

Die Rolle der Bundeskanzlei im Räderwerk der Rechtsetzung: Schmiermittel oder Sand im Getriebe?

Rede von Thomas Helbling, Vizekanzler,

am 5. Forum für Rechtsetzung des Bundes

Bern, 26. Februar 2009

Zum Rechtsetzungsforum

„Seit mehreren Jahrzehnten macht sich in der Öffentlichkeit und auch innerhalb der Bundesverwaltung ein Unbehagen über die Gesetzesmaschinerie breit. Das Bundesamt für Justiz und die Bundeskanzlei sind deshalb bereits seit längerer Zeit bestrebt, das Bundesrecht allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich zu machen und die Rechtmässigkeit, Kohärenz und Verständlichkeit unserer Rechtsordnung sicherzustellen.“

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, dies ist ein Zitat aus dem Antrag des EJPD an den Bundesrat, ein Forum für Rechtsetzung zu begründen. Und übermorgen, am 28. Februar, sind es denn auch genau zwei Jahre her, seit die Landesregierung diesem Vorschlag zugestimmt hat. Aus Sicht der Bundeskanzlei hat sich das Vorhaben gelohnt. Hier im Forum sind alle mit Rechtsetzungsaufgaben betrauten Dienststellen vereint. Dies trägt zum Erfahrungsaustausch und zu einer besseren Vernetzung bei:

- wir halten uns auf dem Laufenden über aktuelle, bereichsübergreifende Grundsatzfragen der Gesetzgebung
- wir vermitteln einander methodische Vorgaben für die Gesetzgebungsarbeit
- und wir definieren miteinander Qualitätsstandards für unsere tägliche Rechtsetzungsarbeit.

Damit ist das Forum eine gute Ergänzung zu den bestehenden Aus- und Weiterbildungsangeboten in der Rechtsetzungsdomäne. Die Gesetzgebungsseminare in Montreux und Murten und der Gesetzgebungskurs des Bundes sprechen bekanntlich vor allem Personen an, die neu sind in unserem Bereich oder die sich umfassend aufdatieren wollen. Beim Forum dagegen geht es um die permanente Weiterbildung. Insbesondere im Falle neuer Entwicklungen wie beispielsweise der Einführung des Normenkonzepts als Zwischenschritt zum eigentlichen Normtext.

Da ich ja erst seit Juni 2008 bei der Bundeskanzlei arbeite, sind meine persönlichen Erfahrungen mit dem Rechtsetzungsforum gering. Ich habe mich aber bei meinen Mitarbeitenden erkundigt und mich auch in die Materialien vertieft. Obwohl ich als Neuling unter Ihnen weile, bin ich überzeugt, dass das Forum seinen Zweck erfüllt und Ihren Bedürfnissen und Erwartungen entspricht. Ausdruck dieser Nützlichkeit ist auch die soeben erfolgte Lancierung eines Newsletters. Darin werden die Ergebnisse der Veranstaltungen zusammengefasst, einzelne Tagungsthemen weitergesponnen

und bereits Schwerpunkte für das nächste Treffen signalisiert. Dieses Rundschreiben dient sozusagen als Scharnier zwischen den einzelnen Forumsanlässen und spinnt das Netzwerk unter uns Legistinnen und Legisten noch enger.

Zur Rolle der BK in der Rechtsetzung

Dieses Vernetzen unter uns, werte Kolleginnen und Kollegen, ist ganz im Interesse der Bundeskanzlei. Wie das Bundesamt für Justiz nimmt auch die BK im Rechtsetzungsverfahren eine Sonderstellung ein. Beide – BJ und BK – haben, im Unterschied zu den Ämtern, nicht nur eine federführende, sondern auch eine begleitende Aufgabe. Wer dabei was zu tun hat, ist zwischen den beiden Stellen seit längerem geklärt. Daran hat sich auch mit dem Teilprojekt „Begleitende Rechtsetzung“ der Bundesverwaltungsreform nichts geändert. Was die Aufgaben der Bundeskanzlei betrifft, so sind diese in unserer Organisationsverordnung abgebildet. Die OV-BK wurde per Beginn dieses Jahres aktualisiert und teilt unsere Funktion in der Rechtsetzung in folgende zwei Rollen auf:

In vier klar abgesteckten Gebieten kommt uns die Rolle eines Leaders zu; das heisst wir sind dort in der Rechtsetzung federführend. Es geht um:

- das Verwaltungsorganisationsrecht
- das Vernehmlassungsrecht
- das Publikationsrecht
- und um die Politischen Rechte.

