

# Gute Rechtsetzung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Finanzmarktes

## Inhouse Seminar FINMA

Prof. Dr. Felix Uhlmann (Zürich), LL.M., Advokat

Bern, 27. Januar 2026



# Einleitung

"Wer weiss, wie Gesetze und Würste zustande kommen, der kann nachts nicht mehr ruhig schlafen."

(Otto Fürst von Bismarck, 1815–1898)

# Einleitung

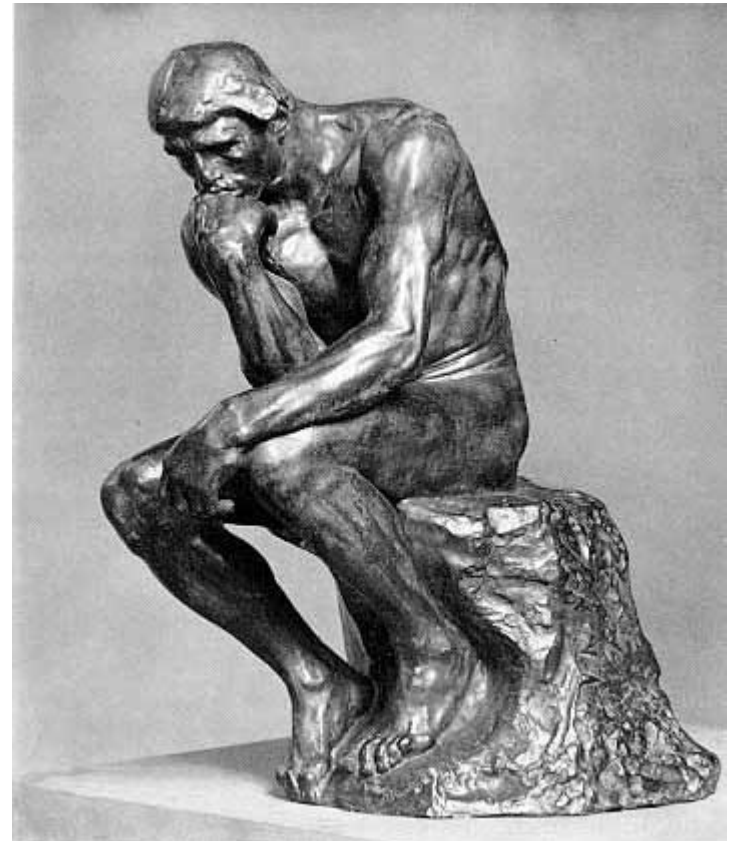
## Gute Rechtsetzung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Finanzmarktes

- I. **Rechtsetzung und Regulierung**
- II. **Grundsätze guter Rechtsetzung**
  1. **Notwendigkeit**
  2. **Wahl der richtigen Normstufe**
  3. **Guter Prozess**
  4. **Wahl der richtigen Normdichte**
  5. **Normativität**
  6. **Verständlichkeit und Einfachheit**
  7. **Experimentelle Rechtsetzung**
  8. **Selbstregulierung**
  9. **Intertemporales Recht**
- III. **Fazit**

# "Gute" Gesetzgebung

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

(MARKUS LAMMER)



# "Gute" Gesetzgebung

Das Gesetz ist gut,

- wenn es "richtig", "gerecht" ist,
- wenn es rechtmässig ist,
- wenn es grosse Zustimmung findet,
- wenn es wirksam ist,
- wenn es wenig Kosten verursacht,
- wenn es klar und verständlich ist,
- wenn es die Grundsätze für die  
Ausgestaltung von Erlassen einhält

Inhalt

Wirkung

Technik

# 1. Notwendigkeit



Öffentlichkeit  
Ausland etc.

- a) Besteht wirklich ein Problem?
- b) Ist der Nutzen einer Intervention höher als deren Kosten?
- c) Ist Regulierung überhaupt das geeignete Instrument?

# 1. Notwendigkeit

## Art. 7 Regulierungsgrundsätze

<sup>1</sup> Die FINMA reguliert durch:

- a. Verordnungen, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist; und
- b. Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.

<sup>2</sup> Sie reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Dabei berücksichtigt sie insbesondere:

- a. die Kosten, die den Beaufsichtigten durch die Regulierung entstehen;
- b. wie sich die Regulierung auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz auswirkt;
- c. die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten; und
- d. die internationalen Mindeststandards.

<sup>3</sup> Sie unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen.

<sup>4</sup> Sie sorgt für einen transparenten Regulierungsprozess und eine angemessene Beteiligung der Betroffenen.

<sup>5</sup> Sie erlässt zur Umsetzung dieser Grundsätze Leitlinien. Sie spricht sich dabei mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement ab.

# Leitlinien zur Finanzmarkt- regulierung

5. Dezember 2019

# 1. Notwendigkeit

2. Die FINMA reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Sieht der Gesetzgeber dies ausdrücklich vor, erlässt die FINMA mit eigenen Verordnungen technische Ausführungsbestimmungen. In Rundschreiben hält die Behörde ihre eigene Aufsichtspraxis fest und beschreibt, wie sie die geltenden Gesetze und Verordnungen auslegt; damit schafft sie Rechtssicherheit und gewährleistet eine effiziente Rechtsanwendung. Wo möglich, belässt sie dabei Raum für einzelfallgerechte Lösungen. Die FINMA kann ausserdem Selbstregulierungen als Mindeststandard anerkennen.

→ Normstufen

3. Die Leitplanken für die Regulierung der FINMA setzen die eidgenössischen Räte und der Bundesrat durch die von ihnen erlassenen Gesetze und Verordnungen. Die Federführung für Regulierungsprojekte auf Stufe Gesetz und Bundesratsverordnung liegt im Finanzmarktbereich beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) bzw. Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF).

# 1. Notwendigkeit

7. **Beobachtung** – Die FINMA verfolgt in Abstimmung mit dem EFD und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) insbesondere das makroökonomische Umfeld, die Lage an den Finanzmärkten, Herausforderungen und Risiken für den Finanzplatz Schweiz, nationale Initiativen sowie internationale Standardsetzungsarbeiten zur Regulierung der Finanzmärkte.<sup>2</sup>
8. **Auslösung** – FINMA-Regulierungen werden in der Regel durch Anpassungen des **übergeordneten Rechts** ausgelöst, die auf untergeordneter Stufe nachzuvollziehen sind. Ferner kann ein Auftrag des Gesetzgebers erfolgen, übergeordnetes Recht in Verordnungen der FINMA zu konkretisieren. Oder es besteht für die Betroffenen oder die FINMA ein Bedarf, die Auslegung von Finanzmarktrecht aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit in Rundschreiben festzuhalten.

# 1. Notwendigkeit

9. **Handlungsoptionen** – Die FINMA klärt die verschiedenen **Optionen** zur Erreichung des gesetzten Regulierungsziels sowie die zeitliche Dringlichkeit ab. Sie prüft die bestehenden rechtlichen Handlungsspielräume im übergeordneten Recht und alternative Massnahmen wie Einzelfallentscheide oder anerkannte Selbstregulierung. Bei der Ausgestaltung von Regulierungen sind neben den Aufsichtszielen insbesondere die Auswirkungen auf die Kosten der Betroffenen, den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit, die internationale Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz, die unterschiedlichen Grössen, Komplexitäten, Strukturen, Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten und die internationalen Mindeststandards zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

