

Grundlagen und Bedürfnisse der Informationsbeschaffung im Rechtsetzungsprozess

Felix Uhlmann

Tagung Gute Rechtsetzung –
Informationsbeschaffung
und Digitalisierung

Bern, 20. August 2025



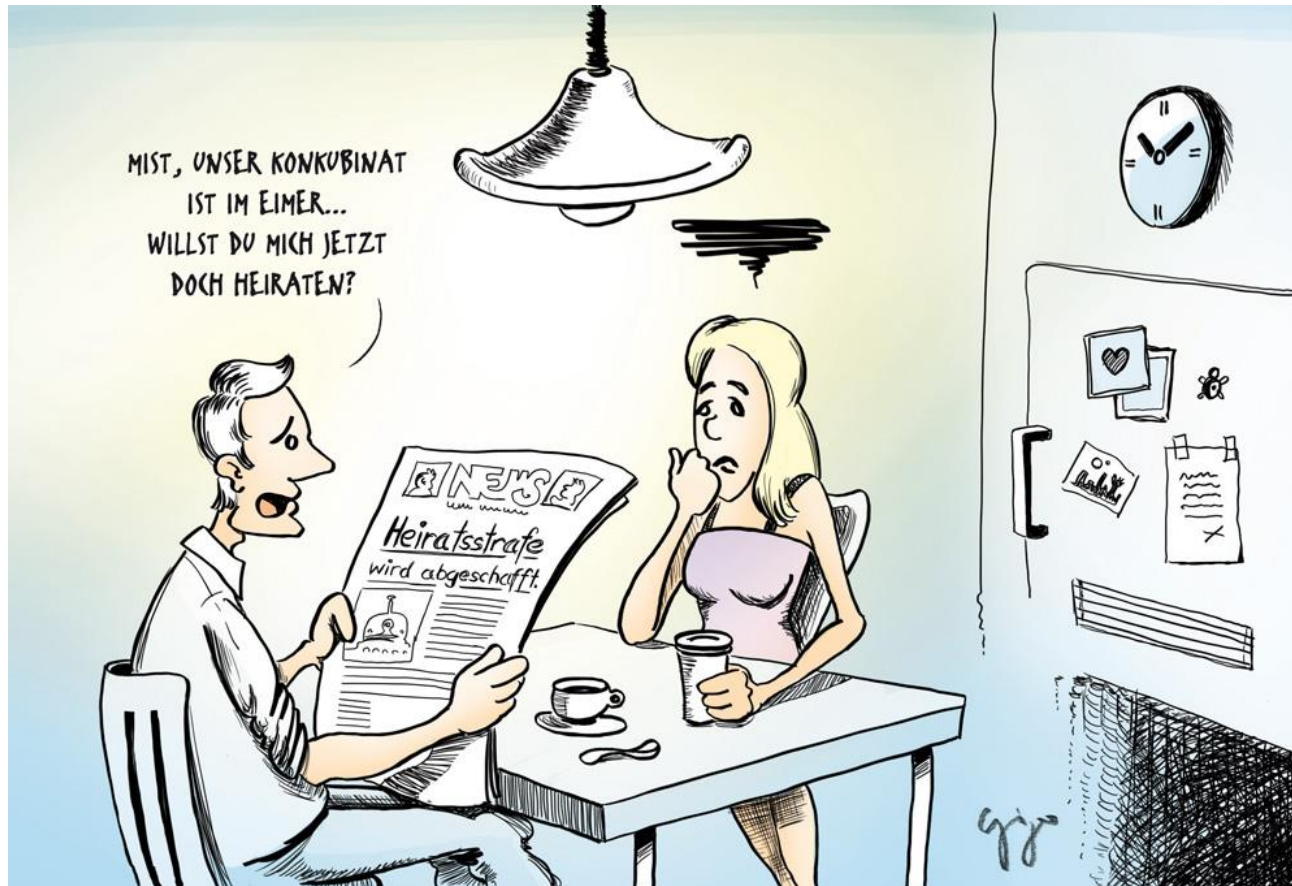
Einleitung



Cy Twombly
Nini's Painting, 1971
Kunstmuseum Basel

I. Informationsbeschaffung

1. Bedeutung



I. Informationsbeschaffung

1. Bedeutung

**BGer., Urteil 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 5.1
(vgl. auch BGE 145 I 207 ff.)**

«Die am 28. Februar 2016 zur Urne gerufenen Stimmbürger haben, erstens, die Information erhalten, dass die Anzahl der von der Initiative betroffenen Zweiverdienerehepaare 80'000 betrage. Im Juni 2018 erfuhren sie, dass diese Zahl falsch war und dass stattdessen 454'000 Ehepaare betroffen sein könnten. Die ursprüngliche Zahl ist damit mehr als verfünffacht worden. Wenn man auf die Einzelpersonen statt die Ehepaare abstellt, so resultieren bei den Erwerbstätigen 908'000 Personen, die von der Initiative betroffen sein konnten.»

I. Informationsbeschaffung

1. Bedeutung

BGer., Urteil 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 5.2 (vgl. auch BGE 145 I 207 ff.)

«Zweitens wurden die Stimmberechtigten nie darüber informiert, dass die Zahl von 80'000 das Ergebnis einer Schätzung war. In seinen Abstimmungserläuterungen behauptete der Bundesrat durchwegs (und unter Verwendung des Indikativs): "[B]ei der direkten Bundessteuer zahlen rund 80 000 Zweitverdienerehepaare und zahlreiche Rentnerehepaare mehr als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen [Hervorhebung hinzugefügt]." Weiter versicherte er: "Noch immer sind rund 80 000 Zweiverdienerehepaare und zahlreiche Rentnerehepaare bei der direkten Bundessteuer von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung betroffen [...]