

Die Suche nach dem guten Gesetz: Ansätze in der Schweiz

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M. (Harvard), Universität Zürich

Online Vortrag Würzburg
24. November 2025



I. Einleitung

MARKUS LAMMER

"Aus allen westlichen Industriestaaten ertönt deutlich vernehmbar ein Klage lied des immer gleichen Inhalts: Es gibt zu viele Gesetze, und sie sind auch noch schlecht gemacht."

I. Einleitung



I. Einleitung

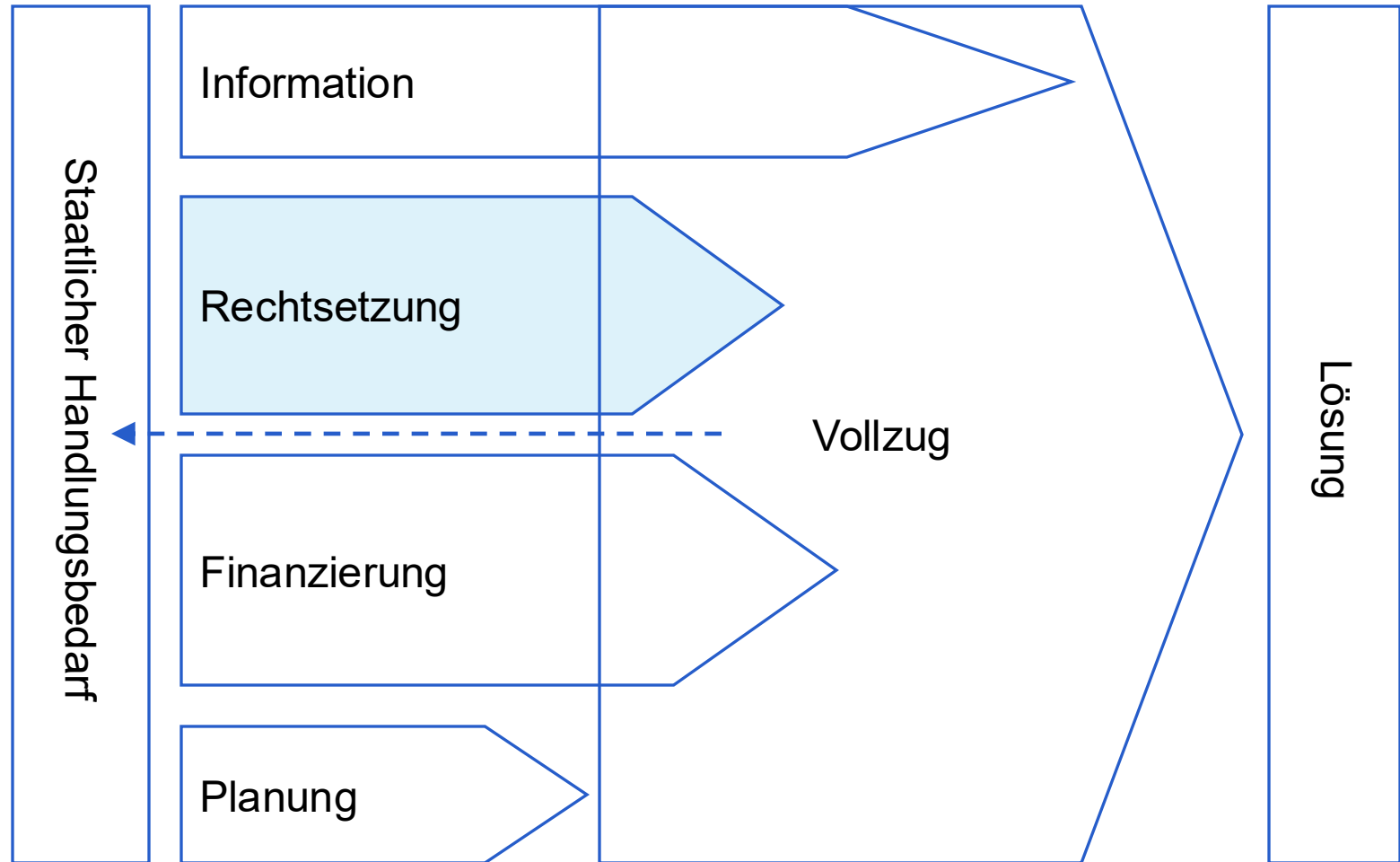
Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug

Eine unsorgfältige Rechtsetzung zieht mehr Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach sich. Von Alain Griffel

Das (gut) konzipierte Gesetz in einem guten Prozess

Grundelemente redaktioneller Qualität (Normativität, Verständlichkeit)

II. Verzicht auf Überhöhung des Gesetzes



II. Verzicht auf Überhöhung des Gesetzes

Grenzen der Steuerungsfähigkeit von Recht:

Gesetzesinhärente Grenzen

- Ungenauigkeit der Sprache
- Unmöglichkeit vollständiger Antizipation
- Notwendigkeit massgeschneiderter Lösungen

Vollzugsprobleme

- Reaktion der Rechtsunterworfenen (Verweigerung, Umgehung)
- Faktische Grenzen (z.B. betreffend Kontrollaufwand)
- Organisatorische Defizite

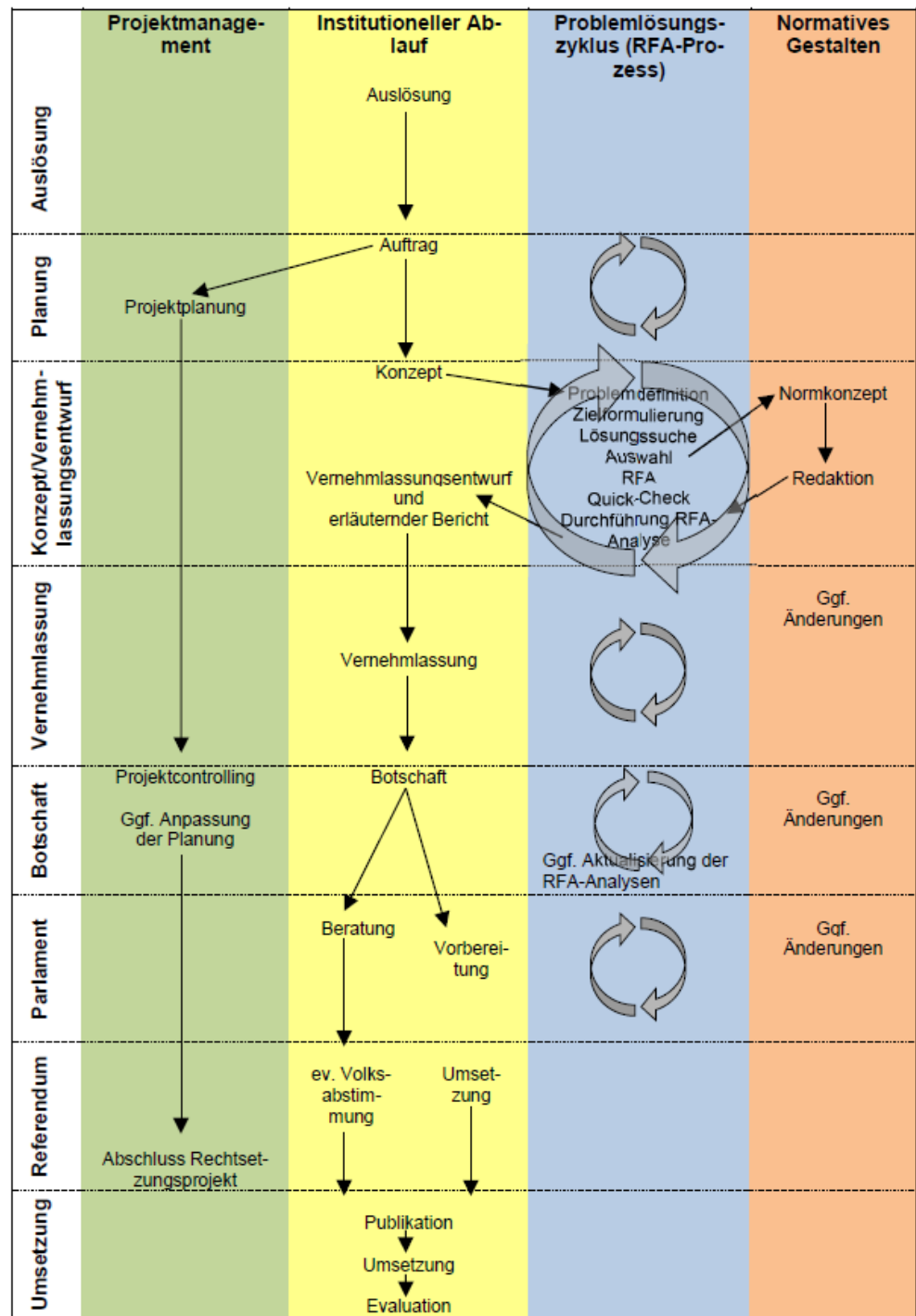
Was sind für Sie die wichtigsten Grenzen hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit von Recht?

