produktentwicklung.

Vor allem Vertreter von Ämtern, die seit längerer Zeit mit der gleichen Ansprechperson verkehren, bezeichnen die Kontakte mit diesen und mit ihren Vorgesetzten als sehr kollegial und zuvorkommend. Stil und Ton sind sowohl in der informellen wie auch in der formellen Kommunikation korrekt und anständig. Sie spüren auch, dass innerhalb der SVR ein guter Geist und eine gute Zusammenarbeit herrscht. Bei Divergenzen kann immer diskutiert werden, bis im einvernehmlichen Gespräch eine allseits akzeptable Lösung gefunden ist.

Andere verweisen indes darauf, dass das Ausmass dieser Zuvorkommenheit je nach Person variiert. So werden neben sehr positiven Erfahrungen auch mühsame und problembeladene Beispiele mit dogmatischen und unflexiblen Sachbearbeitern erwähnt. Auch scheint die Tonlage der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR manchmal von der Qualität der Anfrage und von der Qua-

lifikation der anfragenden Person abzuhängen: unter Juristen begegnet man sich meist auf Fachebene konstruktiv und respektvoll, wenn hingegen Nichtjuristen unbedarfte Fragen stellen, dann können die Reaktionen auch zynisch oder herablassend sein. Einzelne Befragte – Juristen und Nichtjuristen – bezeichnet deshalb die Mitarbeitenden der SVR als manchmal elitär, anmassend und schulmeisterlich.

In mehreren Gesprächen kam zum Ausdruck, dass der Termindruck in der Bundesverwaltung in den letzten Jahren generell stark zugenommen hat. Die federführenden Stellen können ihre Entwürfe oft erst im letzten Moment in Konsultation geben, den angefragten Ämter kann für die Stellungnahme nur sehr wenig Zeit zugestanden werden. Insbesondere bei umfangreichen und komplexen Geschäften geht das manchmal bis an die äusserste Grenze des noch Leistbaren. Viele Ämter melden deshalb ihre grösseren Geschäfte frühzeitig an, so dass die SVR diese in ihre Planung einbeziehen kann.

Unter diesen Rahmenbedingungen attestieren fast alle befragten Ämter der SVR eine sehr gute und realistische Zeitplanung sowie ein grosses Bemühen, die gesetzten Fristen einzuhalten. Falls das nicht möglich ist, bemüht sich die SVR frühzeitig um eine Fristverlängerung, gegebenenfalls auch von Freitag Abend auf den nächsten Montag Morgen. Unter diesen Umständen hält die SVR die Fristen immer ein. Kein Amt hatte je negative Folgeprobleme wegen Verzögerungen durch die SVR, einige Ämter bezeichnen die Termintreue der SVR im Vergleich mit der übrigen Bundesverwaltung gar als vorbildlich.

Ein einzelnes Amt äusserte indes die Meinung, dass die Zeiteinteilung der SVR unbefriedigend sei. Sie würden bei Anfragen immer wieder mit dem Hinweis auf Zeitknappheit und Überlastung zurückgewiesen. Die SVR halte die Fristen in aller Regel nicht ein, dafür würden sie dem Amt 25seitige Stellungnahmen schicken, deren Erarbeitung durch die SVR ebenso wie die Verarbeitung im federführenden Amt viel Energie und Zeit kosten.

2.1.6 Die Aufsichtsfunktion der SVR im Gesetzgebungsprozess

Die SVR hat den Auftrag, die Ämter bei der Erarbeitung von neuen Erlassen in rechtlicher Hinsicht zu begleiten. Diese Begleitung hat einerseits eine beratende Funktion, in dem die SVR einen Beitrag zu einer soliden und qualitativ guten Rechtsetzung leistet. Andererseits umfasst diese Begleitung aber auch eine kontrollierende Funktion, indem die SVR die Verfassungs- und Gesetzeskonformität der neuen Erlasse sowie deren korrekte Einbettung in die bestehende Normenhierarchie gewährleisten muss. Zwischen diesen beiden Funktionen – der in der Regel unterstützenden *Beratung* und der manchmal die Arbeit beeinträchtigenden *Kontrolle* – besteht ein gewisses Spannungsverhältnis.

Dieses Spannungsverhältnis wird von den darauf angesprochen Befragten im rechtsetzenden Alltag durchaus wahrgenommen, von allen aber einhellig als sehr positiv bezeichnet. Die von der SVR geleisteten Beiträge werden zwar in manchmal mühsamen und langwierigen Prozessen von dieser meist hartnäckig und ab und zu auch pedantisch vertreten. Die Auseinandersetzungen werden aber von den Betroffenen durchwegs als konstruktiv und qualitätsverbessernd erlebt. Mehrere Befragte betonten den grossen Wert dieser von einer unabhängigen, ausserhalb des zu regelnden Politikbereichs stehenden Instanz durchgeführten Qualitätskontrolle, bildet doch eine gute Qualität der Rechtserlasse eine wesentliche Grundlage für eine hohe Rechtssicherheit.

Auch bildet ein solide verfasster Erlass eine Arbeitersparnis für die Zukunft, indem z. B. verhindert werden kann, dass im Prozess der parlamentarischen Bearbeitung offene Fragen auftauchen, die das Amt dann mit viel Aufwand bearbeiten muss. Qualitativ gute Verordnungen mindern auch das Risiko, dass diese vom Bundesgericht ausser Kraft gesetzt und damit an die Verwaltung zur Revision zurückgewiesen werden. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind deshalb einige auch der Meinung, dass die Bedeutung der Qualitätskontrolle durch die SVR in den letzten Jahren, in denen die Ämter unter steigendem Zeitdruck und Ressourcenknappheit leiden, noch zugenommen hat.

2.1.7 Die Rolle der SVR im Spannungsfeld von Sache, Recht und Politik

Die rechtliche Regelung eines Sachverhaltes muss insgesamt angemessen und der Sache selbst möglichst gerecht werden, d. h. sie muss zweckmässig, wirkungsvoll und nachhaltig, mit anderen Sachpolitiken kompatibel und finanzierbar sein. Gleichzeitig unterstehen Rechtsetzungsprozesse politischen Vorgaben von Volk, Parlament und Bundesrat, die sich nicht immer mit den Meinungen und Vorstellungen der Sachexperten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung decken. Schliesslich gilt es auch, wie bereits mehrfach erwähnt, neue Regelungen in Einklang mit den bestehenden Gesetzeswerken und mit der etablierten Normenhierarchie zu bringen. In aller Regel besteht zwischen diesen drei Referenzpolen Sache, Politik und Recht ein Spannungsverhältnis, das sich im konkreten Rechtsetzungsprozess in Reibungen und Konflikten zwischen den verschiedenen mit der Rechtsetzung betrauten Instanzen äussert.

Viele Befragte betonten, dass die SVR mit ihrer Distanz sowohl zur Sache wie auch zur Politik bei diesen Konflikten eine wichtige ausgleichende und vermittelnde Rolle spielt. Einige Befragte erwähnten positive Erfahrungen, in denen eine Stellungnahme der SVR bei Konflikten zwischen unterschiedlichen Politikbereichen bzw. zwischen verschiedenen Ämtern (z. B. im Konflikt zwischen Schutz und Nutzen der Umwelt oder zwischen Innerer Sicherheit und Datenschutz) zu konstruktiven und von allen akzeptierten Lösungen beigetragen hat. Mehrere betonen auch die wichtige Schlichtungsfunktion der SVR bei Konflikten innerhalb des federführenden Amtes zwischen dem Rechtsdienst und dem zuständigen Fachdienst. Einerseits kann die SVR den Rechtsdienst, der sich Verfassung und Gesetz verpflichtet fühlt und gegenüber den Sachvertretern wie auch gegenüber dem Druck der Amtsleitung nicht zu Gefälligkeiten bereit sein darf, den Rücken stärken. Andererseits kann die SVR mit ihrer Prinzipientreue auch einer gelegentlich drohenden Vereinnahmung der Juristinnen und Juristen des Rechtsdienstes durch die Fachdienste entgegenwirken. Solche konfliktschlichtende und korrigierende Beiträge der SVR sowohl innerhalb des federführenden Amtes wie auch zwischen diesem und anderen betroffenen Ämtern haben zudem den Vorteil, dass eine unabhängige Stelle und nicht etwa der Rechtsdienst des federführenden Amtes, der ja immer auch Partei ist, die Schiedsrichterrolle ausübt. Zudem wurde darauf verwiesen, dass eine solche externe Lösung die betroffenen Kontrahenten in Zukunft vor allfälligen unangenehmen Rechenschaftsablagen bewahrt.