In diesen vier Domänen bereiten wir die Erlasse auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vor und vollziehen sie dann auch. In allen übrigen Fachbereichen liegt die Leaderrolle bei den zuständigen Fachämtern.

Für die zweite Rolle, die uns im Rechtsetzungsverfahren zukommt, möchte ich den Begriff des Coaches bemühen. Wir begleiten Sie als Coach bei Ihren Rechtsetzungsprojekten und achten dabei besonders auf die eingangs erwähnte Qualität der Gesetzgebung. Im Vordergrund stehen Aspekte der Form. Einerseits geht es um die Einhaltung der Grundsätze für die formale Gestaltung der Erlasse. Massgebend hierfür sind die GTR, die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes. Andererseits sorgen wir zusammen mit dem BJ dafür, dass die Erlasse in allen Amtssprachen inhaltlich und formal übereinstimmen, sach- und adressatengerecht daherkommen, kohärent sind und von den Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden können. Wie geht dies konkret vor sich? Nun, das zentrale Instrument zur Erreichung dieser sprachlich-redaktionellen Angemessenheit der Erlasse ist die VIRK. In der VIRK, der verwaltungsinternen Redaktionskommission, setzen sich täglich Sprachprofis aus der BK mit Rechtsexperten des BJ zusammen. In Gruppen von zwei bis vier Personen lektorieren sie dann gemeinsam die Erlassentwürfe, die in einer Ämterkonsultation sind. In der BK wird diese Kommissionsarbeit sehr geschätzt. Wir sind der Meinung, dass das interdisziplinäre und interdepartementale Teamwork für alle Beteiligten von Nutzen ist. Für Sie, die Akteurinnen und Akteure in den Departementen. Für die politischen Entscheidungsgremien, die anschliessend über die Entwürfe beraten und beschliessen. Und schliesslich hoffentlich auch für die Adressatinnen und Adressaten der Erlasstexte.

Zur Aufgabenteilung zwischen BJ und BK in der Rechtsetzungsbegleitung möchte ich ganz generell sagen, dass sie sich aus unserer Sicht bewährt hat. Der Status quo, wie er zwischen den beiden Behördenstellen vereinbart und vom Bundesrat bestätigt wurde, wird von der BK nicht in Frage gestellt. Er hat deshalb auch – wie erwähnt - seinen Niederschlag in unserer neuen OV gefunden. Die Aufgabengebiete der beiden Coaches sind klar definiert, Friktionen kommen in der Praxis selten vor. Die Zusammenarbeit ist konstruktiv; als Beispiel nenne ich die Ausarbeitung des Berichts zur Stärkung der präventiven Verfassungskontrolle. Das Geschäft steht unter der Leitung des BJ; wir sind aber darin eingebunden und können unsere Meinung einbringen.

Was zwischen BJ und BK funktioniert, funktioniert meines Erachtens auch auf höherer Ebene. Ich wage zu behaupten, dass das Modell der Rechtsetzung wie es der Bund anwendet, ein Erfolgsmodell ist. In den Ämtern haben wir eine dezentrale Kompetenz, Zuständigkeit und Verantwortung für die Rechtsetzung. Damit verbunden ist eine intensive und kontinuierliche Begleitung dieser Rechtsetzung durch spezialisierte zentrale Dienste, verteilt auf BJ und BK. Ist diese Kombination auch für Sie der richtige Schlüssel? Oder würden Sie es anders machen?