." Zu keinem Zeitpunkt sagte er, dass die Zahl von 80'000 nicht auf Statistiken beruhte, sondern auf einer nach einer speziellen und wenig zuverlässigen Methode vorgenommenen Schätzung.»

I. Informationsbeschaffung

1. Bedeutung

da mihi facta, dabo tibi ius

Gib mir die Tatsachen und Du bekommst ein Gesetz?

I. Informationsbeschaffung

1. Bedeutung

Blick

Tausende Franken pro Fall

Für den Sterbetourismus bleicht auch der Steuerzahler

Auch ohne Sarco: Die Schweiz wird zunehmend zum Ziel für Sterbetourismus. Die Todesfälle kosten die Kantone jährlich mehrere Hunderttausend Franken. Doch dagegen wehren können sie sich nicht.

Publiziert: 25.09.2024 um 00:32 Uhr | Aktualisiert: 25.09.2024 um 09:19 Uhr

I. Informationsbeschaffung

1. Bedeutung

SWI swissinfo.ch

The Swiss voice in the world since 1935

Mehr



So reagierte die Welt auf Yoshis traurige Geschichte

16. Nov.. 2021 • Unser Artikel über Yoshi, der zum Sterben in die Schweiz kam, hat grosses Echo auf der ganzen Welt ausgelöst.

Die Sterbehilfe wird in der Schweiz immer breiter akzeptiert. Jedes Jahr scheiden hier mehr als 1500 Menschen durch Sterbehilfe aus dem Leben. Auch die Zahl der bei Sterbehilfeorganisationen registrierten Personen nimmt zu. Im Jahr 2023 hatte Exit, die grösste Organisation, mehr als 167'000 Mitglieder.

Die Freitod-Begleitung ist in der Schweiz zum Beruf geworden. Freitod-Begleiter:innen unterstützen Sterbewillige, in dem sie ihnen auch die tödlichen Medikamente reichen. Bei Exit sind oft Rentnerinnen und Rentner in dieser Funktion tätig.