Von vielen als sehr wichtig erachtet wird die neutralisierende Funktion der Stellungnahmen und Gutachten der SVR bei stark politisierten Rechtsetzungsgeschäften. Mehrere Befragte aus verschiedenen Departementen erwähnten, dass sie durch den von ihrem Amt repräsentierten Aufgabenbereich bei andern Ämtern, beim Bundesrat, beim Parlament sowie bei den Medien

und in der Öffentlichkeit oft als ideologieverdächtig oder gar interessengebunden gelten. Unter solchen Voraussetzungen haben Verweise eines Rechtsdienstes auf die Verfassungs- und Gesetzeskonformität eines Erlasses deutlich weniger Gewicht, als wenn dies – oft mit den gleichen Argumenten und Ergebnissen – vom unabhängigen BJ gemacht wird. In diesem Zusammenhang wird die Rückendeckung eines Rechtsdienstes durch die SVR gegenüber dem politischen Druck des Departements oder Amtes als besonders wichtig erachtet. So wiesen die Vertreter von zwei verschiedenen Ämtern auf jüngere Ereignisse hin, in denen die vorgesetzten Stellen aufgrund eines hohen öffentlichen Druckes Massnahmen verlangten, die von den betroffenen Fachdiensten als sachlich unangemessen und von den Rechtsdiensten als Missachtung der verfassungsmässigen Grundwerte bezeichnet wurden. In beiden Fällen konnten die Betroffenen im federführenden Amt loyale Entwürfe erarbeiten, die den politischen Vorgaben entsprachen, während die SVR in ihrer Stellungnahme erwartungsgemäss auf die ungenügende Verfassungskonformität der Erlasse verwies.

Einige Befragte wiesen darauf hin, dass die Prüfung der Verfassungskonformität von neuen Erlassen bei der Beratung in Parlamentskommissionen manchmal zu kurz kommt und dass dies bei der Rechtsetzung zu Qualitätseinbussen führt. Die an den Sitzungen anwesenden Sachverständigen sowie die Vertreter der Rechtsdienste fühlen sich bei politisch heiklen Geschäften oft juristisch zuwenig sattelfest oder können sich nicht angemessen einbringen, nicht zuletzt weil sie unter Ideologieverdacht stehen. In solchen Fällen wäre die Präsenz eines Vertreters oder einer Vertreterin der SVR als juristisch kompetente und neutrale Instanz sehr wichtig. Ein Befragter wies darauf hin, dass das federführende Amt zwar in solchen Fällen das BJ zur Sitzung miteinladen kann, dass dies jedoch in der Rolle des Bittstellers geschieht und die SVR frei über ihre Teilnahme entscheiden kann. Vor diesem Hintergrund wurde der Wunsch geäussert, dass die SVR in solchen Situationen in Zukunft auf eine entsprechende Nachfrage des Amtes hin eine Mitwirkungspflicht für solche Sitzungen haben sollte.

Hinter all diesen Erfahrungsberichten und Meinungen steckt eine sehr hohe Wertschätzung des BJ bzw. der SVR. Für einige ist es das rechtliche Gewissen des Bundes, für andere das juristische Kompetenzzentrum, das über die Juristenelite der Verwaltung verfügt und das einem solchen Anspruch sowohl von der Arbeitsqualität wie auch vom Auftritt her gerecht wird. Verschiedene betonen, dass das BJ über eine grosse Autorität verfügt, deren Ausstrahlung ihnen Sicherheit und ihrer Arbeit Legitimation verleiht. Ein Gesprächspartner meinte, dass eine bestandene Rechtsprüfung bei der SVR für ihre Rechtsetzungsarbeit wie ein amtliches Gütesiegel wirkt und die Tore für den weiteren Verlauf des Verfahrens öffne.

Wenngleich diese sehr respektvolle und anerkennende Einschätzung der SVR im Grundsatz von den meisten der Befragten geteilt wird, so äussern sich nicht wenige durchaus auch kritisch zu einzelnen Aspekten des Status und des Auftretens der SVR. Mehrere vermerkten, dass diese Elite manchmal auch sehr elitär auftrete. Ein Befragter bezeichnete die Beiträge der SVR als manchmal furchteinflössend, so dass man sich fast gezwungen fühle, diesen zu folgen. Ein anderer meinte, die SVR spiele sich manchmal wie ein Verfassungsgericht auf. Die hohe juristische Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR wird zwar durchwegs anerkannt, es war in diesem Zusammenhang aber auch die Rede von einer Zweiklassengesellschaft: hier die

Juristinnen und Juristen in den Niederungen der Fachämter, dort die Rechts-sachverständigen auf dem Olymp des BJ. Ein Befragter brachte diesen Graben in einen Zusammenhang mit ungleichen Lohnstrukturen, in dem das BJ seine Mitarbeitenden besser entlöhen kann als die Fachämter, so dass diese zumindest in Bezug auf die Löhne auf dem Arbeitsmarkt gegenüber dem BJ nicht konkurrenzfähig sind.

Obschon fast alle Befragten in den Gesprächen betonten, dass sie bei der Erarbeitung der Erlasse oder spätestens bei der Ämterkonsultation im konstruktiven Gespräch mit der SVR meist eine für alle akzeptable Lösung finden können, gibt es ab und zu auch Geschäfte, die nicht von allen Betroffenen in gleichem Masse mitgetragen werden. In einem vorgebrachten Beispiel konnte sich die SVR erst nach einer vermittelnden Intervention des Rechtsdienstes des Amtes mit dem federführenden Fachdienst einigen. In einem andern Fall vertrat die SVR eine wesentlich andere Position als das durch die geeinten Rechts- und Fachdienste vertretene federführende Amt. Die SVR beharrte auf ihrem Standpunkt und konnte sich schliesslich argumentativ durchsetzen. Vor dem Hintergrund der ersten Vollzugserfahrungen meinte der befragte Amtsvertreter, dass sich die von der SVR durchgesetzte Lösung sehr bewähre, so dass sich deren damalige Beharrlichkeit heute ausbezahle. In zwei andern, ähnlich gelagerten Beispielen ging es um die Frage der für den Erlass angemessenen Normenstufe. Die betroffenen Ämter wollten eine Verordnung, die SVR insistierte auf einem Gesetz. In beiden Fällen unterzogen sich die Ämter *contre cœur* den Vorstellungen der SVR. Ein Amt aus der Befürchtung heraus, dass sich ein Kläger bei einer Anfechtung vor Bundesgericht hätte darauf berufen können, dass das BJ seinerzeit anderer Meinung war, das andere mit der Begründung, dass es sich im Bundesrat gegen einen entsprechenden Mitbericht des EJPD kaum durchsetzen könnte. Dieser Hang, sich aus Angst vor einer Niederlage im Bundesrat vorzeitig gegen die eigene Meinung dem Ansinnen der SVR zu unterziehen wird noch dadurch gestärkt, dass die betreffende Auskunftsperson das BJ als Teil einer als kompakter Block agierenden Seilschaft mit der EFV und der BK erlebt. Einige andere erwähnen ähnliche Erfahrungen und meinten auch, dass die SVR den Hinweis auf einen unausweichlichen Mitbericht auch schon als Druckmittel eingesetzt hätten, um sich vorher durchzusetzen.

Solche Berührungsängste mit dem Mitberichtsverfahren bilden indes episodische Einzelfälle. Viele Befragte attestieren sich selbst wie auch der SVR eine durchaus rationale Form der Konfliktbewältigung, nach der bei Divergenzen zunächst auf Sachbearbeiterebene im Gespräch eine einvernehmliche Lösung gesucht wird. Wenn das nicht möglich ist, dann geht das Geschäft stufenweise über die Vorgesetzten, den Amtsvorsteher und den Departementschef mit einem Mitbericht bis in den Bundesrat. Den Vorgesetzten der SVR wird in diesem Verfahren durchwegs eine sehr konstruktive und sachbezogene Haltung attestiert.