# 1. Notwendigkeit

## Gesetzesinhärente Grenzen

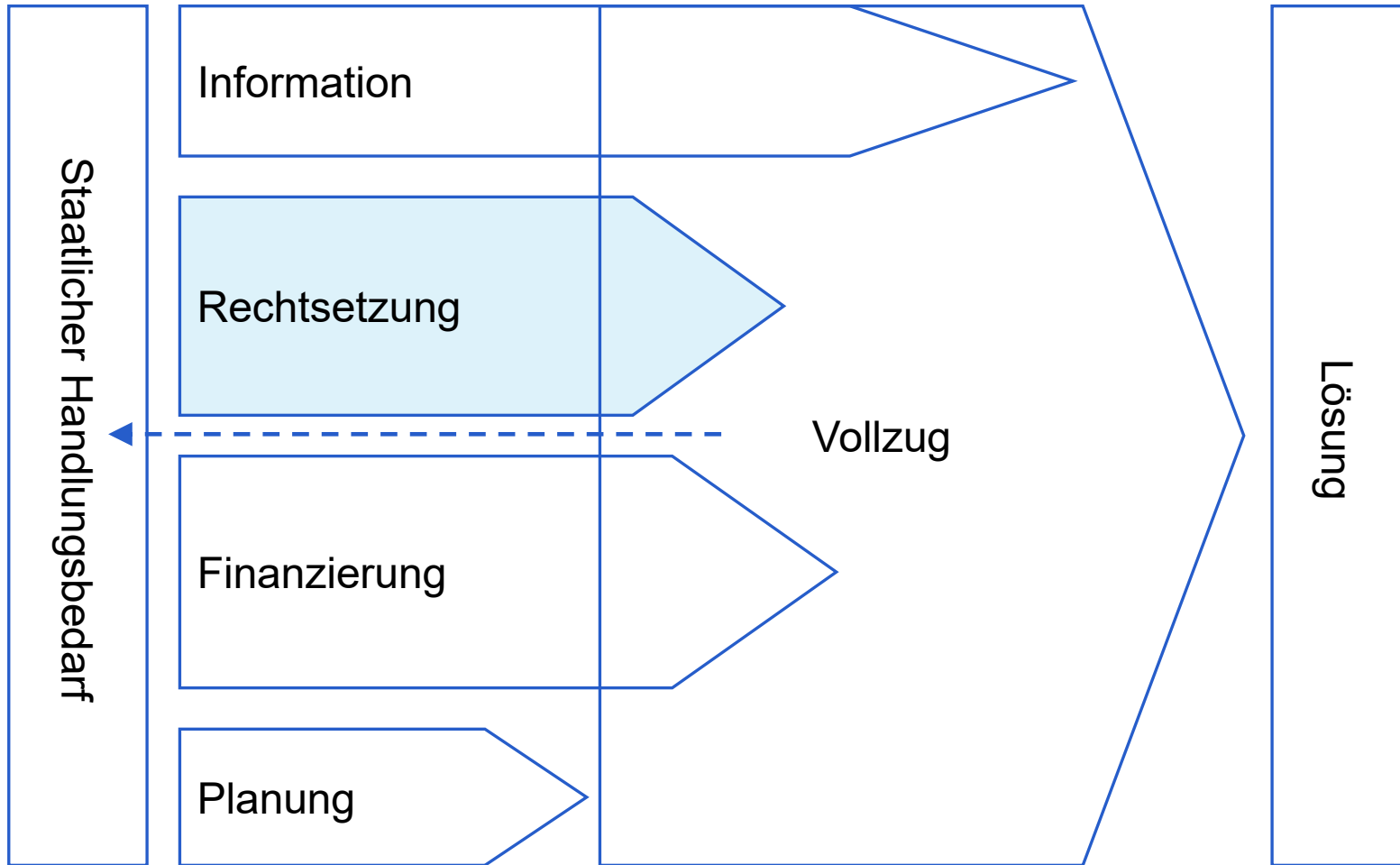
- Ungenauigkeit der Sprache
- Unmöglichkeit vollständiger Antizipation
- Notwendigkeit massgeschneiderter Lösungen

## 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?

# 1. Notwendigkeit



# 2. Normstufe

## Art. 7 Regulierungsgrundsätze

<sup>1</sup> Die FINMA reguliert durch:

- a. Verordnungen, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist; und
- b. Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.

<sup>2</sup> Sie reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Dabei berücksichtigt sie insbesondere:

- a. die Kosten, die den Beaufsichtigten durch die Regulierung entstehen;
- b. wie sich die Regulierung auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz auswirkt;
- c. die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten; und
- d. die internationalen Mindeststandards.

<sup>3</sup> Sie unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen.

<sup>4</sup> Sie sorgt für einen transparenten Regulierungsprozess und eine angemessene Beteiligung der Betroffenen.

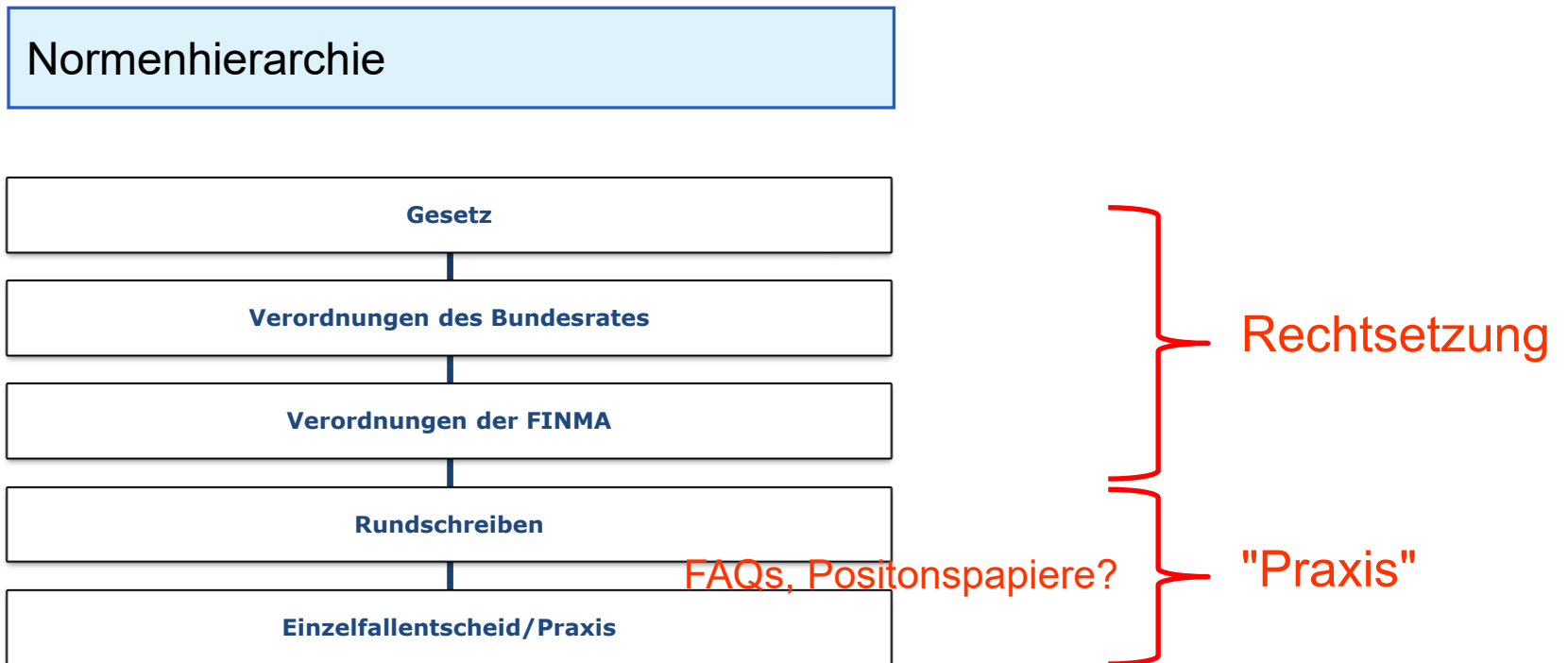
<sup>5</sup> Sie erlässt zur Umsetzung dieser Grundsätze Leitlinien. Sie spricht sich dabei mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement ab.

