

# Bedeutung der Gesetzgebung und neuere Entwicklungen

Felix Uhlmann

Seminar für Sachkommissionsmitglieder  
Kantonsrat Zürich, 16. Mai 2023





# I. Einleitung

## Bedeutung der Gesetzgebung und neuere Entwicklungen

- I. Einleitung
- II. Was ist Gesetzgebung?
- III. Was ist gute Gesetzgebung?
- IV. Wer macht die Gesetzgebung?
- V. Wer liest die Gesetzgebung?
- VI. Wohin geht die Gesetzgebung?
- VII. Schlussbemerkung und Diskussion

## II. Was ist Gesetzgebung?



## II. Was ist Gesetzgebung?

### **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.

## II. Was ist Gesetzgebung?

Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, Bern 2007, N. 926

Erlasstexte formulieren Normen und (fast) nichts anderes als Normen.  
In einem Erlasstext haben nichts verloren:

- Beschreibungen eines Sachverhalts;
- Erklärungen, warum etwas so ist, wie es ist;
- Begründungen, warum eine Norm aufgestellt wird;
- Appelle an die Adressatinnen und Adressaten;
- Deklarationen von politischen Absichten;
- Motive und Ziele für den Erlass oder einzelne Bestimmungen.

# II. Was ist Gesetzgebung?

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>.

## II. Was ist Gesetzgebung?

*Ablauf der Referendumsfrist: 19. Januar 2023*

---

### **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.



# III. Was ist gute Gesetzgebung?

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."

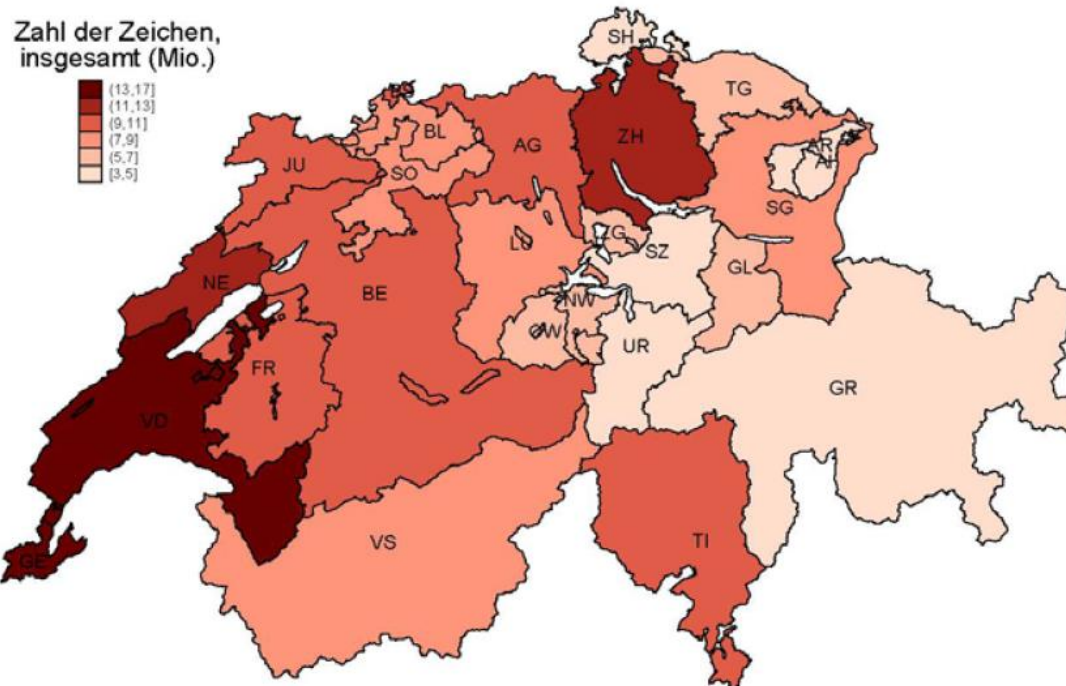
# III. Was ist gute Gesetzgebung?

## Ansätze

1. Legistische Qualität
2. Wirksamkeit
3. Kostengünstigkeit und KMU-Verträglichkeit
4. Rechtmässigkeit
5. Demokratie
6. Diskurs und Prozess
7. Sachgerechtigkeit und Fairness
8. Umfang?

# III. Was ist gute Gesetzgebung?

**Grafik 3-2b. Vergleich des Regulierungsbestandes in den Kantonen insgesamt, Zahl der Zeichen, 2013**



## IV. Wer macht die Gesetzgebung?

### **Gesetzgeber**

*"Gesetzgebung ist keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments, sondern eine Kontrolle der von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen" (Georg Müller).*

# V. Wer liest die Gesetzgebung?

Georg Müller

"Gesetze werden von Laien kaum gelesen."

Wie beurteilen Sie diese Aussage?