Die Tatsache, dass sich die SVR in der Auseinandersetzung mit den Fachämtern nur argumentativ durchsetzen kann und dass sie im Falle von Differenzen ihre Sicht der Dinge erst nach Überzeugung der Amtsleitung und des Departementsvorstehers über einen Mitbericht in den Bundesrat bringen kann, zeigt auf, dass auch die SVR letztlich nur Teil eines gewöhnlichen Bundesamtes ist und wie andere Verwaltungsstellen auch dem Primat der Politik untersteht. Diese von der Verwaltung durchaus in Rechnung gestellte politische Bedingtheit des Handelns der SVR äussert sich besonders bei der Nachfrage nach

Gutachten. Manche Befragte vermeldeten, dass sie bei Fragestellungen, bei denen die SVR befangen ist oder wenn es um politisch heikle Geschäfte geht, ihre Gutachten von externen Experten erstellen lassen. Einige Befragte wiesen auch darauf hin, dass das Parlament bei gewissen Geschäften vermutet, dass die Gutachten der SVR von den politischen Vorstellungen des Departementsvorstehers beeinflusst werden. In solchen Fällen ziehen es die betroffenen Ämter vor, frühzeitig selbst externe Gutachter beizuziehen und ihre Erlasse auf deren Berichte abzustützen, statt das Risiko einzugehen, dass die Parlamentskommissionen ihrerseits unabhängige Gutachten einholen und dadurch ganze Geschäfte auf den Kopf stellen. Die Repräsentanten eines Amtes berichteten von einer anderen Form der politischen Bedingtheit der Arbeit der SVR. Derzufolge verlangte das Generalsekretariat eines Departments von der SVR eine Stellungnahme zu einem Geschäft des federführenden Amtes. Dieses Vorgehen stiess beim betroffenen Amt auf wenig Gegenliebe, da der Auftrag nur einen bestimmten Ausschnitt und nicht das Ganze des Themenfeldes abdeckte und da durch die erkennbare politische Gewichtung der Auftragsformulierung das Ergebnis bereits vorgespart war.

Ohne diese politische Bedingtheit des Handlungsrahmens der SVR grundsätzlich in Frage zu stellen, betonten mehrere Befragte im Gespräch die Notwendigkeit, dass die SVR eine möglichst grosse Distanz zur Politik wahren muss. Diese politische Unabhängigkeit und die hohe juristische Kompetenz, die nicht zuletzt durch eine enge Zusammenarbeit mit den Universitäten gewährleistet wird, werden als wesentliche Faktoren für das hohe Ansehen erwähnt, über das die SVR heute in Politik und Verwaltung verfügt. Dieses Ansehen ist das Resultat einer langjährigen und zielstrebigem Aufbauarbeit, die von den jeweiligen Amtsdirektoren und Departementsvorstehern wesentlich mitgestaltet und mitgetragen wurde.

2.2 Gutachten und Stellungnahmen

Die SVR erstellt im Auftrag von Amtsstellen Gutachten zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder weitreichender Tragweite, die sich im Vollzug oder bei gesetzgeberischen Vorbereitungen stellen können.

Fast alle der befragten Ämter kennen das Angebot der SVR, lediglich ein Befragter war nicht über dieses Dienstleistungsangebot informiert. Die meisten Ämter haben in der Vergangenheit schon in Einzelfällen Gutachten in Auftrag gegeben, einige wenige nehmen diese Dienstleistung regelmässig ein bis zwei mal im Jahr in Anspruch. Rechtsgutachten werden insbesondere eingeholt wenn

- die amtseigenen Juristen nicht in der Lage sind, die sich stellenden Fragen zu beantworten
- das Amt in umstrittenen Fragen seine Position gegenüber den Ansprüchen und Vorstellungen anderer Ämter sowie im parlamentarischen Beratungsprozess absichern will
- das Amt die Position der SVR frühzeitig kennen und berücksichtigen will, um einen späteren Mitbericht des BJ zu verhindern sowie

- um den Spielraum der Verwaltung für die Rechtsetzung insbesondere bei der Regelung von komplexen neuen Sachverhalten abzuklären.

Fast alle Ämter stellten in den letzten Jahren bei der gutachterlichen Tätigkeit der SVR eine zunehmende Zurückhaltung fest. Mehrere berichteten, dass Begehren mit dem Hinweis auf mangelnde Ressourcen und andere Prioritäten der SVR zurückgewiesen wurden. Diesem Leistungsabbau wird – nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Ressourcenkürzungen im eigenen Amt – viel Verständnis entgegen gebracht. Verschiedene Befragte berichteten, dass sie sich mit entsprechenden Anfragen zurückhalten oder dass sie die Anfragen vom Umfang und Aufwand her im Voraus einschränken, etwa in dem nicht mehr verschiedene Varianten, sondern nur noch ausgewählte Einzelaspekte zur Beurteilung vorgelegt werden. Nur wenige weichen in dieser Situation auf verwaltungsexterne Gutachter zurück, auch wenn sie von der SVR auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht werden. Die meisten behelfen sich so gut es geht mit ihrem amtseigenen juristischen Sachverstand und verlassen sich auf die spätere Stellungnahme der SVR bei der Ämterkonsultation.

Ein zweiter wichtiger Grund dafür, auf die gutachterliche Tätigkeit der SVR zu verzichten, liegt bei Geschäften, bei denen eine Befangenheit des BJ oder des Departementes bekannt ist oder vermutet wird.

Die Rechtsgutachten der SVR werden im Urteil der meisten Befragten schnell erstellt und ausgeliefert. Sie werden, auch wenn sie einmal nicht von der Ansprechperson des Amtes bei der SVR verfasst werden, als sehr gut fundiert, kompetent, sachkundig und nutzergerecht bezeichnet. Lediglich ein Amt wurde verschiedentlich mit Gutachten versorgt, die vom Empfänger als wenig hilfreich qualifiziert wurden.

2.3 Ausbildung

Die SVR beteiligt sich aktiv an der Aus- und Weiterbildung von Juristinnen und Juristen des Bundes in Fragen der Gesetzgebung:

- Alle zwei Jahre führt die SVR je einen achttägigen *Gesetzgebungskurs des Bundes* in Deutsch und in Französisch durch. Er richtet sich an Mitarbeitende der Bundesverwaltung, welche mit Gesetzgebungsaufgaben betraut sind. Vorausgesetzt werden Grundkenntnisse in Gesetzgebungsmethodik. Vermittelt werden eine Vertiefung rechtlicher Gesichtspunkte aus Sicht der Gesetzgebungsmethodik sowie eine praktische Anwendung der theoretischen Kenntnisse.
- Das Centre de technique législative der Universität Genf führt jedes Jahr ein zwei Mal zweitägiges Weiterbildungsseminar für Gesetzgebung in Montreux (*Seminare von Montreux*) in französischer Sprache durch. Die SVR ist an diesen Seminaren mit zwei französischsprachigen Dozenten beteiligt. Im Zentrum des Lehrangebots steht die Vermittlung von Methoden und Techniken der Rechtsetzung. Es richtet sich in erster Linie an französischkundige Universitätsabsolventen der Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, die mit Rechtsetzungsgeschäften betraut sind. Der Besuch des Seminars wird als Grundlage für die Teilnahme am *Gesetzgebungskurs des Bundes* empfohlen.

- Ebenfalls im Jahresrhythmus bietet das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg im Auftrag der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und in Zusammenarbeit mit der BK und dem BJ die zwei Tage dauernden *Murtener Gesetzgebungsseminare* an. Diese richten sich an Personen, die sich mit der Erarbeitung oder Umsetzung von Rechtsnormen befassen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen ihr Bewusstsein für die redaktionelle Seite der Gesetzgebung weiterentwickeln und ihre Fähigkeiten verbessern, Normtexte im Sinne der Verständlichkeit zu optimieren.

Alle drei Veranstaltungen werden u. a. vom EPA im Rahmen seines Ausbildungsprogramms angeboten³.

Die *Murtener Gesetzgebungsseminare* sind allen Befragten bekannt, gut zwei Drittel kennen die *Gesetzgebungskurse des Bundes*, die *Seminare von Montreux* sind etwa der Hälfte aller Befragten bekannt. Die wenigsten der Befragten haben je selbst an einem der erwähnten Kurse teilgenommen. Manche kennen die Angebote nur sehr oberflächlich und können diese nur ungenügend gegeneinander abgrenzen. Auch fehlt den meisten angesichts der vielen beteiligten Akteure (EPA, BJ-SVR, SGG, Rechts- und Sprachdienst der Bundeskanzlei, Universitäten von Genf und Freiburg) der Durchblick über die organisatorischen und inhaltlichen Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Veranstaltungen.

Von den wenigen, die sich zu diesen Angeboten äusserten, werden die *Murtener Gesetzgebungsseminare* und die *Gesetzgebungskurse des Bundes* als Veranstaltungen für neueinsteigende Juristinnen und Juristen wahrgenommen, wobei verschiedene Doppelspurigkeiten zwischen diesen beiden Kursen vermuten. Die *Seminare von Montreux* werden eher als anspruchsvollere Angebote für Erfahrene und Spezialisten gesehen, ohne dass sie indes die oft sehr spezifischen Bedürfnisse einzelner Ämter befriedigen können.

Viele betonen, dass sie diese Kursangebote als Ergänzung zur Ausbildung "on the job" sehr schätzen. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besuchen regelmässig solche Kurse, die insbesondere Neueinsteigerinnen und Neueinsteigern eine gute und schnelle Grundausbildung vermitteln können. Im Hinblick auf diese Ausbildungsfunktion wird von mehreren Befragten bedauert, dass der Gesetzgebungskurs nur alle zwei Jahre durchgeführt wird, so dass neu eingestellte Juristen und Juristinnen oft lange auf diese Einführung warten müssen. Andererseits führten auch einige an, dass mit den Budgetkürzungen und den sinkenden Personalbeständen der letzten Jahre die für die Ausbildung einsetzbare Arbeitszeit und die dafür verfügbaren Mittel knapp geworden sind, so dass einige Ämter kaum noch Kursbesuche ermöglichen können.