Zu möglichen Optimierungen im Rechtsetzungsprozess

Wie gesagt, für mich stimmt das Modell. Und doch, werte Kolleginnen und Kollegen, sind wir uns auch in der Bundeskanzlei bewusst, dass wir die Abläufe unserer Rechtsetzung optimieren können. Aus eigener Erfahrung wissen Sie, dass unsere – Sie gestatten – Gesetzesmaschinerie nicht immer rund läuft. Es gibt viele Gründe, dass dieser Motor öfters mal zu spät anspringt, ins Stocken gerät oder ungleichmässig läuft. Um bei diesem Bild zu bleiben: Wir alle kennen die Momente, wo in einem Verfahren die eine Zutat zu spät angeliefert wird, im falschen Moment ein Rohstoff fehlt, ein schlecht geschmierter Kolben klemmt oder das ganze Getriebe gar überhitzt, weil der Maschinist dem Gerät zu viel abverlangt. Was ich illustriere, mag Sie an Charlie Chaplin erinnern, als er im Film „Modern Times“ am Fließband Chaotisches erlebt hat. Keine Angst; für uns ist die Situation beileibe nicht so dramatisch. Als Rechtsetzungsbegleiter sind wir aber – wie das BJ auch - tagtäglich mit dem Innenleben dieser Maschinerie beschäftigt. Natürlich nicht als Werkmeister, dies überlassen wir andern. In unserer Sonderrolle vermögen wir aber eher als Sie zu erkennen, wo die Zahnräder nicht ineinandergreifen. Involviert in sämtliche Erlassverfahren des Bundes verfügen wir über mehr Erfahrung und eine breitere Sicht als andere Amtsstellen. Ich denke, wir nehmen auch bewusster wahr, wie sich das Ajustieren eines einzelnen Verfahrenselements auf das Getriebe als Ganzes auswirkt. Nicht vergessen geht dabei, dass unsere Sichtweise in Bezug auf die Optimierung von Abläufen nicht zwingend mit der Ihrigen übereinstimmen muss. Und doch erachte ich die Rolle der BK als relativ komfortabel. Selten ist die BK in der Rechtsetzung in eigener Sache tätig. Es fehlt uns deshalb an einem Partikularinteresse, wenn wir uns mit möglichen Massnahmen befassen. Unserem Auftrag folgend, wollen wir als begleitende Stelle einzig und allein dazu beitragen, dass die Akteure im Rechtsetzungsverfahren optimal unterstützt werden. In Bezug auf die skizzierte Gesetzesmaschinerie sehe ich uns also weniger als einzelnes Rad im Räderwerk, als vielmehr als Schmiermittel. Ob

dies die BK auch wirklich ist, oder ob Sie uns eher als Sand im Getriebe wahrnehmen, werde ich ja nachher noch von Ihnen erfahren.

Bevor ich Ihnen ein paar Beispiele aufzeige, wie sich die BK in diesen Optimierungsprozess einbringt, möchte ich noch auf eine Besonderheit unserer Rolle hinweisen. In ungleich grösserem Mass als beim BJ wirkt sich die Qualität des einzelnen Rechtsetzungsverfahrens direkt auf die BK aus. Bedenken Sie, dass beim Legiferieren nicht nur jene unserer Sektionen im Boot sitzen, die sich mit den formalen und redaktionellen Aspekten eines Erlasses befassen. Vielmehr sind auch unsere Sprachdienste, die Sektion Bundesratsgeschäfte und das Kompetenzzentrum für amtliche Veröffentlichungen an Bord. Die Güte des einzelnen Rechtsetzungsverfahrens hat denn auch unmittelbare Auswirkungen auf den Betrieb dieser Dienste. Während das federführende Amt beziehungsweise Departement in einem Erlassverfahren meistens den Takt vorgibt, sind die Sektionen der BK entweder durch die Vorgaben der politischen Entscheidungsträger oder durch gesetzliche Fristen gebunden. Je besser ein Rechtsetzungsprozess also aufgegleist ist, desto weniger laufen die Sprachdienste, die Sektion „Bundesratsgeschäfte“ und das KAV als letztes Glied in der Kette Gefahr, Opfer von Unzulänglichkeiten Anderer zu werden. Sie verstehen deshalb, dass die BK mit Blick auf diese Begleitaufgaben auch ein ureigenes Interesse hat, stets an der Verbesserung der Rechtsetzungsprozesse mitzuhelfen.