III. Prozess

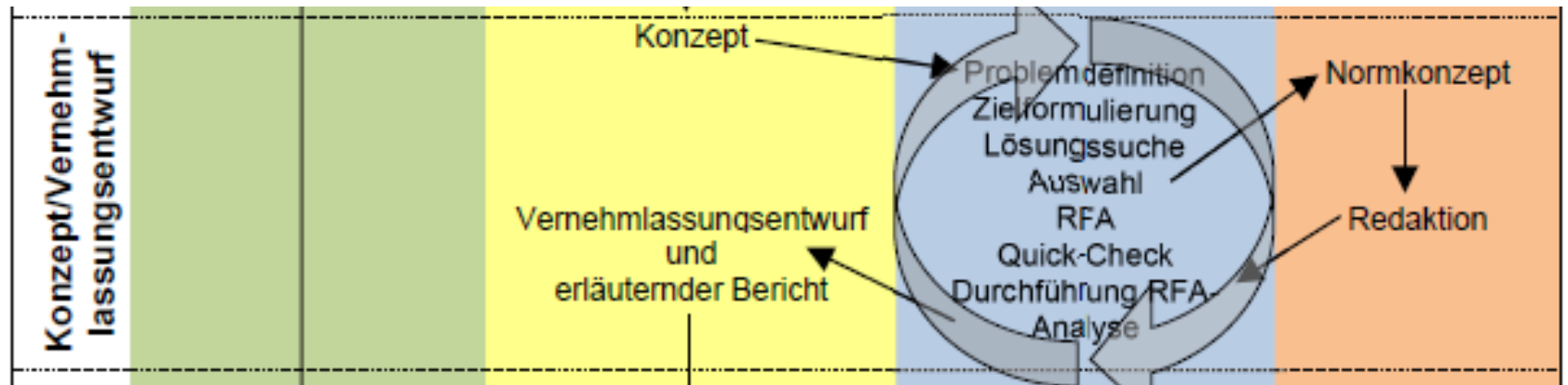
Rechtsetzung als «Spirale»

Rechtsetzung als «Trichter»

Gesetzgebungsleitfaden,
5. Aufl., Bern 2025, Rz. 52



III. Prozess der Normerzeugung



Gesetzgebungsleitfaden,
5. Aufl., Bern 2025, Rz. 52

IV. Konzeptionelle Arbeiten

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

(Gesetzgebungslleitfaden, 5. Aufl., Bern 2025, Rz. 161)