Die wenigen von den Kursabsolventen an ihre Vorgesetzten abgegebenen und von diesen an der Befragung zitierten Rückmeldungen sind generell positiv, zu den Murtener Gesetzgebungsseminaren sowie zu den Seminaren von Montreux gab es vereinzelte kritische Kommentare. Bei allen Veranstaltungen sehr geschätzt wird der Beitrag zur Netzworkebildung und die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch mit andern Personen in ähnlicher Funktion.

³ <http://www.epa.admin.ch/dienstleistungen/bildung/00282/index.html?lang=de>

Viele Befragte manifestierten ein grosses grundsätzliches Interesse an Veranstaltungen zur rechtsbezogenen Aus- und Weiterbildung, verschiedene äusseren auch konkrete Bedürfnisse und Vorschläge für mögliche Angebote:

- Die SVR hatte vor einiger Zeit eine Informationstagung zum neuen Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung durchgeführt. Verschiedene damalige Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben diese Veranstaltung in sehr guter Erinnerung und wünschen sich für die Zukunft vermehrt solche aktualitätsbezogene Angebote. Als konkrete Themen genannt wurden die Anpassung von Schweizer Gesetzen an das EU-Recht, Neuerungen in der Bundesgerichtsbarkeit sowie Verfahrensfragen bei Ausschreibungen durch die Verwaltung.
- Anfangs der neunziger Jahre organisierte das EPA gemeinsam mit dem BJ regelmässig Austauschforen für Juristinnen und Juristen in der Bundesverwaltung ("Interlakner Seminare"). Sie dienten der Auffrischung des Wissens und der Pflege von Netzwerkkontakten. Für eine solche Veranstaltung, die sich z. B. an alle Leiter der Rechtsdienste der Ämter richtet und an der neue juristische Erkenntnisse aus der Wissenschaft, neue Verfahren und Instrumente oder Folgen von Bundesgerichtsentscheiden vorgestellt werden könnten, besteht auch heute ein Bedürfnis.
- Verschiedene Ämter berichteten, dass sie in der Vergangenheit schon amtsinterne Tagungen zu spezifischen Rechtsetzungsfragen veranstalteten und dabei auch Referenten der SVR beizogen. Auch diese Veranstaltungen werden von den Betroffenen in der Rückschau sehr positiv bewertet und als Optionen für die Zukunft ins Auge gefasst.

Schliesslich wurde im Zusammenhang mit Fragen der Ausbildung auch angeregt, dass die SVR ihre Ansprechpartner in der Verwaltung mit einem Newsletter regelmässig über neue Ausbildungsangebote, über Praxisänderungen bei der Rechtsetzung, über erstmals behandelte Fragestellungen, über Änderungen im Leitfaden u. a. m. auf dem Laufenden hält.

2.4 Gesetzgebungsleitfaden

Der von der SVR redigierte *Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes* richtet sich an Juristinnen und Juristen, welche für die Rechtmässigkeit der Erlasse verantwortlich sind, sowie an alle Personen, die in der Bundesverwaltung bei der Vorbereitung von Erlassen mitwirken (Legistinnen und Legisten). Dazu zählen in erster Linie die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die sich im federführenden Amt mit einem Gesetzgebungsvorhaben befassen, sowie Personen, die Gesetzgebungsprojekte leiten. Vor allem für sie ist der Gesetzgebungsleitfaden als Hilfsinstrument gedacht, als praktische Arbeitshilfe, die einerseits auf generelle Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Arbeit an einem Gesetzgebungsvorhaben hinweist und mögliche Lösungsansätze darstellt. Andererseits soll er auch eine Art kollektives Gedächtnis der Gesetzgebungspraxis in der Bundesverwaltung sein und gewisse nützliche Grundlagen oder zu berücksichtigende Vorgaben leichter verfügbar machen.

Die gegenwärtig verfügbare zweite, neu bearbeitete Auflage, datiert vom 30. April 2002, wird vom BJ auf Deutsch und Französisch herausgegeben und

vom BBL in gebundener Buchform (467 Seiten, A5) vertrieben. Eine identische Form des Leitfadens in beiden Sprachen ist auch als PDF-File auf dem Internet⁴ zugänglich.

Der Leitfaden ist allen Befragten bestens bekannt. Den Routiniers dient er als Referenz- und Nachschlagewerk, den Neuen als Arbeitsanleitung, in einzelnen Dienststellen dient er auch zur Ausbildung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Einige Ämter verwenden ihn direkt als verbindliche Vorgabe für alle Rechtsetzungsgeschäfte, andere haben ihn als Komponente oder Anhang in ihre umfassenden Qualitätsmanagementsysteme integriert. Die als sehr handlich und jederzeit griffsbereit charakterisierte Printversion wird häufiger und tendenziell eher von älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Nachschlagen und Lesen genutzt. Bei der weniger bekannten und genutzten Internetversion wird vor allem die schnelle Suche nach Stichwörtern sehr geschätzt.

Die Intensität der Nutzung hängt stark von der persönlichen Arbeitstechnik ab. Einige haben den Leitfaden jederzeit in Griffnähe, nutzen ihn sehr häufig und halten sich bei ihrer Rechtsetzungstätigkeit sehr eng an die Vorgaben. Viele nutzen ihn gelegentlich zum Nachschlagen, Klären von Unsicherheiten oder als Checkliste bei der Qualitätskontrolle. Einzelne verwenden den Leitfaden kaum. Sie verlassen sich bei ihrer Arbeit in erster Linie auf ihre Routine, bei Fragen oder Unklarheiten wenden sie sich an ihre Arbeitskollegen, Vorgesetzten oder an die zuständige Ansprechperson in der SVR.

Die meisten Befragten beurteilen den Leitfaden als sehr wertvolles Arbeitsinstrument. Besonders geschätzt werden der umfassende Gehalt, der systematische und übersichtliche Aufbau, das umfangreiche Stichwortverzeichnis sowie die detaillierten und gut illustrierten Darstellungen der Abläufe. In den Augen einiger weniger ist der Leitfaden allerdings zu umfangreich und teilweise etwas langfädig, sie bezeichnen ihn als für Praktiker zu kompliziertes und zu umständliches, theorielastiges Lehrbuch.

Positiv vermerkt wurde, dass die Revision von Version 1 auf Version 2 viele sehr hilfreiche Verbesserungen gebracht hat. Von vielen wird aber die fehlende Aktualität der heute gültigen, aus dem Jahr 2002 stammenden Version bemängelt. Sie verweisen dabei auf das von der SVR in den einleitenden Hinweisen auf Seite V des Leitfadens abgegebene, bis jetzt nicht eingelöste Versprechen, die Internet-Version des Leitfadens periodisch zu überarbeiten. Ein Anpassungs- bzw. Ergänzungsbedarf wurde namentlich bei der bis jetzt im Leitfaden nicht abgedeckten FLAG-Thematik sowie bei den nicht mehr aktuellen Anhängen 2 (Vernehmlassungsverfahren) und 6 (Kommerzielle Nebentätigkeiten) ausgemacht.

Mehrere Befragte sind schliesslich der Meinung, dass der Leitfaden in seiner heutigen Form als Buch bzw. als auf dem Internet zugängliches PDF-File nicht mehr zeitgemäss sei und durch ein umfassendes browserbasiertes Online-System ersetzt werden sollte. Dieses sollte konkrete Anleitungen, Checklisten, Vorlagen u. a. m. enthalten, die die Rechtsetzungsarbeit der Ämter wesentlich erleichtern und standardisieren könnten. Das nach wie vor sehr wichtige Nachschlagewerk könnte dabei z. B. mit einem Antwortregister auf häufige Fragen (FAQ) ergänzt werden. Ein solches prozessbezogenes Angebot

⁴ http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/legistik.Par.0005.File.tmp/gleitf-d.pdf

könnte, einmal erstellt, mit geringem Aufwand laufend auf dem neuesten Stand gehalten werden. Als in dieser Beziehung vorbildlich wird das von der BK entwickelte KAV-System zur Erstellung von Rechtstexten erwähnt, mit dem ein solches Online-Angebot sinnvollerweise zu koordinieren oder idealerweise zu integrieren wäre, so dass die Ämter bei Rechtsetzungsgeschäften nur noch eine einzige Ansprechstelle hätten.