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Gesetzgebungsleitfaden

Leitfaden für die Ausarbeitung
von Erlassen des Bundes

2025



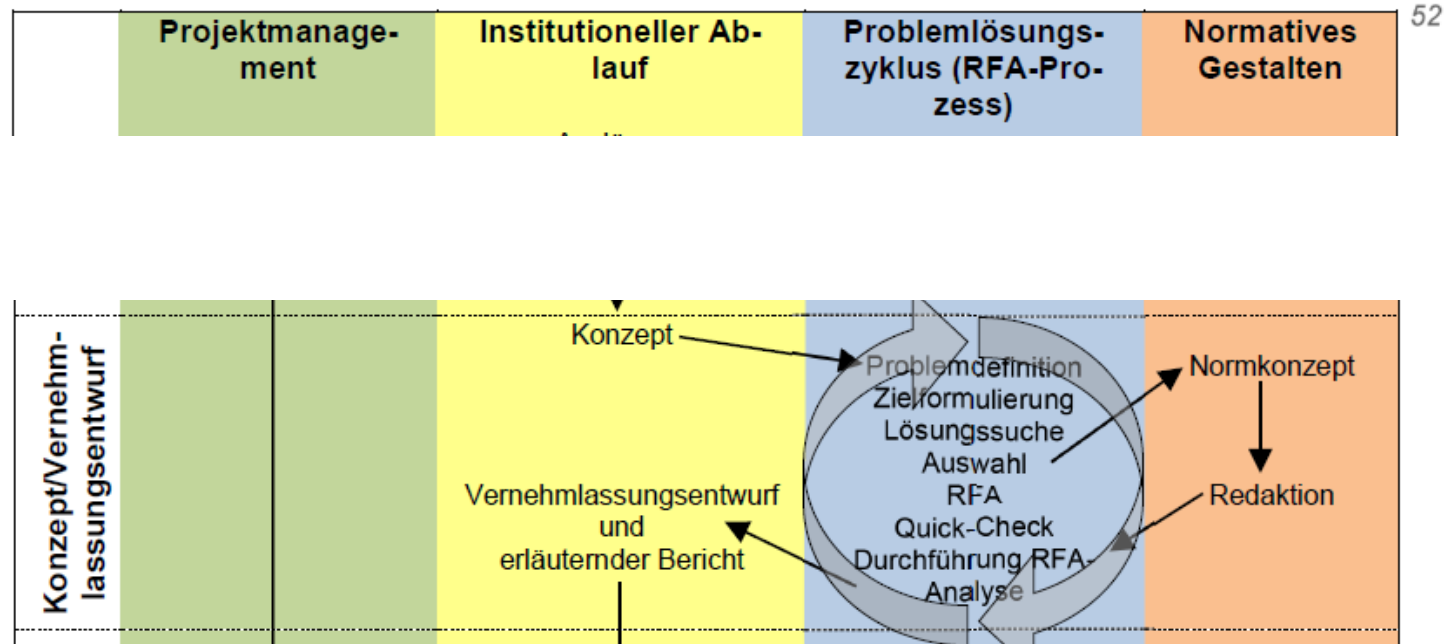
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Grafische Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens



I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Vorrang und Bedeutung amtlicher Informationen

Informationsquellen bestimmen

Das Fachamt kann erforderliche Informationen namentlich auf folgenden, kombinierbaren Wegen zusammentragen: 100

- Systematisches Aufarbeiten bestehender öffentlich zugänglicher Informationen (z.B. Expertenberichte, Berichte des Bundesrats an die Bundesversammlung, Berichte parlamentarischer Kommissionen, statistische Daten);
- Beschaffen von Informationen bei anderen Dienststellen der Bundesverwaltung (z.B. Bundesamt für Statistik);
- Beschaffen von Informationen bei kantonalen oder anderen Behörden (z.B. im Rahmen einer Umfrage in Zusammenarbeit mit einer kantonalen Direktorenkonferenz);
- Vergabe eines externen Auftrags (z.B. Ländervergleich beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung, Grundlagenstudie oder Evaluation der geltenden Regelung durch ein Universitätsinstitut oder durch ein privates Büro);
- Durchführung eines Hearings (z.B. bei Kantonen, Gemeinden, Organisationen, Verbänden) oder andere Formen der öffentlichen Kommunikation (vgl. Rz. 70).

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

BGE 143 I 92 ff., 106 E. 6.3.4. (Wahlrecht Uri)

«Bei der Frage, ob die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung ist, handelt es sich um eine **Tatfrage**, die allgemein und für die Gemeinden des Kantons Uri nicht einfach zu beantworten ist. Dass dem so ist, darf zwar nicht leichthin angenommen werden. Gelangen allerdings die kantonalen Behörden mit nachvollziehbarer Begründung zum Schluss, dies sei der Fall, muss es für das Bundesgericht genügen, wenn hinreichende Indizien dafür sprechen, dass ihre Einschätzung richtig ist.»