## 2. Normstufe

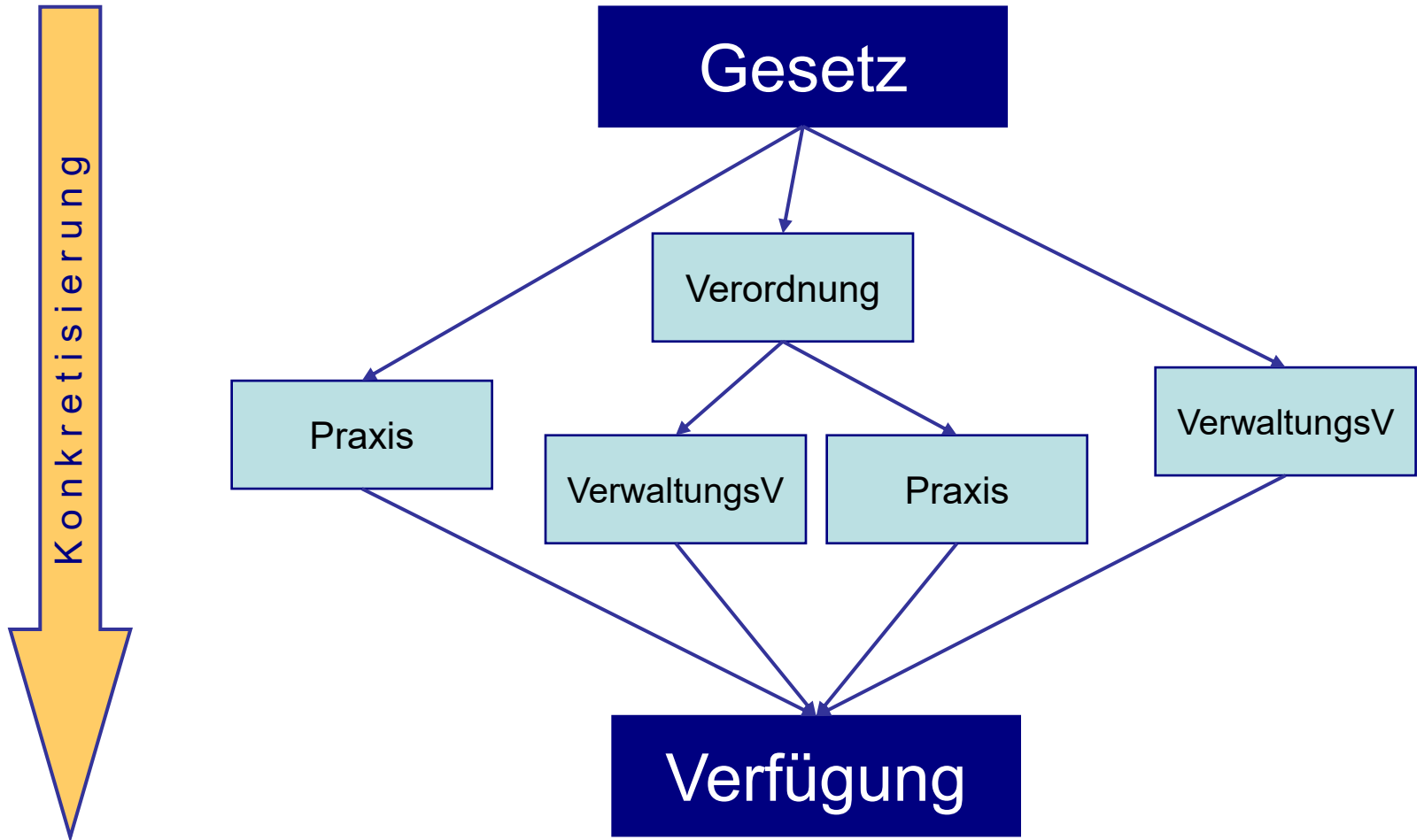
### Die Regelungsstufe entscheidet ...

- ... über die Zuständigkeit zum Erlass,
- ... über die demokratische Legitimation des Erlasses,
- ... über das anwendbare Verfahren, d.h. namentlich über den Zeitbedarf, den Einbezug Privater, die Veröffentlichung etc.,
- ... über Beschwerdegründe und Risiken im Falle einer Anfechtung,
- ... über das Verfahren späterer Abänderungen (Parallelität der Handlungsformen).

## 2. Normstufe



## 2. Normstufe



## 2. Normstufe

### Art. 164 Gesetzgebung

- <sup>1</sup> Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:
  - a. die Ausübung der politischen Rechte;
  - b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
  - c. die Rechte und Pflichten von Personen;
  - d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
  - e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
  - f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
  - g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.
- <sup>2</sup> Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

## 2. Normstufe

Welche Frage ist auf welcher Stufe zu regeln?

1. Rechte und Pflichten bedürfen einer Grundlage in einem Rechtssatz. Rundschriften etc. stellen keine Verfügungsgrundlage dar. Sie können übergeordnetes Recht nur konkretisieren.
2. Je wichtiger die Regelung, desto höher sollte die Normstufe sein.
3. Praktische Auswirkungen, namentlich
  - Gerichtsverbindlichkeit
  - Einheitlichkeit
  - (Politische) Legitimation
  - Flexibilität

## 2. Normstufe

### Art. 55<sup>121</sup> Ausführungsbestimmungen

<sup>1</sup> Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen. Dabei berücksichtigt er die Regulierungsgrundsätze nach Artikel 7 Absatz 2 und richtet seine Regulierung grundsätzlich auf die Mehrheit der jeweiligen Beaufsichtigten aus. Vorbehalten bleiben höhere Anforderungen insbesondere bei Risiken für die Stabilität des Finanzsystems.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann die FINMA ermächtigen, in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz und zu den Finanzmarktgesetzen zu erlassen.

<sup>121</sup> Fassung gemäss Anhang Ziff. II 16 des Finanzinstitutsgesetzes vom 15. Juni 2018, in Kraft seit 1. Jan. 2020 (AS 2018 5247, 2019 4631; BBl 2015 8901).

**Änderung gegenüber den allgemeinen Grundsätzen?**

# 3. Prozess

## Leitlinien zur Finanzmarktregulierung

5. Dezember 2019

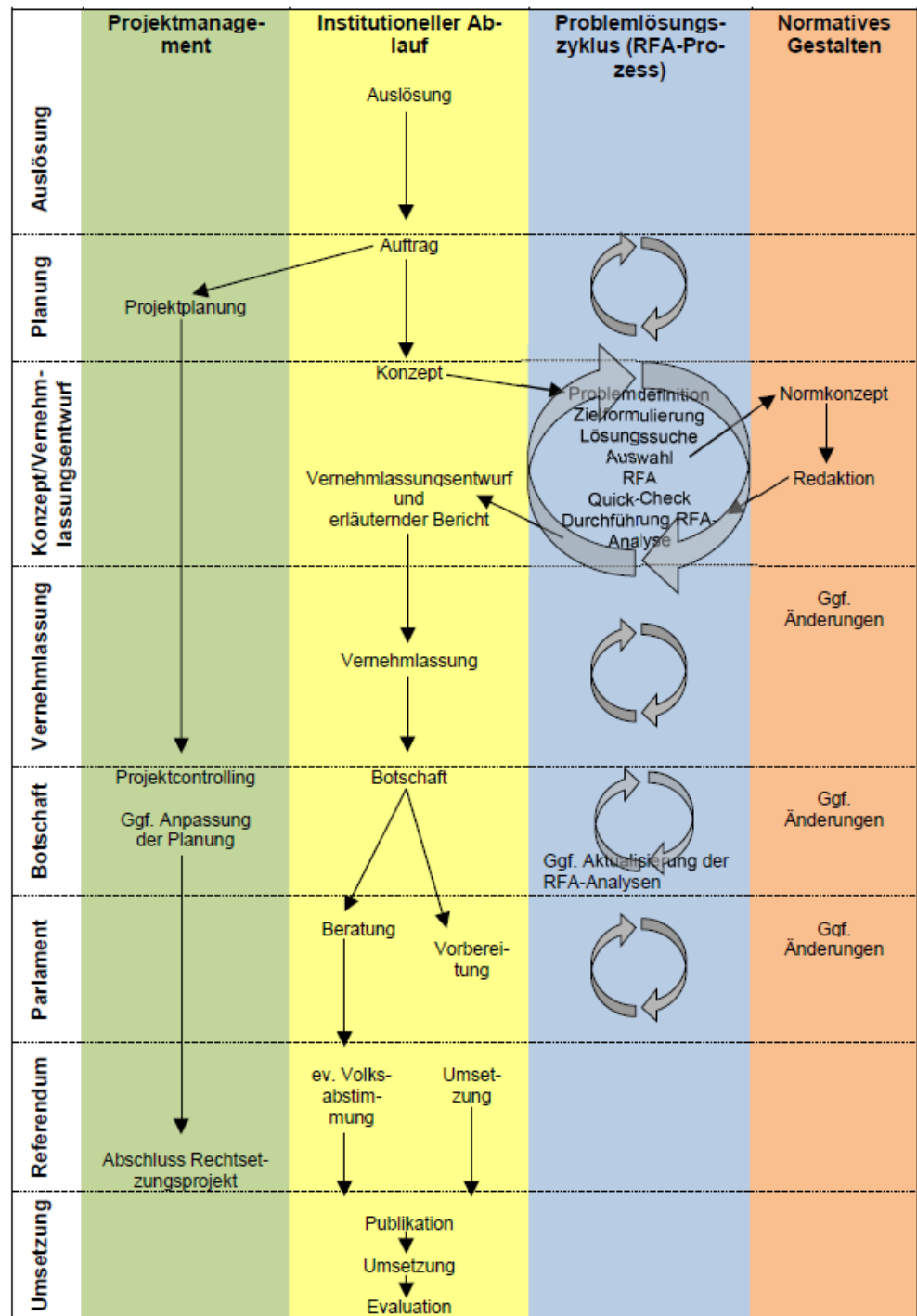
6. Die FINMA steht für einen transparenten, berechenbaren und glaubwürdigen **Regulierungsprozess** unter frühzeitigem Einbezug der Betroffenen, namentlich mit Anbietern von Finanzdienstleistungen und –produkten, Kunden von solchen Anbietern, sonstigen Marktteilnehmern, potenziellen Wettbewerbern, sowie interessierten Kreisen wie Behörden und Wissenschaft.