Funktion

162

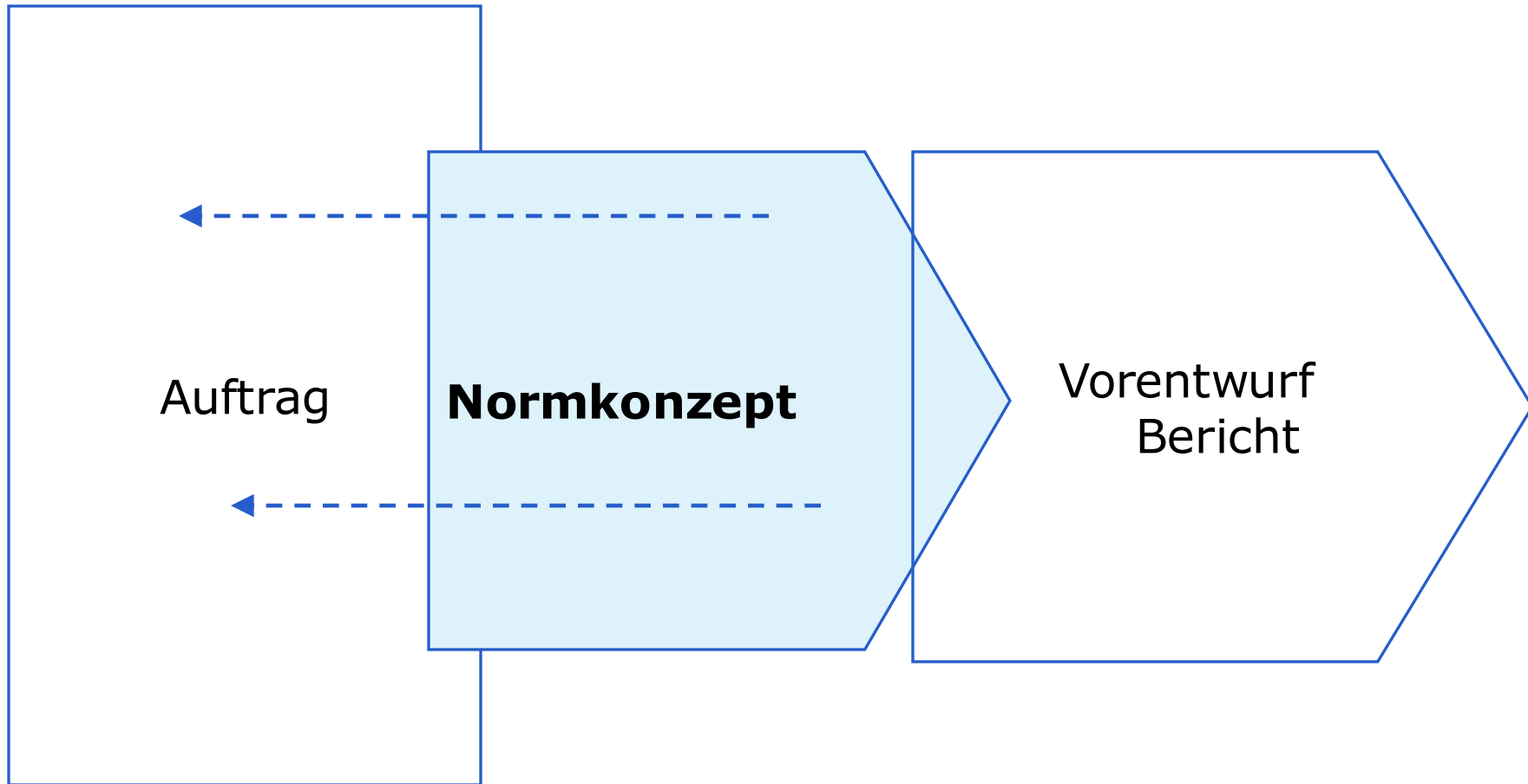
Die Erarbeitung des Normkonzepts ist eine wichtige Etappe zwischen der Festlegung der wichtigsten normativen Inhalte und der eigentlichen Formulierung der Normtexte. Das Normkonzept hat zwei Funktionen:

- Gesetzesmethodisches Hilfsinstrument: Das Normkonzept bildet eine strukturierte Grundlage für die Redaktion der Normtexte.
- Führungsinstrument der Amtsleitung: Das Normkonzept ermöglicht es der Amtsleitung, inhaltliche und gesetzestechnische Weichenstellungen vorzunehmen und Grundsatzentscheide zu treffen.

(Gesetzgebungslleitfaden, 5. Aufl., Bern 2025, Rz. 162)

IV. Konzeptionelle Arbeiten

1. Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext



IV. Konzeptionelle Arbeiten

2. Entscheidungshilfe inhaltlicher Grundsatzfragen

Vorgesetzte Verwaltungsstelle / Regierung / Parlament

Normkonzept
(Vorlage und
Rückmeldung)

Vorarbeiten der Verwaltung

V. Prüfung des Entwurfs

172.061

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)

vom 18. März 2005 (Stand am 4. Dezember 2023)

Art. 2 Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

¹ Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes.

² Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.

V. Prüfung des Entwurfs

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

101

vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024)

Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

V. Prüfung des Entwurfs

930.31

**Bundesgesetz
über die Entlastung der Unternehmen
von Regulierungskosten
(Unternehmensentlastungsgesetz, UEG)**

vom 29. September 2023 (Stand am 1. Oktober 2024)

Art. 3 Überprüfung

¹ Das geltende Recht und sein Vollzug werden regelmässig auf Möglichkeiten der Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten überprüft.

² Bei Überprüfungen des geltenden Rechts wird auch dessen Wirtschaftlichkeit berücksichtigt.

V. Prüfung des Entwurfs

Art. 5 Regulierungskostenschätzung

¹ Die verantwortlichen Einheiten der Bundesverwaltung schätzen bei der Ausarbeitung von rechtsetzenden Erlassen des Bundes die einmaligen und wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung stellt die methodischen Grundlagen zur Verfügung.

² Die geschätzten Kosten werden im Antrag an den Bundesrat, im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung und in der Botschaft des Bundesrates ausgewiesen. Sie werden soweit möglich dem erwarteten Nutzen der Regulierung gegenübergestellt.

³ Die geschätzten Kosten werden soweit möglich in Zahlen dargestellt. Wenn dies nicht möglich ist, so müssen die Gründe dafür angegeben und die betreffenden Kosten beschrieben werden.

⁴ Die verantwortlichen Einheiten aktualisieren die Ergebnisse der Regulierungskostenschätzung im Verlauf des Rechtsetzungsprozesses. Sie melden die Ergebnisse der Aktualisierungen der Stelle, die für das Monitoring der Belastung durch Regulierungskosten verantwortlich ist.

V. Prüfung des Entwurfs

251

Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG)

PunktueLLer Einsatz

vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Juli 2023)

6a. Kapitel:⁵⁴ Evaluation

Art. 59a

¹ Der Bundesrat sorgt für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs dieses Gesetzes.

² Der Bundesrat erstattet nach Abschluss der Evaluation, spätestens aber fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, dem Parlament Bericht und unterbreitet Vorschläge für das weitere Vorgehen.

V. Redaktion: Normativität



V. Redaktion: Normativität

Thomas Hürlimann, Der grosse Kater, Zürich 1998

"Noch einen [Kirsch]"

"Verzeihung, Herr Bundespräsident, aber —"

Es ist der letzte, hätte er beinahe gesagt, aber wer wirklich befehlen kann – und weiss Gott, Kater kann befehlen! –, pflegt eindeutige Anweisungen weder zu begründen noch zu wiederholen.

V. Redaktion: Normativität

Müller/Uhlmann/Höfler, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., N 291 ff.

Erlasstexte sollen [...] Rechtsnormen enthalten und – mit wenigen Ausnahmen – nichts als Rechtsnormen. Alles, was nicht normativer Natur ist, gehört nicht in einen Erlasstext, z.B.

- Erläuterungen und Hintergrundinformationen;
- Begründungen oder Erklärungen;
- Appelle [...];
- Empfehlungen (sog. Soft Law) [...];
- Symbolische Gesetzgebung [...];
- Wiederholungen, [...] von übergeordnetem Recht [...].

V. Redaktion: Normativität

725.13

Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG)

vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2013)

Art. 5 Fertigstellung des Nationalstrassennetzes

¹ Das Nationalstrassennetz soll bis 2015 weitgehend fertig gestellt werden. In begründeten Fällen kann die Frist verlängert werden.

V. Redaktion: Normativität

818.101.26

**Verordnung
über Massnahmen in der besonderen Lage zur
Bekämpfung der Covid-19-Epidemie
(Covid-19-Verordnung besondere Lage)**

vom 23. Juni 2021 (Stand am 31. Januar 2022)

2. Abschnitt: Massnahmen gegenüber Personen

Art. 4 Grundsatz

Jede Person beachtet die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie⁸.