In diesem Zusammenhang monierten schliesslich auch einige, dass die Internet- und Intranetauftritte des BJ generell unübersichtlich und wenig benutzerfreundlich sind. Bezüglich der Benutzerführung wird der Auftritt der BK als vorbildliche Referenz bezeichnet.

2.5 Beratungen zur Gesetzesevaluation

Artikel 170 der neuen Bundesverfassung verlangt von der Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Dieser Auftrag betrifft unmittelbar das Parlament, mittelbar aber auch den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Der Bundesrat hat verschiedene Massnahmen beschlossen, mit denen die Tätigkeiten des Bundes besser auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Er will damit die Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung verstärken, die Transparenz entsprechender Überprüfungen und deren Qualität verbessern sowie die Wirtschaftlichkeit stärker gewichten.

Die SVR berät und unterstützt die Dienststellen der Bundesverwaltung bei der Planung und Umsetzung von solchen Wirksamkeitsprüfungen/Evaluationen. Die Beratung bezieht sich sowohl auf den Aufbau von Evaluationsdiensten in den Ämtern wie auch auf die Konzipierung und Planung von Evaluationen. Die SVR führt aber keine Evaluationen für andere Ämter durch und sie wirkt auch nicht direkt bei der Durchführung solcher Evaluationen mit. Das Unterstützungsangebot der SVR umfasst des weitern auch die Bereitstellung von Dokumenten und Informationen zum Thema Evaluation auf dem Internet sowie die Leitung des *Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung*. Dieses dient als Forum für den Erfahrungs- und Informationsaustausch unter Evaluatoreninnen und Evaluatoren, Auftraggebenden und Nutzenden.

Die Beratungsangebote der SVR zur Gesetzesevaluation sind den meisten Befragten nicht bekannt. Viele haben sich noch nie mit Fragen der Gesetzesevaluation beschäftigt und fühlen sich auch nicht angesprochen davon. Ein Amt, das einmal eine Gesetzesevaluation in Betracht zog, liess sich von Sachverständigen der SVR beraten, entschied sich dann aber gegen eine Evaluation. Zwei weitere Befragte hatten im Zusammenhang mit dem Art. 170 BV schon Referate zur Evaluationsproblematik gehört und in der Folge auch bilaterale Kontakte mit den Sachverständigen der SVR gepflegt, ohne dass sich dies indes bis jetzt in ihrer weiteren Arbeit niedergeschlagen hätte. Auch die Repräsentanten von Ämtern, die seit längerer Zeit über ausgebaute Evaluationsdienste verfügen, stellten keinen Zusammenhang zwischen ihrer rechtsetzenden Arbeit und der Wirksamkeitsevaluation her und verwiesen auf die Zuständigkeit ihrer amtseigenen Evaluationsfachleute.

2.6 Gesamtbeurteilung

Ausnahmslos alle Befragten waren sich am Schluss des Gesprächs einig, dass die Kontrolle neuer Erlasse durch die unabhängige, unter keinen Sachzwängen stehende SVR einen unverzichtbaren Bestandteil der Rechtsetzung beim Bund darstellt.

Auf die abschliessende Frage, wie die Auskunftspersonen die Dienstleistungen der SVR mit einigen wenigen prägnanten Adjektiven charakterisieren würden, wurde am häufigsten mit den Attributen *kompetent*, *hartnäckig* und *konstruktiv* geantwortet. Diese können denn auch als umfassende Sammelbegriffe für die weiteren abgegebenen Qualifizierungen gelten:

- Das Prädikat der *Kompetenz* umschliesst Bewertungen der Arbeitsweise (professionell, fachlich brillant, pragmatisch, sorgfältig, nachvollziehbar, überzeugend) ebenso wie solche zum Nutzen der Ergebnisse (bereichernd, hilfreich, qualitätsverbessernd).
- *Hartnäckigkeit* ist nicht als stur oder störrisch gedacht, sondern vielmehr als beharrlich, linientreu und berechenbar. Es soll zum Ausdruck bringen, dass die Auseinandersetzungen zwar oft hart und unbequem sind, aber immer sachlich gut fundiert und lösungsorientiert. Der Begriff der Hartnäckigkeit ist in diesem Sinne in seiner ganzen Ambivalenz zu verstehen, er wird aber durchwegs als positives Kompliment gemeint.
- Zur *Konstruktivität* gehören Attribute der Nutzerorientierung (zuverlässig, kooperativ, unterstützend, hilfsbereit, flexibel, zeitgerecht, schnell) wie auch Qualifikationen von Haltung und Umgangsformen (offen, unkompliziert, zuvorkommend, angenehm, anständig, höflich).

Die meisten beschränkten sich bei dieser summarischen Beurteilung auf ein positives Fazit. Einige wenige fügten indes auch relativierende kritische Töne bei, etwa mit den Hinweisen, dass v. a. die Konstruktivität der Mitarbeitenden der SVR sehr personenspezifisch ist und dass es diesbezüglich durchaus noch einen Verbesserungsbedarf gibt.

Der letzte Beurteilungsschritt bestand schliesslich darin, dass die Auskunftspersonen die Dienstleistungen der SVR mit einer Note aus dem Schulnotenbeurteilungsraster⁵ zu versehen hatten. Das Spektrum der erteilten Noten reicht von 4,5 bis 6, der Durchschnitt liegt bei 5,4: sehr gut.

⁵ Der im Gespräch vorgelegte Raster umfasste die folgenden Qualifikationen: 6 = ausgezeichnet; 5 = gut; 4 = genügend; 3 = ungenügend; 2 = schlecht; 1 = unbrauchbar.

3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die SVR überwacht die Einhaltung der Rechtsgrundsätze und sie sorgt für eine kohärente Rechtsetzung im Bund. Diese Funktionen sind – insbesondere angesichts der in der Schweiz nicht vorhandenen Verfassungsgerichtsbarkeit – staatspolitisch sehr zentral und unabdingbar. Die SVR erfüllt ihre Aufgaben mit grosser Autorität, ihre Partner zollen ihr viel Anerkennung und Respekt für ihre Arbeit. Insbesondere in ihrem Kerngeschäft, der Begleitung der Ämter bei der Erarbeitung von neuen Erlassen, erhält die SVR sehr gute Noten. Auch der in Buchform und Online verfügbare Gesetzgebungsleitfaden wird rege genutzt und sehr geschätzt. Viele Auskunftspersonen äusserten die Hoffnung, auch in Zukunft auf jene Kompetenz, Hartnäckigkeit und Konstruktivität der SVR zählen zu können, derer es für eine solide und nachhaltige Rechtsetzungstätigkeit bedarf.

Die vielen positiven Rückmeldungen bilden eine wichtige und verdiente Bestätigung für die gute Arbeit, die von der SVR bisher geleistet wurde. Sie sollen auch eine Ermutigung sein für die Mitarbeitenden, die sich mit grossem persönlichen Einsatz einer qualitativ hochstehenden und nutzergerechten Dienstleistung verpflichtet fühlen. Diese positive Resonanz bei den Partnern gilt es auch in der Zukunft zu erhalten. Dies geschieht am besten dadurch, dass die wesentlichen Faktoren, auf denen dieser Erfolg beruht, benannt, weiter gepflegt und gestärkt werden.

Trotz der im Grundsätzlichen von allen Partnern geteilten positiven Beurteilung fehlt es nicht an kritischen Hinweisen auf Schwachstellen, die korrekturbedürftig sind. Auch hier gilt es, die wichtigsten kritischen Stellen zu erkennen und mit angemessenen, Massnahmen nachhaltig Verbesserungen herbeizuführen. Wie in den Ausführungen im vorangehenden Kapitel ersichtlich, äusserten viele Befragte im Interview Wünsche oder brachten konkrete Verbesserungsvorschläge ein. Diese Vorschläge sollten geprüft werden, auch wenn davon ausgegangen werden muss, dass nicht alle bei den befragten Ämtern konsens- oder zumindest mehrheitsfähig sind und dass manche auch an Grenzen der Finanzierbarkeit oder der Machbarkeit stossen.

Die nachfolgenden Ausführungen und Empfehlungen bauen auf einigen der eingebrachten Vorschläge auf und ergänzen sie. Sie haben in erster Linie zum Ziel, wesentliche Faktoren, die dem von den Partnern in der Verwaltung attestierten Erfolg der SVR zugrunde liegen, zu stärken. Wenn die SVR diesen Erfolgsfaktoren in Zukunft noch konsequenter als bisher nachlebt, dann wird dies auch bei den erkannten Schwachstellen zu den anzustrebenden Verbesserungen führen.