# 3. Prozess

Rechtsetzung als «Spirale»

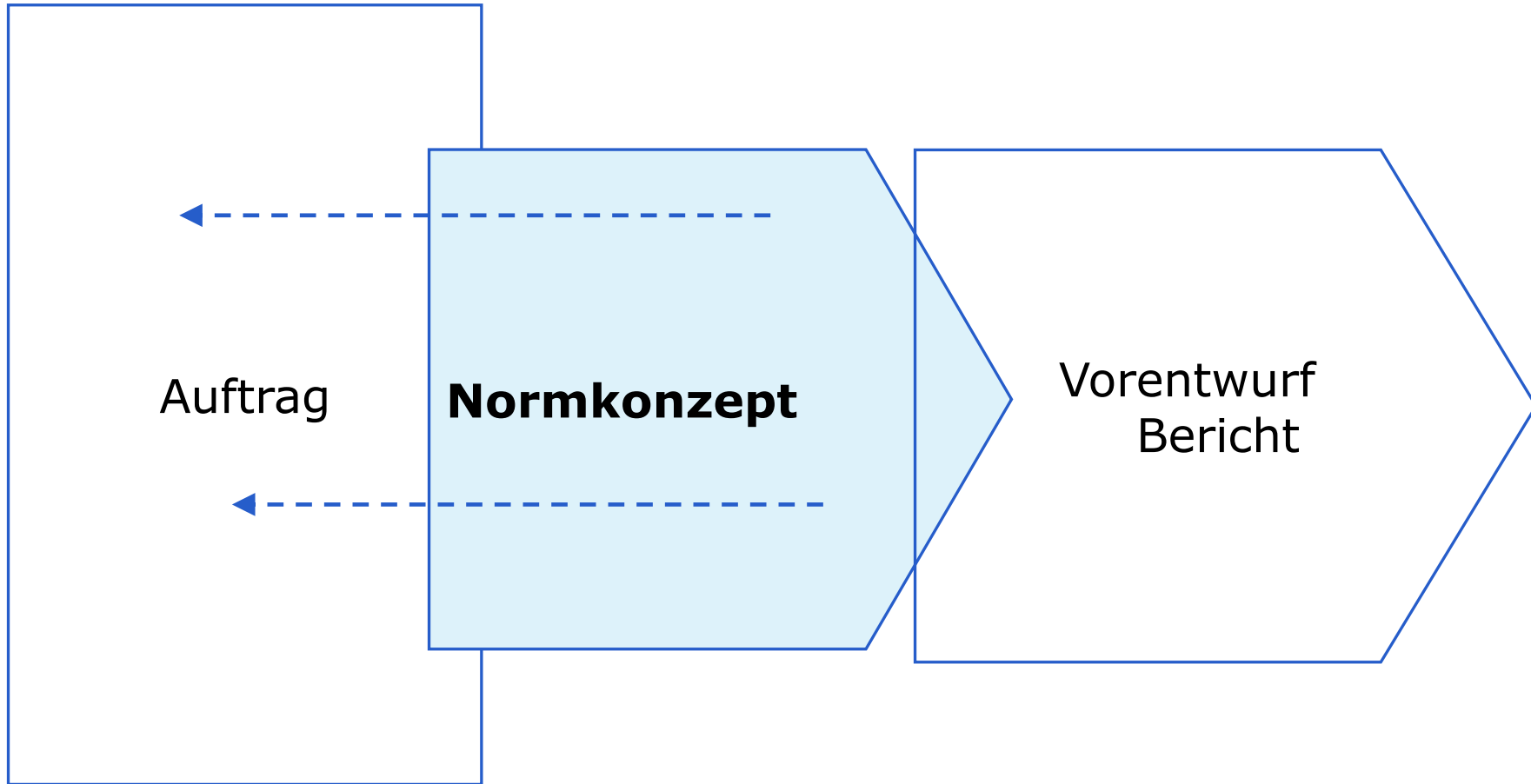
Rechtsetzung als «Trichter»

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



# 3. Prozess

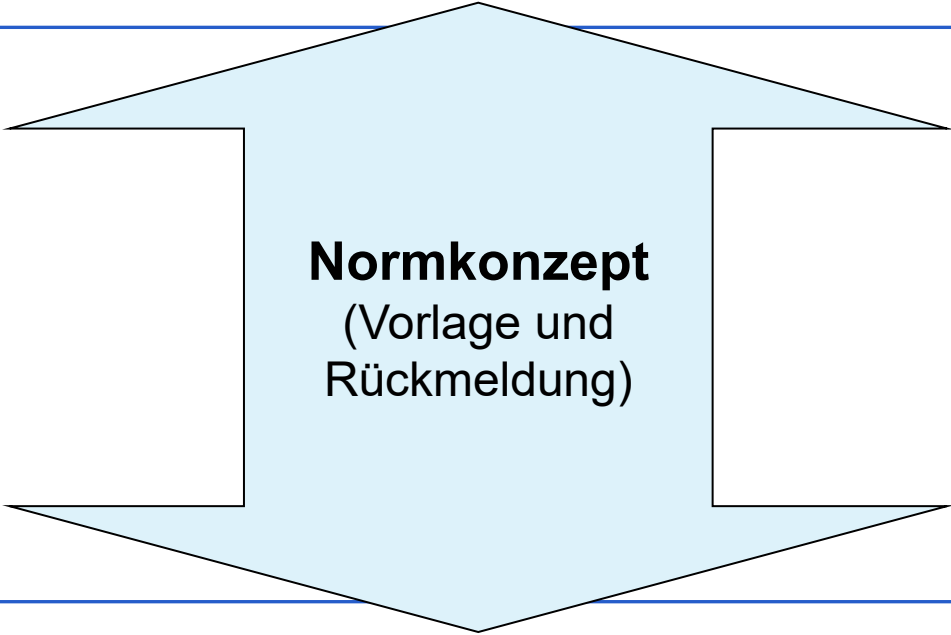
## 1. Arbeitshilfe auf dem Weg zum Normtext



# 3. Prozess

## 2. Entscheidungshilfe inhaltlicher Grundsatzfragen

Vorgesetzte Verwaltungsstelle / Regierung / Parlament



**Normkonzept**  
(Vorlage und  
Rückmeldung)

Vorarbeiten der Verwaltung

# 3. Prozess

## Nachteile des Normkonzepts

- Überfrachtung des Normkonzepts (fast schon Vorentwurf mit Bericht)
  - Klärung der Funktionalität(en)
- Erst die Formulierung macht gewisse Probleme sichtbar
- Zeitverlust bei schlechter Handhabung



# 3. Prozess

## Vorteile des Normkonzepts

- Gewährleistung eines methodischen Vorgehens (systematischer Arbeitsschritt)
- Keine vorschnelle Fixierung auf eine bestimmte Lösung
- "Politische" Absicherung (bei richtigem Einsatz und entsprechender Rechtsetzungskultur)
- Grundlage einer *ex ante*-Evaluation

In welchen Bereichen wird bei Ihnen konzeptionell gearbeitet?

# 3. Prozess

## **Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)**

**172.061**

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

---

### **Art. 2**      Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

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

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

# 3. Prozess

12. **Vorkonsultation** – Die FINMA führt grundsätzlich Vorkonsultationen mit den Betroffenen und interessierten Kreisen durch. Sie klärt dabei die relevanten Sachverhalte bzw. erhebt die notwendigen Informationen, erläutert die Stossrichtungen des Regulierungsvorhabens und nimmt Einschätzungen dazu entgegen. Dabei können auch der Handlungsbedarf und mögliche Handlungsoptionen Gegenstand des Austausches sein. Vorkonsultationen können zwischen den Betroffenen und interessierten Kreisen und der FINMA auf Experten- und hochrangiger Stufe erfolgen, einschliesslich Regulierungsaussprachen des Verwaltungsrats der FINMA.
13. **Ämterkonsultation** – Bevor die FINMA eine Verordnung oder ein Rundschreiben erlässt sowie vor Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard nach Artikel 7 Absatz 3 FINMAG, führt sie eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.

# 3. Prozess

14. **Öffentliche Konsultation** – Zu Regulierungsentwürfen führt die FINMA grundsätzlich eine öffentliche Konsultation durch und gibt insbesondere den Betroffenen und interessierten Kreisen Gelegenheit, sich zu äussern. Im Falle einer Vernehmlassung folgt diese den Vorgaben des Vernehmlassungsgesetzes. Anhörungen erfolgen gemäss den Vorgaben der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz. Neben den Regulierungstexten veröffentlicht die FINMA einen Erläuterungsbericht, in dem sie auch die Ergebnisse der Wirkungsanalysen vorstellt. Die eingegangenen Stellungnahmen publiziert die FINMA und setzt sich im Ergebnisbericht mit diesen auseinander. Ausnahmsweise kann auf eine Anhörung verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil namentlich kein Handlungsspielraum aufgrund des übergeordneten Rechts besteht.