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)

172.061

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

Art. 2 Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

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

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)

171.10

**Wirkungen als
Schlüsselbegriff**

vom 13. Dezember 2002 (Stand am 2. Dezember 2024)

Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer **Botschaft**.

f.¹⁵⁰ die personellen und finanziellen **Auswirkungen** des Erlassentwurfs und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;

g.¹⁵¹ die **Auswirkungen** auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)

171.10

vom 13. Dezember 2002 (Stand am 2. Dezember 2024)

Art. 45 Allgemeine Rechte

¹ Die Kommissionen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben:

- a. parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Anträge einreichen sowie Berichte erstatten;
- b. aussenstehende Sachverständige beiziehen;
- c. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören;
- d. Besichtigungen vornehmen.

² Die Kommissionen können aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen. Diese erstatten der Kommission Bericht und stellen Antrag. Mehrere Kommissionen können gemeinsame Subkommissionen einsetzen.

I. Informationsbeschaffung

2. Grundlagen

Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)¹

161.1

vom 17. Dezember 1976 (Stand am 23. Oktober 2022)

Art. 11 Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen²¹

¹ Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung.

² Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

1. Grundlagen

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.

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

1. Grundlagen

Parlamentsgesetz

Art. 44 Aufgaben

¹ Im Rahmen der ihnen durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen Zuständigkeiten haben die Kommissionen folgende Aufgaben:

- a. Sie beraten die ihnen zugewiesenen Geschäfte zuhanden ihres Rates vor.
- b. Sie beraten und entscheiden über die ihnen vom Gesetz zur abschliessenden Beratung zugewiesenen Geschäfte.
- c. Sie verfolgen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen.
- d. Sie arbeiten Vorschläge in ihren Zuständigkeitsbereichen aus.
- e.⁵⁷ Sie sorgen für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihren Zuständigkeitsbereichen. Sie unterbreiten den zuständigen Organen der Bundesversammlung entsprechende Anträge oder erteilen dem Bundesrat entsprechende Aufträge.
- f. Sie berücksichtigen die Resultate von Wirksamkeitsüberprüfungen.

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

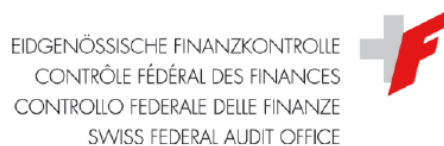
1. Grundlagen

BGE 147 I 16 ff., 46 E. 5.5, Erschliessungsgebühr TI

«I fatto che il legislatore cantonale abbia introdotto nella legge l'obbligo di analizzare, dopo un periodo di prova, l'efficacia della tassa di collegamento, oltre ad essere la dimostrazione che questi era consapevole dei problemi concernenti il rispetto delle garanzie costituzionali, permette in concreto di ritenerla ammissibile e quindi di tutelare la normativa impugnata.»

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

2. Verbesserungen



Prognosen in den Botschaften des Bundesrates

Evaluation der prospektiven
Folgenabschätzungen von
Gesetzesentwürfen

EFK-14486 / inkl. Stellungnahme / 24. Oktober 2016

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

2. Verbesserungen

Die Stichprobe ergab, dass bis zu 30 % der Botschaften den festgelegten Standards der EFK nicht genügen. Diese Standards geben eine Mindestqualität für die Botschaften des Bundesrates vor. Ein Fünftel der untersuchten Botschaften genügt nicht den Mindestanforderungen in Bezug auf die Auswirkungen für den Bund und die Wirtschaft. Im Hinblick auf die Folgen für die Kantone beträgt der Anteil qualitativ ungenügender Botschaften nahezu 30 %. Ausserdem sind seit 2012 auch die Folgen für die Umwelt und die Gesellschaft einzubeziehen. Nur ein Drittel der nach 2013 erstellten Botschaften hat auf diesen beiden Gebieten die Mindestanforderungen erreicht.

Was schwerer wiegt: Bei zu vielen Botschaften wäre eine (einfache oder vertiefte) Folgenabschätzung nötig gewesen, die aber nicht gemacht wurde. In 29 von 50 Fällen fehlte eine. Sechs Fälle sind besonders problematisch, da sie zu jenen Botschaften zählen, die eine vertiefte Abschätzung erfordert hätten. Zudem werden die Folgen und die Alternativlösungen zu spät in Erwägung gezogen. Sie sollten bereits in die Konzeptphase einfließen.