3.1 Kerngeschäft konsolidieren

Der Fokus der positiven Rückmeldungen richtet sich auf das Kerngeschäft der SVR, die Begleitung von Dienststellen der Bundesverwaltung bei der Erarbeitung von neuen Erlassen. Aufgrund von Äusserungen und Hinweisen in den Interviews lassen sich die positiven Erfahrungen auf vier wesentliche Erfolgsfaktoren zurückführen:

- fachliche Kompetenz
- umfassende Nutzerorientierung
- personelle Konstanz in der Zusammenarbeit
- Pflege der Rechtskultur in der Verwaltung.

Die *fachliche Kompetenz* manifestiert sich in der unbestrittenen hohen Qualität der Beiträge und Gutachten der SVR. Sie bildet das Rückgrat der grossen Autorität, über die die SVR in der Bundesverwaltung verfügt. Sie beruht auf einer sehr guten juristischen Qualifikation von Mitarbeitenden und Vorgesetzten, was wiederum ein Ergebnis davon ist, dass die SVR auf dem Arbeitsmarkt mit attraktiven Löhnen, einem angenehmen Betriebsklima und einer fachlich sehr stimulierenden Arbeit immer wieder gut qualifizierte Juristinnen und Juristen finden kann. Weitere wichtige Komponenten der fachlichen Kompetenz der SVR sind eine gut ausgebaute interne Rechtskultur, eine adäquate Qualitätskontrolle sowie die kontinuierliche Zusammenarbeit und der personelle Austausch mit den Universitäten.

Eine *umfassende Nutzerorientierung* bildet die Grundlage jeder guten Dienstleistung. Die Partner der SVR fühlen sich mit ihren Bedürfnissen respektiert und in ihren spezifischen Arbeitsverhältnissen verstanden. Die Kommunikation ist geprägt von gegenseitigem Vertrauen und Zuvorkommenheit, die Art und Intensität des Zusammenwirkens wird wesentlich durch die Interessen der Nutzer bestimmt. Die Mitarbeitenden der SVR sind mit den jeweiligen Gegenständen der Rechtsetzung vertraut oder arbeiten sich innert nützlicher Frist ein, sie bringen selbst Lösungsvorschläge ein und sind offen für alternative Vorschläge aus der Verwaltung.

Die *personelle Konstanz* sowohl seitens der SVR wie auch seitens des federführenden Amtes bildet eine weitere wesentliche Grundlage für ein effizientes und wirkungsvolles Zusammenwirken. Ämter, die oft über Jahre hinweg über die gleichen Person mit der SVR verkehren, finden jederzeit einen schnellen und unbürokratischen Zugang zu Rechtsauskünften. Ihre Kontaktpersonen in der SVR akkumulieren in etablierten Politikbereichen mit der Zeit ein grosses Sachwissen, das bei der Erarbeitung von Erlassen effizient und wirkungsvoll eingebracht werden kann. Personelle Konstanz vermindert auch das Risiko von Missverständnissen und erlaubt es der SVR, ihre Stellungnahmen knapp und konzentriert abzugeben.

Mit der *Pflege der Rechtskultur* in der Verwaltung schafft sich die SVR günstige Rahmenbedingungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehört die Kultivierung einer von allen Juristinnen und Juristen in der Ausbildung gelerten gemeinsamen Sprache und Sicht zur Funktion des Rechts in Staat und Gesellschaft ebenso wie Beiträge zur Aus- und Weiterbildung oder die Pflege und Nutzung von Netzwerken von Rechtssachverständigen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. In vielen Gesprächen zeigte es sich, dass das Zusammenwirken zwischen SVR und federführendem Amt unter Juristen und Juristinnen soweit wie möglich auf der Achse SVR - Rechtsdienst erfolgversprechender ist als wenn die SVR direkt mit den Sachverständigen in den Fachdiensten verkehrt.

Dieses Stärkeprofil kommt im konkreten Einzelfall nicht überall gleichermaßen zum Tragen. So gibt es gelegentlich auch Beiträge, die fachlich nicht überzeugen, die als zu theoretisch und zu praxisfern beurteilt werden. Der

vorhandene Sachverstand kann den teilweise sehr hohen Anforderungen nicht immer genügen. Einzelne Mitarbeitende haben manchmal Mühe, bei der Arbeit von ihren persönlichen politischen Ansichten zu abstrahieren, anderen fehlt es an angemessenen Umgangsformen.

Alle diese Schwachstellen sind Ausdruck davon, dass die Qualität der von der SVR erbrachten Dienstleistungen stark personenabhängig ist. Viele Befragte sind der Meinung, dass vor allem die Zusammenarbeit mit jüngeren, in ihrer Identität noch stark von der universitären Ausbildung geprägten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit wenig Verwaltungserfahrung problematisch ist. Gerade in diesem Zusammenhang ist eine gezielte Pflege und Förderung der vier Erfolgsfaktoren bedeutsam.

Empfehlung 1:

Die SVR sollte ihre Erfolgsfaktoren - Kompetenz, Nutzerorientierung, Konstanz und Pflege der Rechtskultur - gezielt fördern und ihnen konsequenter nachleben

Mit dieser Empfehlung sind im Hinblick auf eine Verbesserung von Schwachstellen die folgenden Aspekte angesprochen:

- Bei der Förderung der *fachlichen Kompetenz* steht im Vordergrund eine Verbesserung der internen Qualitätskontrolle, insbesondere für mündliche und schriftliche Produkte von jüngeren und neueinsteigenden Mitarbeitenden. Diesbezüglich gefordert sind in erster Linie die Vorgesetzten, denkbar ist aber auch ein Tutorenmodell durch erfahrene Kadermitarbeiter. Als flankierende Massnahmen könnten z. B. auch Einführungs- und Weiterbildungsveranstaltungen oder ein Ausbau von qualitätsunterstützenden Arbeitsinstrumenten (Checklisten, Leitfaden etc.) einen Beitrag leisten.
- Auch bei der Verbesserung der *Nutzerorientierung* sind in erster Linie die Vorgesetzten in ihrer Personalführungsfunktion angesprochen. Die Dienstleistungsbereitschaft sollte ein Beurteilungskriterium des Mitarbeitergesprächs bilden, die Beurteilung sollte auch auf entsprechenden Rückmeldungen der betroffenen Amtsstellen beruhen. Je nach Situation sollten auch ergänzende Massnahmen wie Kurse zur Stärkung der sozialen und kommunikativen Kompetenz oder – insbesondere für Neueinsteigende – empathiefördernde Praktika in einem rechtsetzenden Dienst der Verwaltung in Betracht gezogen werden.
- Dem Wunsch vieler Ämter nach *personeller Konstanz* sollte soweit wie möglich entsprochen werden. Gleichzeitig sollte aber auch die SVR ihre Partnerämter dazu anhalten, ihrerseits für personelle Kontinuität zu sorgen. Dadurch lassen sich manche Missverständnisse und Reibungsverluste vermeiden, die Arbeit wird für beide betroffenen Stellen effizienter und qualitativ besser. Auch die Frage der Stellvertretung sollte auf beiden Seiten im Rahmen der Möglichkeiten geklärt werden. Dem Risiko, dass Mitarbeitende der SVR im Rahmen von langjährigen Arbeitsbeziehungen zuviel Nähe zum Fachbereich entwickeln und dabei allenfalls riskieren, die ge-

botene kritische Distanz zu verlieren, kann im Rahmen der Qualitätskontrolle und der Personalführung (z. B. Mitarbeitergespräche) begegnet werden.

- Die *Pflege der Rechtskultur* geschieht hauptabteilungsintern z. B. dadurch, dass das Selbstverständnis der SVR (Aufgabe und staatspolitischer Zweck, Verhältnis von Rechtsetzung und Politik u. a. m.) im Rahmen eines Leitbildes festgeschrieben oder ein verbindlicher Sprachkodex für alle schriftlichen Stellungnahmen definiert wird. Amtsübergreifend kann z. B. eine Jobrotation zwischen Juristinnen und Juristen der SVR einerseits und den Fachämtern andererseits wesentlich zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beitragen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass zwar alle Bundesämter Juristinnen und Juristen beschäftigen und die meisten auch über einen Rechtsdienst verfügen, dass diese aber in aller Regel keine Linienfunktion haben, sondern in einem Dienstleistungsverhältnis zu ihrem Fachamt stehen. Dem BJ als juristischem Querschnittsamt kommt deshalb auch die verwaltungsumfassende Aufgabe zu, sich den Angelegenheiten des Rechts und den Anliegen der Juristinnen und Juristen des Bundes anzunehmen, wie das z. B. das EPA im Falle der Personalführung und der Personalverantwortlichen vorlebt. Die SVR, die im Bereich der Rechtsetzung in einem sehr engen Austauschverhältnis mit den Juristinnen und Juristen der Fachämter steht, hat ein besonderes Interesse an einer solchen Kultur- und Netzwerkförderung. Zur Diskussion stehen hier verschiedene in den Informationsgesprächen geäußerte Vorschläge wie z. B. Weiterbildungs- und Informationsveranstaltungen für die Rechtsdienste, die Schaffung von Gelegenheiten zum Networking und zum Erfahrungsaustausch oder die Herausgabe eines Newsletters.