Handhabung des Prozesses bei Regelungen auf Verordnungsstufe / unterhalb der Verordnungsstufe?

# 3. Prozess

10. **Wirkungsanalysen** – Die FINMA schätzt in der Regel für ihre Regulierungen frühzeitig und so weit möglich die Kosten einzelner Handlungsoptionen und wägt sie jeweils gegen den erwarteten Nutzen ab. Dabei berücksichtigt sie die Regulierungsfolgenabschätzung auf Stufe Gesetz oder Bundesratsverordnung sowie praktische Erfahrungen und Schätzungen von Betroffenen. Sie konkretisiert die Wirkungsanalyse, wenn nötig während des Regulierungsprozesses. Die Schätzung enthält qualitative und wenn möglich auch quantitative Angaben. Umfangreiche Datenerhebungen bei den Beaufsichtigten können umso eher angezeigt sein, je grösser die Bedeutung eines Regulierungsvorhabens für Wirtschaft und Gesellschaft ist und je ungewisser seine Auswirkungen sind. Dabei ist verhältnismässig und mit Augenmass vorzugehen.

# 3. Prozess

## **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.

# 3. Prozess

930.31

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

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

---

**Art. 3**      Überprüfung

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

<sup>2</sup> Bei Überprüfungen des geltenden Rechts wird auch dessen Wirtschaftlichkeit berücksichtigt.

# 3. Prozess

## Art. 5 Regulierungskostenschätzung

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

# 3. Prozess



## 4. Dichte und Bestimmtheit

# Leitlinien zur Finanzmarktregulierung

5. Dezember 2019

4. In Übereinstimmung mit Art. 7 FINMAG reguliert die FINMA nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist, sowie wenn immer möglich prinzipienbasiert. Die **Prinzipienbasierung** fördert eine zukunfts offene Problemlösung und setzt auf die Selbstverantwortung der Adressaten bei der Umsetzung. Eine differenzierte Regulierung und Anwendung des Proportionalitätsprinzips ist Voraussetzung für den risikobasierten Aufsichtsansatz der FINMA.

→ Normdichte

# 4. Dichte und Bestimmtheit

## Rundschreiben 2012/1 Ratingagenturen

### Anerkennung von Instituten zur Bonitätsbeurteilung (Ratingagenturen)

#### f) Glaubwürdigkeit

Die Ratingagentur und ihre Ratings müssen glaubwürdig sein.

49

Die Glaubwürdigkeit ergibt sich einerseits daraus, dass die in diesem Rundschreiben festgelegten Kriterien dauernd eingehalten werden. Zudem gibt die Verwendung der Ratings einer Ratingagentur durch unabhängige Dritte (Investoren, Handelspartner usw.) einen Hinweis auf deren Glaubwürdigkeit. Zur Sicherstellung der Glaubwürdigkeit muss die Ratingagentur über interne Verfahren verfügen, welche die missbräuchliche Verwendung vertraulicher Informationen verhindern.

50

# 4. Dichte und Bestimmtheit

## *Überstrapazierte Gewährsklausel in der Finanzmarktregulierung*

*Als Rechtsgrundlage für die Regeln im Bankgeschäft dient schwergewichtig die Gewährsklausel: Bankiers müssen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Das ist rechtsstaatlich problematisch, weil so die Aufgabenteilung zwischen Parlament, Bundesrat und Finma im Bereich der Finanzmarktregulierung ausgehebelt wird. Von Felix Uhlmann*



## 4. Dichte und Bestimmtheit

Jedermann muss sich im Verkehr so verhalten, dass er andere in der ordnungsgemässen Benützung der Strasse weder behindert noch gefährdet. Diese Regel gibt es. Sie steht im Schweizerischen Strassenverkehrsgesetz. Was wäre, wenn es nur diese Regel gäbe? Die Polizistinnen und Polizisten müssten nach Gutdünken entscheiden, ob jemand zu schnell gefahren ist. Vielleicht würde die Polizei auf ihrer Website darüber informieren (neudeutsch wohl unter der Rubrik «FAQ»), was sie derzeit innerorts, ausserorts und auf Autobahnen als Höchstgeschwindigkeit toleriert. Vielleicht würde sich die Polizei aber auch vorbehalten, im Einzelfall je nach Quartierverträglichkeit, Wetterlage, Fahrzeug, Fahrtüchtigkeit des Lenkers usw. zu entscheiden, wie schnell gefahren werden darf. Automobilistinnen oder Automobilisten dürfte diese Vorstellung kaum behagen – mit Grund: Die Rechtslage wäre oft unsicher, die Macht der Polizei unbegrenzt.

# 4. Dichte und Bestimmtheit

952.0

## **Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG)<sup>1</sup>**

vom 8. November 1934 (Stand am 1. Januar 2016)

---

### **Art. 3<sup>15</sup>**

<sup>1</sup> Die Bank bedarf zur Aufnahme d  
FINMA; sie darf nicht ins Handelsreg  
gung erteilt ist.

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

...

- c. die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten;

# 4. Dichte und Bestimmtheit

## *TBTF als Musterbeispiel*

Dass die Aufgabenteilung zwischen Parlament, Bundesrat und Vollzugsbehörden durchaus funktioniert, zeigt beispielsweise die Regelung der «Too-big-to-fail-Problematik» (TBTF). Auch hier geht es nicht darum, zu diesen Änderungen inhaltlich Stellung zu nehmen. Das Beispiel soll lediglich verdeutlichen, dass der Gesetzgeber sehr wohl in der Lage ist, finanzmarktrechtliche Entscheidungen zu treffen und auf Gesetzesstufe die notwendigen Grundlagen zu schaffen. Heute besteht in der TBTF-Frage ein reiches Geflecht von Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Auch in vielen anderen Gebieten ist das Finanzmarktrecht bestens mit Gesetzen und Verordnungen versorgt – es besteht deshalb keinerlei Anlass, an der Funktionsfähigkeit des Gesetzgebungsprozesses zu zweifeln und mit Zauberei vorliebzunehmen.

# 4. Dichte und Bestimmtheit

700

## **Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)<sup>1</sup>**

vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2016)

---

### **Art. 24<sup>43</sup>**      Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

# 4. Dichte und Bestimmtheit

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert, und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

**Art. 24<sup>44</sup>** Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen

<sup>1</sup> Erfordert die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen keine baulichen Massnahmen im Sinne von Artikel 22 Absatz 1, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn:

- a. dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen, und
- b. sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist.

<sup>2</sup> Die Ausnahmebewilligung ist unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird.

**Art. 24<sup>45</sup>** Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen

<sup>1</sup> Können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991<sup>46</sup> über das bauerliche Bodenrecht ohne ein Zusatzinkommen nicht weiter bestehen, so können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betrieblichen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden.<sup>47</sup> Die Anforderung nach Artikel 24 Buchstabe a muss nicht erfüllt sein.

<sup>46</sup> Unabhängig vom Erfordernis eines Zusatzinkommens können Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden, dafür können massvolle Erweiterungen zugelassen werden, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Bei temporären Betriebszwecken können bauliche Massnahmen nur in den bestehenden Bauten und Anlagen und nur für gewirtschaftliche Nebenbetriebe bewilligt werden.<sup>49</sup>

<sup>48/49</sup> Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe den gleichen gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen genügen wie Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in den Bauzonen.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042; IffH 1996 III 513).

<sup>45</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042; IffH 1996 III 513).

<sup>46</sup> SR 211.412.11

<sup>47</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>48</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>49</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>50</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>2</sup> Der Nebenbetrieb darf nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Gewerbes beziehungsweise von der Lebenspartnerin des Lebenspartners geführt werden. Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den Nebenbetrieb tätig ist, darf nur für Nebenbetriebe nach Absatz 1<sup>49</sup> angestellt werden. In jedem Fall muss die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden.<sup>51</sup>

<sup>3</sup> Die Existenz des Nebenbetriebs ist im Grundbuch anzumerken.

<sup>4</sup> Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bilden Bestandteile des landwirtschaftlichen Gewerbes und unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach den Artikeln 58-60 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bauerliche Bodenrecht.

<sup>5</sup> Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bauerliche Bodenrecht betreffend die nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbe finden auf die Nebenbetriebe keine Anwendung.