# V. Wer liest die Gesetzgebung?

BERTLIN ALISON, What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation, The Loophole 2/2014, S. 25 ff.

Eine Studie aus England zeigt, dass Laien durchaus Gesetze lesen und diese auch verstehen

60% der Leser der Englischen Online-Gesetzessammlung (<http://www.legislation.gov.uk/>) sind Fachpersonen (Non-Lawyer) (bspw. Polizeibeamte, Personalverantwortliche etc.). Sie benötigen Gesetze im Rahmen ihrer Arbeitstätigkeit.

Fachpersonen verstehen Gesetze nur marginal schlechter als Juristen.

Methodisches Vorgehen in der Studie: Onlineerhebung / persönliches Gespräch (2 Mio. Besucher auf der Webseite und 400 Mio. Seitenaufrufe/Jahr).

Fragestellung: Welche Entwurfstechniken oder Entwurfsstile werden von wem besser verstanden. Nicht beantwortet wurde die Frage, für *wen* Gesetze geschrieben werden sollten.

# V. Wer liest die Gesetzgebung?

712.1

## **Gesetz über die Abfallwirtschaft (Abfallgesetz)**

(vom 25. September 1994)<sup>1</sup>

### **II. Behandlung von Abfällen**

#### **1. Ablagerungs- und Verbrennungsverbot**

Ablagerungs-  
und Verbren-  
nungsverbot

§ 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.

Begriffe

§ 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.

# V. Wer liest die Gesetzgebung?



Art. 11  
<sup>1</sup> Ärztinnen oder Ärzte, die den Tod eines Menschen feststellen, dürfen weder an der Entnahme noch an der Transplantation von Organen, Geweben oder Zellen mitwirken.

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern  
Bundesamt für Gesundheit

Das Bundesamt für Gesundheit informiert Sie über das neue Transplantationsgesetz

[www.transplantinfo.ch](http://www.transplantinfo.ch)  
Telefon 0848 000 320

Transplantationsgesetz

810.21

## Art. 11 Unabhängigkeit der beteiligten Personen

<sup>1</sup> Ärztinnen oder Ärzte, die den Tod eines Menschen feststellen, dürfen:

- a. weder an der Entnahme noch an der Transplantation von Organen, Geweben oder Zellen mitwirken;
- b. nicht den Weisungen einer ärztlichen Fachperson unterstehen, die an solchen Massnahmen beteiligt ist.



# VI. Wohin geht die Gesetzgebung?

The screenshot shows a web browser window with the following content:

- Browser Tab:** Large-Scale Political Participatio X
- Address Bar:** <https://data.snf.ch/grants/grant/205975>
- Title:** Large-Scale Political Participation: Issue Identification, Deliberation, and Co-creation
- Authors:** Abraham Bernstein, Gianluca Demartini, Marco Steenberg, Felix Uhlmann
- Period:** 01.09.2022 – 31.08.2026
- Navigation:** Zusammenfassung | Wissenschaftliches Abstract | Übersicht
- Abstract Text:** Democracy is seemingly in turmoil: the legitimacy of won elections is doubted due to interference via social media; public ballots and referendums are going differently than expected; and the deliberative culture within countries is seemingly disrupted by the increasing polarization supposedly fostered by the rise of social media and their lacking robustness against manipulations. The rise of novel electronic media seems to...
- More:** [Mehr anzeigen](#) (dropdown arrow)
- Personen:** **Projektverantwortliche**
- Übersicht:**
  - Projektnummer:** 205975
  - Förderinstrument:** Sinergia
  - Ausschreibung:** Sinergia 2021 Juni
  - Zugesprochener Betrag:** 2'424'295 CHF
  - Status:**

The Windows taskbar at the bottom shows the date 15.05.2023 and time 10:49.