3.2 Verfahren der Rechtsprüfung vereinfachen

Das aktuelle Verfahren, nachdem bei der Ämterkonsultation sowohl die SVR wie auch der Rechtsdienst der BK zu Fragen der Rechtmässigkeit neuer Erlasse Stellung nehmen, ist ineffizient und für viele Betroffene unbefriedigend. Es gibt Doppelspurigkeiten, deren Bereinigung einen unnötigen Aufwand bedingt. Viele Fachämter fühlen sich von divergierenden Stellungnahmen der beiden Stellen verunsichert und wünschen einen einzigen, verbindlichen Positionsbezug, auf den sie ihre Arbeit ausrichten kann.

Empfehlung 2:

Das Zusammenwirken von SVR und BK bei der rechtlichen Überprüfung von neuen Erlassen sollte überprüft werden.

Prüfungswert ist insbesondere der mehrfach eingebrachte Vorschlag, sämtliche Aspekte der Rechtsprüfung an die SVR zu übertragen, so dass die federführenden Ämter in Zukunft nur noch eine Ansprechstelle und eine Meinung zur

Rechtmässigkeit der neuen Erlasse erhalten. Der ebenfalls eingebrachte Vorschlag, auch die von der Redaktionskommission durchgeführte Prüfung der sprachlichen Qualität der neuen Erlasse an die SVR zu übertragen, kommt zwar dem Anliegen nach einer einzigen Ansprechstelle für die eng zusammenhängenden Rechts- und Sprachfragen entgegen. Angesichts der sehr guten Rückmeldungen zur Arbeit der Redaktionskommission steht indes eine solche Massnahme nicht im Vordergrund.

3.3 Aus- und Weiterbildung für Juristinnen und Juristen des Bundes gewährleisten

Die Nachfrage nach juristischen Aus- und Weiterbildungsangeboten des Bundes, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Rechtsetzung, besteht nach wie vor. Die bisherigen Angebote sind zwar nicht allen Vorgesetzten genügend bekannt, sie werden aber von den Mitarbeitenden rege genutzt und geschätzt. Das EPA beabsichtigt, sich in Zukunft von der fachlichen Aus- und Weiterbildung beim Bund zurückzuziehen und diese Aufgabe den betroffenen Ämtern zu überlassen. Dadurch steht das BJ als juristisches Querschnittsamt in Zukunft stärker als bisher bei der Gewährleistung von angemessenen Bildungsangeboten in der Pflicht.

Empfehlung 3:

Die SVR sollte darauf hinwirken, dass für Juristinnen und Juristen des Bundes auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot für die fachliche Aus- und Weiterbildung für Rechtsetzungsgeschäfte verfügbar ist.

Die Bildungsangebote müssen unter den bisherigen Hauptverantwortlichen – SVR, BK, EPA und Universitäten – abgesprochen und besser als bisher bekannt gemacht und aufeinander abgestimmt sein. Im Vordergrund stehen praxisnahe Veranstaltungen für Neueinsteigende mit wenig Berufs- und Verwaltungserfahrung.

3.4 Online-Gesetzgebungsleitfaden attraktiver gestalten

Der Gesetzgebungsleitfaden bildet für viele Legistinnen und Legisten in der Bundesverwaltung ein unverzichtbares und sehr geschätztes Hilfsmittel. Im Vordergrund steht die Nutzung in Buchform. Diese ist in der aktuellen Version unbestritten. Demgegenüber fehlt es der weniger oft genutzten Onlineversion an Attraktivität. Angesichts der vielen Möglichkeiten, die sich heute mit elektronischen Hilfsmitteln anbieten (dynamische Verweise, Verknüpfung von Texten mit Glossaren, Vorlagen und Arbeitsinstrumenten u. a. m.), kann die Beschränkung des Onlineangebots auf ein mit der Buchform identisches PDF nicht genügen.

Empfehlung 4:

Die Internetversion des Gesetzgebungsleitfadens sollte benutzerfreundlicher gestaltet werden.

An erster Stelle einer benutzerfreundlicheren Gestaltung der Internetversion steht die Erfüllung der Forderung, dass diese jederzeit aktuell sein muss. Dabei geht es nicht nur darum, das gegenwärtige Angebot in einem einmaligen Akt auf den neuesten Stand zu bringen. Vielmehr sollte auch dafür gesorgt werden, dass in Zukunft die Aktualisierungen laufend und unmittelbar nach Bekanntgabe der entsprechenden Änderungen vorgenommen werden.

An zweiter Stelle sollte ins Auge gefasst werden, das Internetangebot mit weiteren Beiträgen, die mit geringem Aufwand erstellt werden können, zu ergänzen. Dazu gehören etwa eine Aufschaltung von Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ), die Bereitstellung von Checklisten zur Qualitäts- und Vollständigkeitskontrolle oder ein Angebot von Wordvorlagen für standardisierte Prozesse.

Die ebenfalls vorgeschlagene umfassende Neugestaltung und Erweiterung des Onlineangebots ist ebenfalls prüfenswert. Angesichts der vermutlich sehr hohen Kosten eines solchen Vorhabens wäre es aber angezeigt, die genauen Anforderungen und Nutzerbedürfnisse eines solchen Angebots zu ermitteln und die dafür zu veranschlagenden Kosten dem daraus zu ziehenden Nutzen gegenüber zu stellen.

3.5 Evaluation besser in den Rechtsetzungsprozess integrieren

Die mit der Rechtsetzung betrauten Personen in der Bundesverwaltung haben sich bisher kaum je mit Fragen der Wirkungsevaluation auseinandergesetzt. Sie fühlen sich nicht davon betroffen und haben demzufolge wenig Interesse, solche Aspekte in ihr Denken und Handeln einzubeziehen. Dieser Befund erstaunt, wenn man davon ausgeht, dass mit der neuen Bundesverfassung gemäss Art. 170 die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen sind. Das Instrument von solchen Wirksamkeitsüberprüfungen ist die Evaluation. Die Qualität von Evaluationen hängt wesentlich davon ab, wie die mit einer Massnahme angestrebte Wirkung im entsprechenden Erlass definiert wird. Damit ist die Rechtsetzung direkt mit der Evaluation verknüpft.

In diesem generellen Befund aus der Befragung kommt in zweifacher Hinsicht eine Kluft zwischen Rechtsetzung und Evaluation zum Ausdruck. Zum einen stehen das beschränkte Wissen und Interesse der Rechtsetzungsverantwortlichen über die Evaluation in einem starken Gegensatz zur Tatsache, dass die Evaluation in den letzten Jahren in vielen Fachämtern stark an Bedeutung gewonnen hat. Das äussert sich nicht zuletzt darin, dass das von der SVR betreute *Netzwerk Evaluation* des Bundes über 100 Personen aus 35 verschiedenen Dienststellen umfasst. Daraus lässt sich schliessen, dass in den Fach-

ämtern der Austausch zwischen den meist in den Fachdiensten angesiedelten Evaluationsbeauftragten und den mit der Rechtsetzung betrauten Juristinnen und Juristen zu wenig gepflegt wird. Zum ändern muss davon ausgegangen werden, dass auch die Mitarbeitenden der SVR bei der begleitenden Rechtsetzung im Rahmen ihrer Beratungsfunktion für die Ämter die Frage der Evaluation wenig thematisieren. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass auch innerhalb der SVR eine Kluft zwischen den Juristinnen und Juristen der Abteilungen Rechtsetzung und den Evaluationssachverständigen in der Abteilung Rechtsetzungsprojekte und Methodik besteht.

Empfehlung 5:

Die SVR sollte darauf hinwirken, dass die Gesetzesevaluation besser in die Rechtsetzungstätigkeit der Ämter integriert wird.

Diese Empfehlung zielt in erster Linie darauf ab, diese interne Kluft zwischen Rechtsetzung und Evaluation innerhalb der SVR zu verringern. In dem Masse, in dem es gelingt, die Frage der Wirksamkeit und der Wirksamkeitsprüfung innerhalb der SVR zu einem rechtsetzungsrelevanten Thema zu machen, wird es in Zukunft auch möglich sein, das Thema über die Beratungs- und Begleitungsarbeit in die Rechtsetzungsarbeit der Fachämter und dadurch in die Erlasse einzubringen.