**Art. 24<sup>42</sup>** Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

<sup>1</sup> Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

<sup>2</sup> Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geteilt, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geteilt worden sind.<sup>52</sup>

<sup>3</sup> Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geteilt worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde. Der Bundesrat erlässt Vorschriften, um negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu vermeiden.<sup>53</sup>

<sup>4</sup> Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig und darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.<sup>54</sup>

<sup>5</sup> In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>52</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042; IffH 1996 III 513).

<sup>53</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BK vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; IffH 2011 7083 7097).

<sup>54</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; IffH 2011 7083 7097).

<sup>55</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; IffH 2011 7083 7097).

<sup>56</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; IffH 2011 7083 7097).

**Art. 24<sup>43</sup>** Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und schützenswerte Bauten und Anlagen<sup>56</sup>

<sup>1</sup> In landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, können landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> ... 40

<sup>2</sup> Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn:<sup>58</sup>

- a. diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind, und
- b. ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

<sup>3</sup> Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn:<sup>59</sup>

- a. die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, für die vorgesehene Nutzung geeignet ist und keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist;
- b. die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben;
- c. höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwälzt werden;
- d. die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks nicht gefährdet ist;
- e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

**Art. 24<sup>40</sup>** Hobbytätige Tierhaltung

<sup>1</sup> Bauliche Massnahmen werden bewilligt in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, die in ihrer Substanz erhalten sind, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbytätigen Tierhaltung dienen und eine tiefreichende Haltung gewährleisten.

<sup>57</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042; IffH 1996 III 513).

<sup>58</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BK vom 22. März 2013, in Kraft seit 1. Mai 2014 (AS 2014 903; IffH 2012 6589 6607).

<sup>59</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>60</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097), aufgehoben durch Ziff. 1 des BK vom 22. März 2013, mit Wirkung seit 1. Mai 2014 (AS 2014 903; IffH 2012 6589 6607).

<sup>61</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>62</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>63</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; IffH 2005 7097).

<sup>64</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des BK vom 22. März 2013, in Kraft seit 1. Mai 2014 (AS 2014 903; IffH 2012 6589 6607).

# 4. Dichte und Bestimmtheit

<sup>2</sup> Der Nebenbetrieb darf nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Gewerbes beziehungsweise von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden. Personal, das überwiegend oder ausschließlich für den Nebenbetrieb tätig ist, darf nur für Nebenbetriebe nach Absatz 1<sup>99</sup> angestellt werden. In jedem Fall muss die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden.<sup>54</sup>

<sup>3</sup> Die Existenz des Nebenbetriebs ist im Grundbuch anzumerken.

<sup>4</sup> Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bilden Bestandteile des landwirtschaftlichen Gewerbes und unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach den Artikeln 58-60 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das ländliche Bodenrecht.

<sup>5</sup> Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das ländliche Bodenrecht betreffen die nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbe finden auf die Nebenbetriebe keine Anwendung.

**Art. 24e<sup>52</sup>** Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

<sup>1</sup> Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

<sup>2</sup> Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geteilt, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geteilt worden sind.<sup>53</sup>

<sup>3</sup> Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geteilt worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtflurgebietes im Sinne des Bundesrechts wurde. Der Bundesrat erlässt Vorschriften, um negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu vermeiden.<sup>54</sup>

<sup>4</sup> Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.<sup>55</sup>

<sup>5</sup> In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des 103 vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637; III 2005 7097).

<sup>52</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des 103 vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042; III 1996 III 513).

<sup>53</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des 103 vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; III 2011 7083 7097).

<sup>54</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des 103 vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; III 2011 7083 7097).

<sup>55</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des 103 vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; III 2011 7083 7097).

<sup>56</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 des 103 vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS 2012 5535; III 2011 7083 7097).

<sup>2</sup> Im Rahmen von Absatz 1 werden neue Ausseranlagen bewilligt, soweit sie für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Im Interesse einer tierfreundlichen Haltung können solche Anlagen grösser als die gesetzlichen Mindestmasse dimensioniert werden, soweit dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist und die Anlage reversibel erstellt wird.

<sup>3</sup> Die Ausseranlagen können für die hobbymäßige Beschäftigung mit den Tieren genutzt werden, soweit damit keine hässlichen Änderungen verbunden sind und keine neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen.

<sup>4</sup> Einzäunungen, die der Beweidung dienen und nicht mit nachteiligen Auswirkungen auf die Landschaft verbunden sind, werden auch dann bewilligt, wenn die Tiere in der Bauzone gehalten werden.

<sup>5</sup> Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen von Artikel 24d Absatz 3 erfüllt sind.

<sup>6</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Er legt namentlich fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Artikel zu denjenigen nach Artikel 24c und nach Artikel 24d Absatz 1 stehen.

## 4. Dichte und Bestimmtheit



**Art. 24<sup>e63</sup>**      Hobbymässige Tierhaltung

<sup>1</sup> Bauliche Massnahmen werden bewilligt in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, die in ihrer Substanz erhalten sind, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine tierfreundliche Haltung gewährleisten.

# 4. Dichte und Bestimmtheit

Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, 5. Aufl., Bern 2025

Angemessene Regelungsdichte

...

584 Erlasse weisen eine zu hohe Regelungsdichte auf, wenn sie

- Sachverhalte regeln, die problemlos auf unterer Erlassstufe geregelt werden könnten;
- atypische Sachverhalte regeln;
- unnötige Unterscheidungen treffen und Fragen beantworten, die niemand stellt;

585 Erlasse weisen eine zu geringe Regelungsdichte auf, wenn sie

- sich mit allgemeinen Grundsätzen begnügen, statt Probleme lösen;
- zu offen, zu kurz und lückenhaft sind;
- Zweifelsfälle ungeklärt lassen und brennende Fragen nicht beantworten;
- erhebliche Unterschiede verkennen.

# 4. Dichte und Bestimmtheit

## Normdichte

"Das Legalitätsprinzip verlangt unter anderem eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Das Erfordernis der Bestimmtheit steht im Dienste des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Nach der Rechtsprechung darf das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen indes nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Der Bestimmtheitsgrad hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab ... Für den Bestimmtheitsgrad sind auch die Flexibilitätsbedürfnisse zu beachten" (BGE 131 II 13 ff., 29 E. 6.5.1).

# 5. Normativität



# 5. 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.

# 5. 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 [...].

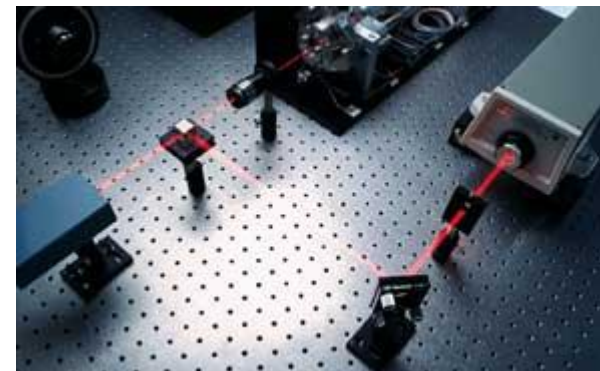
# 5. Normativität

## Eichverordnung

"Eine regelmässige Wartung gemäss den Vorschriften des Herstellers, die von einer durch das EAM [heute: Bundesamt für Metrologie METAS] nach Artikel 16 Absatz 3 der Eichverordnung ermächtigten Person ausgeführt wird, erleichtert die stete Wahrung der messtechnischen Eigenschaften sowie die Einhaltung der Fehlergrenzen."

Wie beurteilen Sie diesen Normtext?  
Wie könnte er verbessert werden?

(vgl. Gesetzgebungsleitfaden, N. 926).



# 5. 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

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

# 5. 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-Epidemie<sup>8</sup>.

# 5. 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

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

# 5. Normativität

Bern, 30. August 2013

## FINMA-Mitteilung 50 (2013)

### Das US-Programm zur Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten

Der Entscheid zur Teilnahme am US-Programm obliegt den einzelnen Banken. Die FINMA erwartet, dass sich alle Banken detailliert mit der Thematik auseinandersetzen und einen informierten Entscheid bezüglich einer Teilnahme fällen. Insbesondere sind die mit einer Nichtteilnahme drohenden Rechts- und Reputationsrisiken angemessen zu erfassen und in den Entscheid miteinzubeziehen. Der Entscheidprozess ist zu dokumentieren.

# 5. 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

# 5. Normativität



# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

Eidgenössische Volksinitiative

---

## **Eidgenössische Volksinitiative «Bürokratie-Stopp!»**

Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung<sup>4</sup> 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)*

<sup>3</sup> ... 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.

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

Georg Müller

"Gesetze werden von Laien kaum gelesen."

Wie beurteilen Sie diese Aussage?