V. Redaktion: Normativität

Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG)

vom 30. September 2022

Art. 5 Fahrpläne für Unternehmen und Branchen

¹ Alle Unternehmen müssen spätestens im Jahr 2050 Netto-Null-Emissionen aufweisen. Dabei sind mindestens die direkten und die indirekten Emissionen zu berücksichtigen.

V. Redaktion: Normativität

B. Wiederholungen

195 In Erlassen unterer Stufe wird grundsätzlich *nicht wiederholt*, was bereits das übergeordnete Recht vorschreibt. Das gilt nicht nur innerhalb des kantonalen Rechts (Gesetz und Verordnung), sondern auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bundesrecht, kantonales Recht, kommunales Recht).

- Gründe:*
- Dem Organ, das einen untergeordneten Erlass beschliesst, sollen nur Normen vorgelegt werden, bei denen es über Entscheidungsspielraum verfügt.
 - Wird das übergeordnete Recht geändert, besteht die Gefahr, dass der untergeordnete Erlass nicht nachgetragen wird.
 - Wiederholungen erwecken den stets unzutreffenden Eindruck, der untergeordnete Erlass enthalte alle Normen, die für einen Sachbereich zu beachten sind.
 - Wiederholungen bergen die Gefahr, dass bei der Rechtsanwendung auf die wiederholte Norm statt auf die (einzig massgebende) Norm des höherrangigen Erlasses abgestellt wird.

Quelle: Richtlinien der Rechtsetzung vom 21. Dezember 2005, Kanton Zürich

V. Redaktion: Normativität



V. Redaktion: Verständlichkeit

Eidgenössische Volksinitiative

Eidgenössische Volksinitiative «Bürokratie-Stopp!»

Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 9a (neu) Unbürokratischer Gesetzesvollzug

Jede Person hat Anspruch darauf, dass:

- a. Gesetze verständlich sind und einfach, unbürokratisch und effizient angewandt werden;
- b. Verwaltungen und Gerichte ihre Angelegenheiten schnell, einfach und unbürokratisch behandeln.

Art. 94 Abs. 3 zweiter Satz (neu)

³ ... Dazu treffen sie Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten; sie berücksichtigen dabei insbesondere die Anliegen der Kleinst- bis mittelgrossen Unternehmen.

V. Redaktion: Verständlichkeit

Georg Müller

"Gesetze werden von Laien kaum gelesen."

Wie beurteilen Sie diese Aussage?

V. Redaktion: Verständlichkeit

Neue Zürcher Zeitung

Der Monster-Paragraf

Die März-Session wird in Erinnerung bleiben für einen der grässlichsten Paragrafen der Schweizer Rechtsgeschichte. Nicht einmal die Parlamentarier verstehen, was sie ins Gesetz geschrieben haben.

Markus Häfliger, Bern 20.3.2015, 15:47 Uhr

Das erste Gebot der Gesetzgebung lautet: Du sollst nicht unverständlich sein. «Nur verständliche Erlasse führen zur nötigen Rechtskenntnis und Rechtsüberzeugung», heisst es in der Bibel der schweizerischen Gesetzgebung, dem 479-seitigen Gesetzgebungslitfaden des Bundesamts für Justiz. Vor dem Hintergrund dieser schönen Grundsätze muss man sich den Artikel 8, Absatz 3 des Zweitwohnungsgesetzes zu Gemüte führen. Nur schon sprachlich ist dieser Paragraf ein Ereignis: Er besteht aus einem einzigen Satz mit 51 Wörtern, die sich auf mehrfach verschachtelte Nebensätze verteilen. Es lohnt sich deshalb, an dieser Stelle die Lektüre dieses Textes kurz zu unterbrechen und zuerst den Kasten zu lesen:

V. Redaktion: Verständlichkeit

Adressatengerechtheit

Adressatengerechtheit bedeutet, dass die Adressatinnen und Adressaten den Inhalt und die Bedeutung einer Norm verstehen.

Eugen Huber, Schöpfer des ZGB (1907)

- Nicht mehr als drei Paragraphen pro Artikel
- Nur ein Satz pro Artikel
- Nur eine Norm pro Satz
- Kurze und einfache Sätze
- Querverweise mit Sachbegriff (nicht Artikel)



V. Redaktion: Verständlichkeit