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

2. Verbesserungen

930.31

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

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

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

2. Verbesserungen

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.

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.

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

3. Beweislast



BGE 109 Ia 33 ff., Sirup-Klausel Bern

«Art. 39. Alkoholführende Betriebe haben eine Auswahl alkoholfreier Getränke nicht teurer anzubieten als das billigste alkoholhaltige Getränk in der gleichen Menge.»

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

3. Beweislast

BGE 109 Ia 33 ff., 38 E. 4, Sirup-Klausel Bern

«Die Beschwerdeführer bestreiten, dass Preisunterschiede zwischen Bier und einem alkoholfreien Getränk die Wahl beeinflusse. Es sei gerichtsnotorisch, dass der Gast entweder ein Bier oder ein alkoholfreies Getränk wünsche, nicht wegen des Preises, sondern weil er aus irgendeinem andern Grund dem einen oder andern Getränk den Vorzug gebe. Nachträglich legten der Wirteverband und Mitbeteiligte eine Publikation des Forschungsinstituts der Schweizerischen Gesellschaft für Marketing (GfM) ins Recht, die beweisen solle, dass Bier und alkoholfreie Getränke aus der Sicht des Konsumenten nicht austauschbar seien und dass die Zahl jener Konsumenten, welche sich bei der Wahl der Getränkeart nach dem Preis orientiere, verschwindend gering sei.»

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

3. Beweislast

BGE 109 Ia 33 ff., 39, Sirup-Klausel Bern

«Die von der angefochtenen Norm erstrebte Preisparität mag möglicherweise keine starke Wirkung gegen den Alkoholismus entfalten, sie braucht aber **nicht völlig wirkungslos** zu sein [...]

Wie viele Gefährdete sich vom Preis beeinflussen lassen, **kann man nicht wissen**. Es ist aber durchaus möglich, dass derjenige, der wegen des Preisunterschiedes das alkoholhaltige Getränk wählen würde und zudem alkoholgefährdet ist, mit der angefochtenen Bestimmung vom Alkoholgenuss abgehalten wird. Der Bericht des GfM bestätigt dies, auch wenn er davon ausgeht, dass der Anteil derjenigen Jugendlichen, die täglich Bier trinken und eine gewisse Missbrauchsgefährdung aufweisen würden - und die gleichzeitig sagen, sie würden Mineralwasser statt Bier des Preises wegen bestellen -, sich in kaum noch messbaren Grössenordnungen bewege.»

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

3. Beweislast

BGE 109 Ia 33 ff., Sirup-Klausel Bern

«Auch wenn die Wirkung von Art. 39 Gastgewerbegesetz zur Bekämpfung des Alkoholismus nicht überschätzt werden darf, ist er doch ein **tendenziell** taugliches Mittel hiezu. Es gibt insgesamt nur bescheidene Mittel gegen Alkoholismus und Alkoholmissbrauch: die wenigen, die es gibt, **dürfen nicht verschmäht** werden. Entsprechend seines geringen Wirkungsgrades muss dann auch der Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit gering sein.»

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

3. Beweislast



Adriaen de Grijf, Amsterdam um 1670–1715 Brüssel
Hund mit totem Wild, Kunstmuseum Base

II. Wirkungen als Schlüsselbegriff

3. Beweislast

BGE 132 I 7 ff., 13 (Hundegesetz BL)

«Die Beschränkung des präventiven Kontrollverfahrens auf einige bestimmte Hunderassen erscheint unter dem Gesichtswinkel des Gebotes der rechtsgleichen Behandlung nach dem Gesagten zwar nicht unbedenklich. Die vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft gewählte Lösung lässt sich als Sofortmassnahme zur Verbesserung des Schutzes des Publikums vor gefährlichen Hundeattacken aber solange vertreten, als die ihr zugrunde liegenden Annahmen nach den bisherigen Erfahrungen **einiger-massen plausibel** erscheinen. Falls die der Hundeverordnung zugrunde liegende Risikobeurteilung [...] **durch neue zuverlässige und aussagekräftige Erhebungen** widerlegt werden sollte, wäre die jetzige Regelung diesen Erkenntnissen anzupassen.»