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

## *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 Gesetzgebungslitfadens 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:

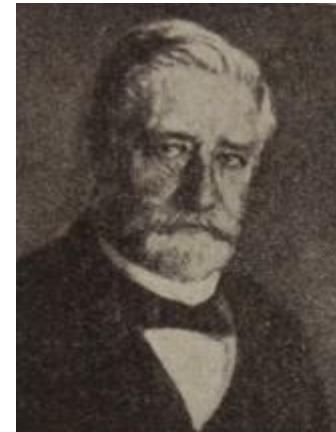
# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

## 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)



# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

## Abfallgesetz ZH

§ 14 <sup>1</sup> Das Ablagern oder Stehenlassen von Abfällen im Freien ist auf öffentlichem und privatem Grund verboten. Dies gilt insbesondere für ausgediente Fahrzeuge, Möbel, Geräte und ihre Bestandteile sowie für Erzeugnisse aus Metall oder Kunststoff.

<sup>2</sup> Das Verbrennen von nicht pflanzlichen Abfällen ausserhalb von bewilligten Anlagen ist verboten.

<sup>3</sup> Das Verbrennen von natürlichen Wald-, Feld- und Gartenabfällen ist erlaubt, sofern daraus keine übermässigen Immissionen entstehen. Die Gemeinden können einschränkende Vorschriften für das Verbrennen solcher Abfälle in bewohnten Gebieten erlassen.

§ 15. Als ausgedient gelten Gegenstände wie Fahrzeuge, Fernseher, Kochherde, Kühlschränke und EDV-Einrichtungen, die nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet werden und deren sich die Besitzerin oder der Besitzer entledigen will oder die im öffentlichen Interesse zu behandeln sind.

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

Was ist der mögliche "Preis" für Adressatengerechtigkeit?

- Präzision der Regelung
- Vollständigkeit des Textes?
- Kohärenz des Normtextes (innerhalb und ausserhalb eines Erlasses)?
- Verständlichkeit (bei Fachpersonen als Adressaten)?

Wen haben Sie als Adressaten bei der Abfassung von Normtexten vor Augen?

# 6. Verständlichkeit und Einfachheit

## Kanalisationsgebühr (Beispiel)

"<sup>1</sup> Der jährliche Beitrag für die Benutzung der Kanalisation bemisst sich nach dem Steuerwert der Liegenschaft.

<sup>2</sup> Für Liegenschaften mit einem Steuerwert von weniger als CHF 250'000.- werden keine Beiträge erhoben."

Worin liegen die Vereinfachungen dieser Regelung, worin die rechtlichen Probleme?

# 7. Experimentelle Rechtsetzung («Sandbox»)

## **Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG)<sup>1</sup>**

952.0

vom 8. November 1934 (Stand am 1. Januar 2024)

---

### **Art. 1b<sup>10</sup>**      Innovationsförderung

<sup>1</sup> Die Bestimmungen dieses Gesetzes finden **sinngemäss** Anwendung auf Personen, die hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind und:

- a. gewerbsmässig Publikumseinlagen von bis zu 100 Millionen Franken oder vom Bundesrat bezeichnete kryptobasierte Vermögenswerte entgegennehmen oder sich öffentlich dafür empfehlen; und
- b. diese Publikumseinlagen oder Vermögenswerte weder anlegen noch verzinsen.<sup>11</sup>

# 7. Experimentelle Rechtsetzung («Sandbox»)

4 Vorbehalten bleiben die folgenden Bestimmungen:

- a. Die Rechnungslegung für Personen nach Absatz 1 richtet sich ausschliesslich nach den Vorschriften des Obligationenrechts (OR)<sup>12</sup>.
- b. Personen nach Absatz 1 müssen ihre Jahresrechnung und gegebenenfalls ihre Konzernrechnung nach den Vorschriften des OR prüfen lassen; Artikel 727a Absätze 2–5 OR ist nicht anwendbar.
- c. Personen nach Absatz 1 beauftragen eine von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde nach Artikel 9a Absatz 1 oder Absatz 4<sup>bis</sup> des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005<sup>13</sup> zugelassene Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007<sup>14</sup> (FINMAG).
- d.<sup>15</sup> Auf Publikumseinlagen oder vom Bundesrat bezeichnete kryptobasierte Vermögenswerte bei Personen nach Absatz 1 finden die Bestimmungen über privilegierte Einlagen (Art. 37a) und über die sofortige Auszahlung (Art. 37b) keine Anwendung; die Einleger sind über diesen Umstand zu informieren, bevor sie die Einlage tätigen.

# 7. Experimentelle Rechtsetzung («Sandbox»)

410.1

## Bildungsgesetz

(vom 1. Juli 2002)

**Zuständigkeit**  
**Zweck**  
**Leitplanken**  
**Befristung**  
**Evaluierung**  
**Form des Versuchs?**

### 4. Teil: Versuche

Allgemeines

§ 11. Der Regierungsrat kann zur Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Bildungswesens Versuche anordnen.

Im Rahmen der Versuche kann von der ordentlichen Gesetzgebung abgewichen werden, soweit die Erreichung der Ziele des Bildungswesens gewährleistet bleibt. Die Versuche werden befristet und evaluiert.

Der Kanton kann Versuche an nichtstaatlichen Schulen unterstützen.

# 8. Selbstregulierung

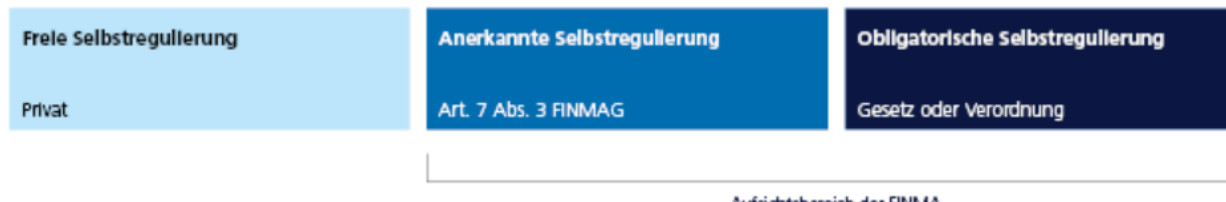
## Selbstregulierung im schweizerischen Finanzmarktrecht

**Selbstregulierung, verstanden als Regulierung der Finanzmärkte durch ihre Teilnehmer (bzw. private Verbände), wird von der FINMA entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unterstützt (Art. 7 Abs. 3 FINMAG).**

### Verschiedene Arten von Selbstregulierung

Die FINMA unterscheidet drei Arten von Selbstregulierung:

- Freie Selbstregulierung, die rein privatautonom ist und ohne Mitwirkung des Staates geschieht
- Selbstregulierung, die als Mindeststandard anerkannt wird
- Obligatorische Selbstregulierung



# 8. Selbstregulierung

## Anerkennung als Mindeststandard

Gestützt auf Art. 7 Abs. 3 [FINMAG](#) unterstützt die FINMA die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard [anerkennen](#) und durchsetzen. In der Folge gelten solche Normen nicht mehr nur für die Mitglieder der entsprechenden [Selbstregulierungsorganisation](#) sondern sind auch von den übrigen Branchenzugehörigen als Mindeststandards zu beachten.

Im Rahmen der Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard achtet die FINMA insbesondere darauf, dass diese breit abgestützt ist. Selbstregulierungen werden vom Verwaltungsrat der FINMA anerkannt.

Die FINMA fordert die Selbstregulierungsverbände auf, die Grundanliegen der an die FINMA gestellten Anforderungen an die Regulierung ebenfalls zu beachten. Ist der Inhalt einer Selbstregulierung von grosser materieller Tragweite, kann die FINMA vor dem Entscheid über eine Anerkennung zusätzlich eine öffentliche Konsultation vorsehen.



[Wegleitung für Gesuche betreffend die Anerkennung einer Selbstregulierung als Mindeststandard](#)



Zuletzt geändert: 20.12.2021 Grösse: 0.08 MB Sprache(n): >DE >FR >IT

## Genehmigung von obligatorischer Selbstregulierung

Obligatorische Selbstregulierung beruht auf einem Auftrag des Gesetzgebers, einen Sachverhalt durch Selbstregulierung zu regeln. Solche Regulierungsaufträge sind beispielsweise im Bankengesetz (Art. 37h [BankG](#), Einlagensicherung) oder im Geldwäschereigesetz (Art. 24 ff.) enthalten. Die obligatorische Selbstregulierung ist von der FINMA zu [genehmigen](#).