Wo setzt nun die BK den Hebel an?

Aus unserer Warte sind die vorhandenen Hilfsmittel und Arbeitsinstrumente für die Legistinnen und Legisten eine gute Grundlage für die Rechtsetzungsarbeit. Wir sind darauf bedacht, die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte – den sog. „Roten Ordner“ – regelmässig anzupassen. Weiter prüfen wir, die doch langsam in die Jahre gekommenen GTR im nächsten Jahr zu überarbeiten – selbstverständlich unter Einbezug der interessierten Stellen. Darunter sicher das BJ, die parlamentarischen Redaktionskommissionen und andere. Schliesslich kennen Sie unsere Hilfsmittel wie den Botschaftsleitfaden, die Schreibweisungen, die Terminologiedatenbank TERMDAT und so weiter. Wir arbeiten laufend daran, auch diese Arbeitsinstrumente à jour zu halten und Ihnen in noch besserer Form zugänglich zu machen.

Was die Prozesse anbetrifft, sind wir in verschiedener Hinsicht aktiv geworden. Wir haben die Abläufe im Vorfeld der Bundesratssitzungen analysiert und der Generalsekretärenkonferenz Ende 2008 Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die von der GSK gutgeheissenen Anträge zielen darauf ab, die Sitzungsvorbereitung für die Mitglieder des Bundesrates und die Stäbe zu erleichtern. In die gleiche Richtung zielt unsere Initiative, die Übermittlung der grünen Geschäfte künftig mittels Secure Messaging zu vollziehen. Die Testläufe mit den Departementen laufen in den nächsten Wochen an. Weiter ist es uns gelungen, Vereinfachungen im Verkehr mit den Parlamentsdiensten einzuleiten. Wie Sie wissen, fällt uns hier eine Art Relais-Funktion zu. Gerade bei der Botschaftsplanung und bei der Bearbeitung der parlamentarischen Vorstösse sind wir eine eigentliche Übermittlungszentrale zwischen den Departementen und dem Parlament. Technische Vereinfachungen der Abläufe sind in Griffnähe; Vorstösse sollen gescannt weitergeleitet werden und eine rollende Botschaftsplanung auf einer für Sie alle einsehbaren IT-Plattform abrufbar sein. Dies alles mag simpel tönen, wird aber auch Ihren Ämtern helfen, Zeit zu sparen und verlässlicher

zu planen – gerade bei der Bearbeitung der stetig zunehmenden parlamentarischen Vorstösse. Dass wir in technischer Hinsicht noch nicht weiter sind, hat zu einem grossen Teil mit der Inkompatibilität der Systeme zu tun. Aber auch mit den gesetzlichen Vorgaben zum Informationsschutz. Die Informatikdienste der BK und der Parlamentsdienste arbeiten vorderhand an Übergangslösungen. So lang, bis auf der Basis von GEVER BK und des überdepartementalen GEVER dauerhafte Anwendungen für alle zur Verfügung stehen. Dies soll zumindest für GEVER BK bis Ende 2010 der Fall sein. Bis zum gleichen Zeitpunkt – Ende 2010 – rechne ich auch mit der Einsatzfähigkeit des neuen KAV-Systems. Dieses Projekt kam letztes Jahr infolge eines Rekurses im WTO-Verfahren ins Stocken. Jetzt sind wir aber wieder auf Kurs und erste Tests zeigen, dass dieses neue System für alle Beteiligten das Rechtsetzungsverfahren erleichtern wird.