# VI. Wohin geht die Gesetzgebung?

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	
<p><b>BV 110a Arbeitswoche</b></p> <p><sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften zur Begrenzung der Arbeitswoche auf vier Arbeitstage.</p> <p><sup>2</sup> Die Arbeitswoche dauert von Montag bis Donnerstag. Freitag bis Sonntag gelten als freie Tage.</p> <p><sup>3</sup> Der Bund kann im Einzelnen von diesem Grundsatz abweichen, sofern einzelne Betriebe, Branchen und Regionen durch die Viertagewoche unverhältnismässig betroffen sind.</p>	<p><b>Einführung der 4-Tage-Arbeitswoche</b></p> <p>Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:</p> <p>Art. 110 Abs. 4*</p> <p>1. Die maximale Wochenarbeitszeit der Arbeitnehmenden bei einem Pensum von 100% beträgt 33.6 Stunden. Diese sind, mangels anderer Abrede, auf vier Arbeitstage zu verteilen. Davon abgezogen werden die gesetzlichen Ferien und Feiertage.</p> <p>2. Wöchentlich können darüber hinaus bis zu 6.4 Stunden zuschlagspflichtige Überstunden geleistet werden. Die Überstunden sind in der Regel durch Freizeit auszugleichen. Sie können am Jahresende übertragen werden.</p> <p>3. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit beträgt maximal 36 Stunden für Arbeitnehmende in industriellen Betrieben, Büropersonal, technische und andere Angestellte sowie Verkaufspersonal in Grossbetrieben des Detailhandels; für alle übrigen Arbeitnehmenden beträgt sie 40 Stunden pro Woche.</p> <p>4. Der Bund kann für den Betrieb und der Erhalt der kritischen Infrastrukturen Ausnahmen vorsehen. Mehrarbeit ist mit einem Lohnzuschlag auszugleichen.</p>	<p>Art. 197 Ziff. 14**</p> <p><sup>1</sup> Die maximale Wochenarbeitszeit wird im ersten Jahr nach Annahme der Initiative auf 37.8 Stunden pro Woche, abzüglich die gesetzlichen Ferien und Feiertage, reduziert. Im darauffolgenden Jahr wird die maximale Wochenarbeitszeit auf 33.6 Stunden pro Woche, abzüglich die gesetzlichen Ferien und Feiertage, reduziert. Teilzeitpensen werden pro rata verkürzt oder der Stundenlohn anteilmässig erhöht.</p> <p><sup>2</sup> Die sich aus diesen Bestimmungen ergebenden Arbeitszeitverkürzungen dürfen für Arbeitnehmende, deren Bruttolohn das Eineinhalbfache des Durchschnitts der in der Schweiz bezahlten Löhne nicht überschreitet, keine Lohnkürzungen zur Folge haben.</p> <p><sup>3</sup> Der Bund gewährt Unternehmungen, welche die maximale Wochenarbeitszeit im ersten Jahr nach Annahme der Initiative auf 33.6 Stunden pro Woche oder weniger reduzieren und in einem Vertrag mit Bund und der zuständigen Arbeitnehmerorganisation vereinbaren, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten, zeitlich befristete finanzielle Unterstützung.</p> <p>Die endgültige Nummerierung dieses Absatzes wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt; dabei stimmt diese die Nummerierung ab auf die anderen geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung und nimmt diese Anpassung im ganzen Text der Initiative vor.</p> <p>* Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.</p>	<p><b>Art. 110a Vier-Tage-Arbeitswoche</b></p> <p>1. Die wöchentliche Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird auf höchstens vier Tage verteilt.</p> <p>2. Der Bund erlässt die notwendigen Vorschriften. Er kann Ausnahmen vorsehen.</p> <p><b>Art. 197 Ziff. 15</b></p> <p>15. Übergangsbestimmungen zu Art. 110a (Vier-Tage-Arbeitswoche)</p> <p>Die Bundesversammlung verabschiedet die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen innert drei Jahren seit Annahme von Art. 110a durch Volk und Stände.</p>	<p><b>Art. 110a BV Wochenarbeitszeit</b></p> <p>Abs. 1: Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit beträgt maximal 36 Stunden. Der Bund kann Ausnahmen vorsehen.</p> <p>Abs. 2: Das Gesetz legt die Kriterien fest, wann Löhne vollumfänglich ausgeglichen werden.</p> <p>Abs. 3: Der Bund kann weitere Vorschriften zur Regelung der Wochenarbeitszeit erlassen.</p>
2 (3.23/5)	3 (2.68/5)	1 (3.64/5)	4 (2.64/5)	

# VI. Wohin geht die Gesetzgebung?

## Volksinitiative «Einführung der 4-Tage-Arbeitswoche»



Artikelnummer: 110a (neu)

Artikelname: Einführung der Vier-Tage-Arbeitswoche

- (1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf eine Vier-Tage-Arbeitswoche.
- (2) Die maximale wöchentliche Arbeitszeit beträgt 32 Stunden.
- (3) Ausnahmen sind nur möglich, wenn der Arbeitnehmer ausdrücklich zustimmt oder aufgrund gesetzlicher Bestimmungen erforderlich sind.
- (4) Der Bund erlässt die notwendigen Vorschriften zur Umsetzung dieses Artikels.
- (5) Diese Bestimmungen treten innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Verfassungsänderung in Kraft.

### Begründung:

Eine Vier-Tage-Arbeitswoche ermöglicht es Arbeitnehmern, mehr Zeit mit Familie und Freunden zu verbringen, sich um ihre Gesundheit zu kümmern und ihre persönlichen Interessen und Hobbys zu verfolgen. Außerdem kann sie zu einer besseren Work-Life-Balance führen und die Produktivität und Motivation der Arbeitnehmer steigern. Durch die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 32 Stunden wird auch sichergestellt, dass Arbeitnehmer nicht übermäßig belastet werden und ihre Arbeitskraft langfristig erhalten bleibt.