# 8. Selbstregulierung



# 8. Selbstregulierung

## Selbstregulierung (Begriff)

(Gesteuerte) Selbstregulierung liegt vor, wenn das Gemeinwesen Rechtsetzung durch Private veranlasst, fördert oder mit ihnen aushandelt.

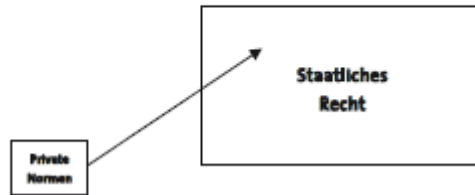
## Vor- und Nachteile der Selbstregulierung

- Fachwissen Privater
- Flexibilität
- Staatliche Subsidiarität
- Legalitätsprinzip und Delegationsgrundsätze
- Benachteiligung Dritter
- Intransparenz, Kontrolle und Rechtsschutz

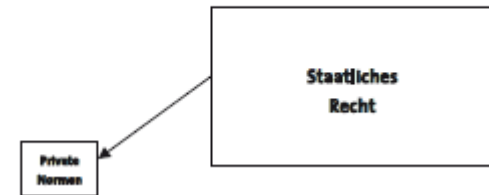
# 8. Selbstregulierung

## 2 Verbindlichkeit privater Normen

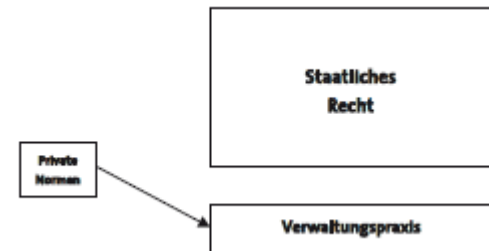
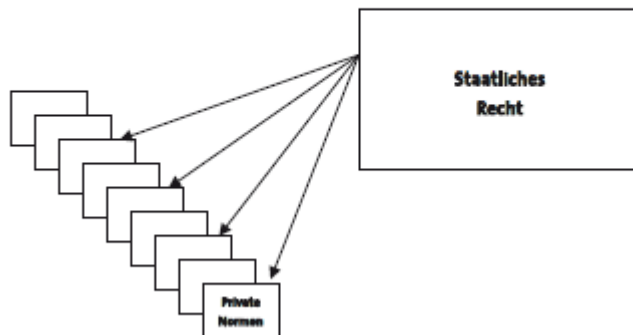
### 2.1 Inkorporation



### 2.2 Statischer Verweis



### 2.3 Dynamischer Verweis

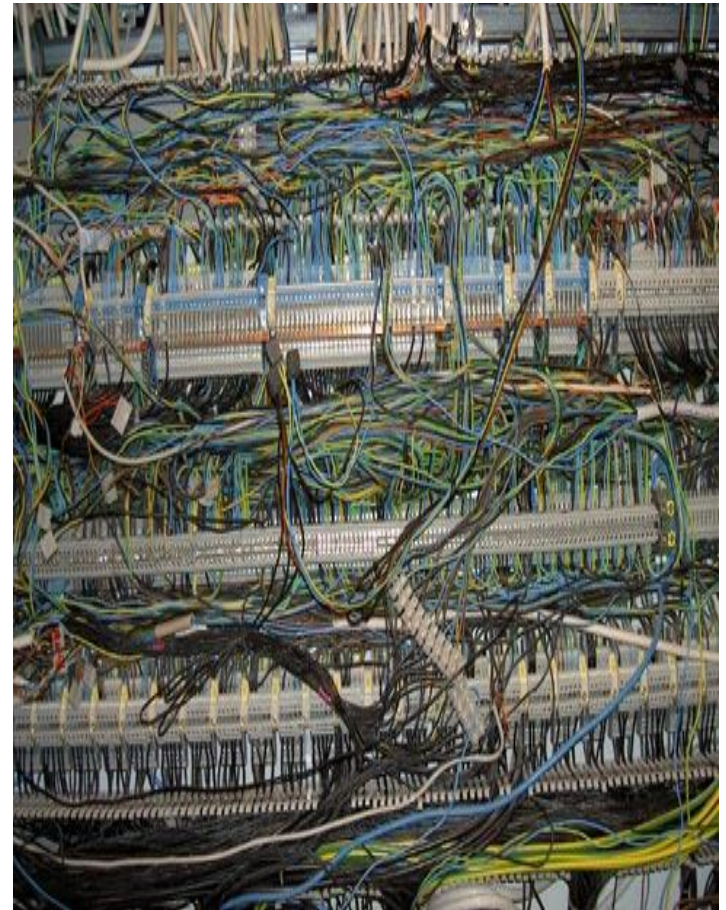


Aus: FELIX UHLMANN, «Die Normen können bei ... bezogen werden» – Gedanken zur Publikation und Verbindlichkeit privater Normen, LeGes 2013/1

# 9. Intertemporales Recht

Georg Müller (2006), N 340

"Die Erarbeitung [von] Schluss- und Übergangsbestimmungen gehört zu den anspruchsvollsten Aufgaben im Bereich der Rechtssetzung. Für ihre Erfüllung ist deshalb genügend Zeit und hochqualifiziertes Personal einzusetzen."



# 9. Intertemporales Recht

## Schlussbestimmungen

1. Vollzug (sofern nicht in einem eigenen Teil geregelt)
2. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts gleicher Stufe
3. Übergangsbestimmungen (Rückwirkungsproblematik, Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung)
4. Referendum
5. Inkrafttreten

# 9. Intertemporales Recht

## Beispiel

1. Was ist von folgender Bestimmung zu halten:

*"Schlussbestimmungen*

*§ 11. Der Regierungsrat trifft die nötigen Vorkehrungen, damit bestehende Subventionserlasse und Subventionsverhältnisse innert drei Jahren an die Bestimmungen dieses Gesetzes angepasst werden."*

# 9. Intertemporales Recht

## Beispiele

2. Was ist kurz vor Inkrafttreten von Art. 55a KVG (Zulassungsstopp) wohl geschehen?



# 9. Intertemporales Recht

## Beispiele

3. Die sog. Erbschaftssteuerreform (Volksinitiative) sah vor, dass Erbschaften und Schenkungen ab CHF 2 Mio. erfasst und mit 20% besteuert werden sollen, dies ab dem 1.1.2012; über die Initiative wurde im Juni 2015 abgestimmt.

# 9. Intertemporales Recht

## **Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)'**

BV Art. 129a; UeBest. Art. 197 Ziff. 15

### Die Initiative im Wortlaut

	Datum	Fundstelle
Zustandegekommen am	04.03.2024	<a href="#">BB1 2024 509</a>
Eingereicht am	08.02.2024	
Vorprüfung vom	02.08.2022	<a href="#">BB1 2022 1934</a>
Ablauf Sammelfrist	16.02.2024	
Sammelbeginn	16.08.2022	

Form: Eidg. Volksinitiative (Ausgearbeiteter Entwurf)  
Komitee: JUSO Schweiz

# 9. Intertemporales Recht

## **Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)'**

[Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert \(Initiative für eine Zukunft\)'](#)

Die Bundesverfassung<sup>[1]</sup> wird wie folgt geändert:

Art. 129a<sup>[2]</sup> Zukunftssteuer

<sup>1</sup> Der Bund erhebt zum Aufbau und Erhalt einer lebenswerten Zukunft eine Steuer auf dem Nachlass und den Schenkungen von natürlichen Personen.

[...]

<sup>4</sup> Der Steuersatz beträgt 50 Prozent. Nicht besteuert wird ein einmaliger Freibetrag von 50 Millionen Franken auf der Summe des Nachlasses und aller Schenkungen. Die Besteuerung erfolgt, sobald der Freibetrag überschritten ist.

[...]

# 9. Intertemporales Recht

*Art. 197 Ziff. 15<sup>[3]</sup>*

15. Übergangsbestimmungen zu Art. 129a (Zukunftssteuer)

<sup>1</sup> Der Bund und die Kantone erlassen Ausführungsbestimmungen über:

1. die Verhinderung von Steuervermeidung, insbesondere in Bezug auf den Wegzug aus der Schweiz, die Pflicht zur Aufzeichnung von Schenkungen und die lückenlose Besteuerung;
2. die Verwendung des Rohertrags zur Unterstützung des sozial gerechten, ökologischen Umbaus der Gesamtwirtschaft, insbesondere in den Bereichen der Arbeit, des Wohnens und der öffentlichen Dienstleistungen.

<sup>2</sup> Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen erlässt der Bundesrat innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 129a durch Volk und Stände die Ausführungsbestimmungen per Verordnung. Die Ausführungsbestimmungen finden auf Nachlässe und Schenkungen, die nach der Annahme von Artikel 129a ausgerichtet werden, rückwirkend Anwendung.

### III. Fazit