4 Anhang

4.1 Gesprächsleitfaden

1. Erfahrungshintergrund

Die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht (SVR) versteht sich als Dienstleistungszentrum für die Rechtsetzung in der Verwaltung. Ihre Aufgaben und Dienstleistungen umfassen

- die Mitwirkung an der Rechtsetzung
- die Erarbeitung von Gutachten und Stellungnahmen
- die Rechtsprüfung von Bundesratsgeschäften
- die Organisation und Durchführung von Ausbildungsveranstaltungen
- die Bereitstellung des Gesetzgebungsleitfadens
- Beratung und Unterstützung in Fragen der Evaluation

1. *Wie gut kennen Sie diese Dienstleistungen (je einzeln)?*
2. *Fühlen Sie sich über diese Dienstleistungen genügend gut informiert?*
3. *Welche dieser Dienstleistungen hat Ihr Amt in den letzten Jahren in Anspruch genommen?*
4. *Um welche Geschäfte / Gegenstände handelte es sich?*

Alle nachfolgenden Fragen beziehen sich auf den im Amt vorhandenen Erfahrungsschatz. Wenn keine Erfahrungen vorliegen, werden auch keine Beurteilungen eingeholt.

2. Begleitende Rechtsetzung sowie Gutachten und Stellungnahmen

Wie beurteilen Sie diese Dienstleistungen vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen in Bezug auf

5. *die rechtliche Qualität (rechtlich korrekt, sorgfältig, überzeugend, innovativ) ?*
6. *die sachliche Angemessenheit (wurde der zur Diskussion stehende Gegenstand verstanden, sind die Beiträge sachgerecht und nützlich, tragen sie zur Verbesserung der Verständlichkeit bei, werden neuen wertvolle Aspekte eingebracht) ?*
7. *die Konstruktivität in der Zusammenarbeit (sind die Mitarbeiter der SVR disponibel und flexibel, bemühen sie sich um konstruktive Konfliktlösungen, sind ihre Beiträge in Ton und Form respektvoll) ?*
8. *die Zeitgerechtigkeit (werden die erwünschten Produkte zum richtigen Zeitpunkt ausgeliefert, werden die vereinbarten Termine eingehalten)?*
9. *die Zweckmässigkeit und Effizienz der Verfahren (sind die angewandten Verfahrensweisen angemessen und effizient)?*

-
10. *den Beitrag zur Qualitätsverbesserung (das BJ hat den Auftrag, die Rechtsetzungstätigkeit der Verwaltung zu beaufsichtigen, die begleitende Rechtsetzung hat mithin sowohl eine beratende wie auch eine kontrollierende Funktion; erleben Sie vor diesem Hintergrund die begleitende Rechtsetzung eher als unterstützend und qualitätsverbessernd oder eher als beeinträchtigend und ver hindernd)?*

3. Ausbildung

11. *Wie beurteilen sie die Ausbildungsveranstaltungen des BJ (Seminare von Montreux, Gesetzgebungskurs des Bundes) (nutzlos, hilfreich oder unabhängig; kompetent und verständlich etc.) ?*

4. Gesetzgebungsleitfaden

12. *Welche Rolle spielt der Gesetzgebungsleitfaden des BJ in Ihrer Arbeit?*
13. *Welches sind seine Vorzüge, seine Schwachstellen?*

5. Evaluation

14. *Wie beurteilen Sie die Informations- und Beratungsangebote des Evaluationsdienstes (Internet, direkte Beratung)?*
15. *Wie beurteilen Sie die Funktionsweise und den Nutzen des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung?*

6. Weitere Aspekte und Anregungen

16. *Gibt es noch weitere Aspekte, die aus Ihrer Sicht für die Beurteilung der Dienstleistungen der SVR von Bedeutung sind?*
17. *Haben Sie konkrete Vorschläge, wie die SVR ihre Dienstleistungen verbessern oder ergänzen könnte?*

7. Abschliessende Gesamtbeurteilung

18. *Mit welchen Adjektiven würden Sie die Dienstleistungen der SVR insgesamt charakterisieren?*
19. *Wie beurteilen Sie diese Dienstleistungen gemäss Schulnotenbeurteilungsraster:*
- 6 = *ausgezeichnet*
 - 5 = *gut*
 - 4 = *genügend*
 - 3 = *ungenügend*
 - 2 = *schlecht*
 - 1 = *unbrauchbar*

4.2 Befragte Dienststellen und Auskunftspersonen

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)

Barmettler Hugo, Dr. phil., Leiter Grundsatzfragen und Politik

König Ulrich, Stv. Leiter Innovationsförderung KTI

Schmitter Christoph, dipl. Berufsberater, Leiter Berufliche Grundausbildung

Wolffers Felix, Dr. iur., Leiter Ressourcenmanagement

Bundesamt für Energie (BFE)

Huber Philippe, Fürsprecher, Mitarbeiter der Sektion Recht, Abteilung Recht und Sicherheit

Tami Renato, lic. iur., Rechtsanwalt und Notar, Leiter der Sektion Recht, Abteilung Recht und Sicherheit

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Périnat Peter, lic. iur., Fürsprecher und Notar, Leiter der Abteilung Recht

Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)

Dummermuth Martin, Dr. iur., Direktor

Fischer Peter, lic. iur., Stellvertretender Direktor, Leiter der Abteilung Radio und Fernsehen

Ramsauer Matthias, lic. iur., Chef der Sektion Recht und Informationsgesellschaft, Abteilung Telecomdienst

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

Hofer Eduard, Dr. sc. techn., Vizedirektor, Leiter des Direktionsstabs

Wintsch Hans, Fürsprecher, Leiter der Abteilung Besondere Dienste

Bundesamt für Migration (BFM)

Dieffenbacher Albrecht, lic. iur., Chef Stabsbereich Recht

Nyffenegger Martin, Fürsprecher und Notar, Stv. Chef Stabsbereich Recht

Bundesamt für Polizei (BAP)

Bartetzko Urs, Fürsprecher, Chef Stabstelle Rechtsdienst

Lobsiger Adrian, Dr. iur., Stabschef

Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)

Schnyder Erika, lic. en droit, cheffe edu secteur questions juridiques et haute surveillance PP, domaine prévoyance vieillesse et survivants

Bundesamt für Strassen (ASTRA)

Julmy Christoph, lic. iur., Leiter des Bereichs Rechtsdienst und Landerwerb, Abteilung Direktionsgeschäfte

Toscan Peter, lic. iur., Mitarbeiter des Bereichs Zulassung Haftpflicht Strafen, Abteilung Strassenverkehr

Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Hofmann Christine, lic. phil, Vizedirektorin, Leiterin der Bereiche Koordination, Ressourcen und Recht

Walker Urs, Fürsprecher, Stv. Chef der Abteilung Recht

Bundesamt für Verkehr (BAV)

Stückelberger Ueli, Fürsprecher, Leiter des Rechtsdienstes, stv. Abteilungschef, Abteilung Politik

Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)

Häsler Stephan, Dr. med. vet., Stv. Direktor, Leiter des Bereichs Recht

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Krauer Markus, Stv. Chef Recht VBS, Chef Rechtsetzung VBS, Generalsekretariat

Wieser Robert, Fürsprecher, Stv. Generalsekretär, Chef Recht VBS, Generalsekretariat

Eidgenössisches Personalamt (EPA)

Gerber David, Fürsprecher, MPA IDHEAP, Ressortleiter Personalvorsorgepolitik

Helbling Peter, lic. iur., Fürsprecher, Rechtskonsulent, Geschäftsbereich Grundlagen und Produkte

Lombardi Roberto, Vizedirektor, Leiter des Geschäftsbereichs Grundlagen und Produkte

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV)

Blättler Schmid Isabelle, Fürsprecherin, Leiterin der Stabstelle Gesetzgebung, Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben

Braunschweig Roger, Dr. oec., lic. iur., Leiter des Direktionsstabs

Fischer Claudio, Advokat, Leiter der Stabstelle Gesetzgebung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer

Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)

Kästli Hermann, lic. iur, Vizedirektor, Leiter der Hauptabteilung Recht und Abgaben

Nussbaum Hans-Georg, Fürsprecher, Chef der Sektion Rechtsdienst

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Aeschmann Pfeuti Christiane, lic. iur., Leiterin des Ressorts Arbeitnehmerschutz, Direktion für Arbeit

Balastèr Peter, Dr. rer. pol., Leiter des Ressorts Wachstum und Wettbewerbspolitik, Direktion für Wirtschaftspolitik

Scheidegger Hans-Ulrich, Fürsprecher, Leiter des Bereichs Arbeitsbedingungen, Direktion für Arbeit.

4.3 Mandatsbegleitung durch die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht

Biedermann Dieter, Fürsprecher, Stellvertretender Leiter der Abteilung für Rechtsetzungsprojekte und –methodik

Mader Luzius, Prof. Dr. iur., Vizedirektor, Leiter der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht

Odermatt Luzian, lic. iur., Chef der Abteilung Begleitende Rechtsetzung II