Für Sie, sehr geehrte Anwesende, mögen die aufgezeigten Massnahmen bescheiden sein. Vergessen Sie aber nicht, dass jedes Feinjustieren wohl überlegt sein muss. Mit andern Worten hat der Eingriff bei einer bestimmten Wegmarke des Rechtsetzungsprozesses auch Auswirkungen auf die Phasen davor und danach. Hinzu kommt – und dies wissen Sie aus Erfahrung besser als ich – dass statuierte Regeln aufgrund von Sachzwängen oder politischer Rason leider allzu oft unterlaufen werden. Manch ein Geschäft wird aus guten Gründen als dringlich erklärt. Andere haben dem Rhythmus des politischen Taktgebers zu folgen. Gegen solche Einflüsse ist kaum ein Kraut gewachsen. Alle Involvierten – jene im federführenden Departement wie auch jene mit rechtsbegleitenden Aufgaben - müssen sich wohl oder übel diesen Vorgaben beugen. Hier hilft es meines Erachtens nicht, wenn wir auf ordentliche Fristen pochen. Ebenso wenig zielführend sind zusätzliche Regeln zum Fristenlauf. Beispielsweise dass Geschäfte bei Nichteinhaltung zwingend von der Traktandenliste abzusetzen seien. Haben wir nicht schon genug Mühe, die festgeschriebenen Fristen einzuhalten? Seien wir deshalb realistisch und bemühen wir uns, die gültigen Spielregeln zu befolgen, bevor wir neue, wirklichkeitsfremde Hürden aufbauen. Versuchen wir, bei den normalen Fällen, den Routinegeschäften, das Verfahren für alle Beteiligten so einfach wie möglich zu machen. Mit klaren Regeln, berechenbaren Planungen und effizienten Abläufen. Gelingt uns dies, bleibt uns mehr Zeit und Energie, auch die ausserordentlichen Geschäfte ordentlich über die Bühne zu bringen.

Ich hoffe Ihnen vermitteln zu können, dass die BK pragmatische Wege gehen will. Wir versuchen in jedem einzelnen Geschäft lösungsorientiert zu arbeiten und doch gleichzeitig für Sie alle ein verlässlicher Coach zu sein. Einer, der bei allen mit gleicher Elle misst und Gewähr für die Einhaltung der Regeln bietet.

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

im Vorfeld meines heutigen Auftritts habe ich bei meinen Sektionen nachgefragt, wie gut sie mit den Ämtern und Departementen zusammenarbeiten und was es allenfalls zu verbessern gibt. Die Rückmeldungen waren durchwegs positiv – und doch hat man mir einen Korb voll Wünsche mitgegeben. Beispielsweise den Wunsch, dass Sie sich so früh wie möglich ans KAV wenden, um von dessen Dienstleistungen zu profitieren. Oder den Wunsch, genügend Zeit für die Redaktions- und Übersetzungsarbeiten einzuberechnen. Es ist nicht meine Absicht, Sie hier und jetzt mit diesem Wunschkatalog zu konfrontieren. Und kaum Sinn macht es, wenn Sie mir in der folgenden Diskussion BK-spezifische Fragen zum Rechtsetzungsverfahren stellen. Ich kann mir aber vorstellen, dass mit dem Newsletter einmal ein Fragebogen versendet

wird, wo Sie alle Ihre Anliegen, Fragen und Vorschläge deponieren können. Die Ergebnisse wären zu ordnen und das nächste Forum stünde im Zeichen einer moderierten „Chropflärete“. Ich bin überzeugt, dass daraus breit abgestützte Lösungsvorschläge resultieren, wie die Zusammenarbeit noch verbessert werden kann. Und ganz abgesehen davon hilft eine solche Diskussion natürlich mit, dass wir die gegenseitigen Anliegen besser verstehen und diese bei unserem Handeln im Rechtsetzungsverfahren auch berücksichtigen.

In diesem Sinne möchte ich meine Ausführungen schliessen und Ihnen nun Gelegenheit geben, sich zur Rolle der BK im Prozess der Rechtsetzung zu äussern. Sagen Sie Frau Braun, Herrn Nussbaumer und mir, ob das Bild des Schmiermittels reines Wunschdenken von uns ist. Sind wir für Sie Optimierer oder doch nur Polizisten und Besserwisser? Lassen Sie uns spüren, ob Sie uns als Dienstleister wahrnehmen oder vielmehr als formalistischen Bremsklotz. Und scheuen Sie sich auch nicht, Fragen zu unseren Prozessen zu stellen, wenn sie für das ganze Forum von Interesse sind.