III. Informationsbeschaffung mit KI

1. Sirup-Klausel



III. Informationsbeschaffung mit KI

1. Sirup-Klausel

Die Frage lautet: "Weißt Du, was eine Sirupklausel ist?" auf Deutsch, was "Do you know what a syrup clause is?" bedeutet.

Eine Sirupklausel scheint ein Begriff zu sein, der auf das "Sirupartikel" in der Schweiz verweist, eine gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene zur Alkoholprävention. Diese Regelung verlangt, dass Gastgewerbebetriebe, die Alkohol ausschenken, nicht-alkoholische Getränke zu einem niedrigeren Preis als das billigste alkoholische Getränk anbieten müssen. Dies soll verhindern, dass preisgünstige Alkoholangebote, insbesondere bei Jugendlichen, zu übermäßigem Konsum führen.

Die genauen Anforderungen variieren je nach Kanton, wie in der oben genannten Tabelle dargestellt.

III. Informationsbeschaffung mit KI

1. Sirup-Klausel

Genau, das Fazit ist richtig. Kannst Du prüfen, ob eine solche Klausel wirksam ist, also etwas zur Alkoholprävention beiträgt?

Wirksamkeit

Forschung zeigt, dass die Bereitstellung und Preisgestaltung von nicht-alkoholischen Getränken den Alkoholkonsum beeinflussen kann. Eine randomisierte kontrollierte Studie ergab, dass die Bereitstellung von kostenlosen nicht-alkoholischen Getränken den Alkoholkonsum bei exzessiven Trinkern signifikant reduzierte, mit einer anhaltenden Wirkung auch nach Beendigung der Intervention. Ein weiteres Experiment zeigte, dass eine erhöhte Verfügbarkeit von nicht-alkoholischen Getränken in einem hypothetischen Szenario die Auswahl alkoholischer Getränke verringerte. Diese Befunde deuten darauf hin, dass die Sirupklausel, indem sie nicht-alkoholische Getränke günstiger macht, wahrscheinlich zur Reduzierung des Alkoholkonsums beiträgt, insbesondere bei preissensitiven Gruppen wie Jugendlichen.

III. Informationsbeschaffung mit KI

1. Sirup-Klausel

Unterstützende Evidenz

Obwohl keine spezifischen Studien zur Wirksamkeit des Sirupartikels vorliegen, unterstützt die allgemeine Evidenz zur Preisgestaltung und Substitutionswirkung diese Schlussfolgerung. Expertenorganisationen wie Sucht-Info Schweiz begrüßen die Vereinheitlichung des Sirupartikels, was auf eine positive Wahrnehmung seiner präventiven Wirkung hinweist.

[Quellenangaben]

III. Informationsbeschaffung mit KI

2. (Allgemeine) Folgerungen

- 1. Die Informationsbeschaffung ist zentral für den Rechtssetzungsprozess. Behördliche Informationen geniessen eine grosse Glaubwürdigkeit.**
- 2. Fehler in der Informationsbeschaffung werden selten rechtlich sanktioniert (Stimmrechtsbeschwerden). Die Anforderungen an den Nachweis der Wirksamkeit (und an weitere Tatsachen) sind gering, auch wenn sich allenfalls Verschärfungen abzeichnen (Beobachtungspflicht, Entlastungsgesetz, Recherche mit KI etc.).**
- 3. KI wird die Informationsbeschaffung im Rechtssetzungsprozess massgeblich beeinflussen.**

III. Informationsbeschaffung mit KI

2. (Allgemeine) Folgerungen

- 4. Der Einsatz von KI ist rechtlich zulässig und sinnvoll (kein Problem des Datenschutzes, kaum Anforderungen an Methodik etc.). Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass KI bei der Suche der Quellen nicht neutral ist, doch stellt sich das gleiche Problem bei einer einfachen Recherche mit google – was soweit ersichtlich nicht in Frage gestellt wird.**
- 5. Der Einsatz von KI sollte angemessen ausgewiesen werden. Das gilt aber in gleicher Weise für alle wesentlichen Informationsquellen und Methoden der Informationsbeschaffung. Es fehlt heute an jeder Regelung, wann, ob und wie die Verwaltung mit Lobbyisten spricht; solche Kontakte sind nicht ausgeschlossen (sondern teilweise notwendig), müssen aber ausgeglichen und transparent erfolgen.**