

Ausbildungskurs für Gesetzgebungslehre und -methodik 1992

HANS GEORG NUSSBAUM / JACQUELINE KÜNZI

I Die Sicht der Kursleitung¹

1. Einleitung

1992 führte das Bundesamt für Justiz zum ersten Mal einen Ausbildungskurs für Gesetzgebungslehre und -methodik durch. Es handelte sich dabei um die Realisierung einer der fünf Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung, welche Bestandteil des Konzepts für die Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit sind².

2. Zielsetzung des Kurses

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten am Schluss des Kurses in der Lage sein, als verantwortliche Sachbearbeiterin oder als verantwortlicher Sachbearbeiter eines Gesetzgebungsprojektes auftauchende Probleme zu erkennen und die in materieller oder formeller Hinsicht notwendigen Fragen zu stellen. Fragen stellen heisst zwar nicht unbedingt, sie zu beantworten. Sie bilden jedoch eine gute

¹ Teil I dieses Werkstattberichts wurde von Hans Georg Nussbaum verfasst, der an Vorbereitung und Durchführung des Kurses als Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz selber mitwirkte.

² Vgl. Luzius MADER: Neues Konzept der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit in der Bundesverwaltung, *Gesetzgebung heute 1990/3*, S. 71 ff., insbesondere S. 77.

Grundlage dafür, dass wichtige Punkte nicht vergessen, werden und tragen dazu bei, dass ein Gesetzgebungsprojekt effizient und ohne grosse Überraschungen durchgeführt werden kann. Das Kursangebot versuchte denn auch, methodische Grundsätze für die Gesetzgebungsarbeit zu vermitteln, und legte seinen Hauptakzent nicht nur auf die Ausarbeitung eines Erlasskonzeptes und die redaktionelle Arbeit, sondern auch die notwendigen Vorarbeiten (Problemanalyse, Bestimmung der Ziele, Prüfung und Auswahl der Instrumente)³.

Gerade in diesem Punkt besteht ein grosser Nachholbedarf. Nicht nur werden Juristinnen und Juristen diesbezüglich nicht oder nur ungenügend ausgebildet; lftmals werden die verantwortlichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter offenbar in der Praxis zu der für jedes Gesetzgebungsprojekt entscheidenden Phase der Planung und Vorbereitung nicht oder lediglich marginal beigezogen. Dem entgegenzutreten, war eines der Anliegen dieses Kurses. So sollte es für die Amtsleitung selbstverständlich werden, die zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter bereits bei der Vorbereitung und Planung der Gesetzgebungsarbeit beizuziehen. Umgekehrt müssen diese Personen über die notwendigen Kenntnisse verfügen, diese Phase aktiv mitzugestalten.

3. Aufbau und Durchführung

Der Kurs bestand aus zwei Teilen. Der erste Teil fand in der Zeit vom 29. April und 1. Juli 1992 während zehn Wochen an einem Vormittag statt und diente vor allem der Informationsvermittlung sowie der Stoffauffrischung und -vertiefung. Folgende Themen wurden dabei behandelt:

- Begriff der Rechtsetzung
- Gesetzgebungsverfahren und Projektmanagement in der Gesetzgebung
- Gesetzgebungsmethodische Grundsätze

³ Vgl. MADER (Fn 2).

- Föderalismus
- Internationales Recht
- Verfassungsgrundlage, Grundrechte und allgemeine Verfassungsgrundsätze
- Legalitätsprinzip und Delegationsproblematik
- Redaktion von Erlassen, gesetzestechnische Vorschriften und Grundsätze
- Vollzugs- und Wirkungsüberprüfung.

Als Referentin und Referenten konnten folgende Hochschuldozenten gewonnen werden: Prof. Tobias Jaag, Zürich; Dr. Jean-Daniel Delley, Genf; Prof. Thomas Fleiner, Freiburg; Prof. Walter Kälin, Bern; Prof. Béatrice Weber-Dürler, Zürich; Prof. Georg Müller, Zürich; Prof. Jean-François Aubert, Neuenburg sowie Prof. Dieter Freiburghaus, IDHEAP Lausanne.

In der Regel gaben die externen Referenten eine Einführung in das Thema. Koreferentinnen und Koreferenten aus der Bundesverwaltung nahmen dann aus ihrer Sicht zum Thema Stellung. Dieses System ermöglichte, dass der gleiche Themenbereich unter den unterschiedlichen Perspektiven der Lehre und der Praxis vermittelt werden konnte. Anschliessend wurden in Gruppen oder im Plenum anhand konkreter Fallbeispiele und Übungen spezielle Probleme besprochen, und die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer versuchten gemeinsam, auf Fragen Lösungsvorschläge zu erarbeiten und aufzuzeigen. Als Gesprächsforum boten die Diskussionen Gelegenheit, sich der Probleme der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer anzunehmen, sie in den verschiedenen Bereichen auf Schwierigkeiten hinzuweisen oder ihnen Tips und Unterstützung für ihre Gesetzgebungsarbeit mit auf den Weg zu geben.

Der zweite Kursteil dauerte vom 23. - 27. November 1992 und wurde in Interlaken durchgeführt. Es ging - gemäss der Zielsetzung - dabei nicht nur um die rein juristischen oder sprachlich-redaktionellen Aspekte, sondern auch um die Vorbereitung und die Organisation der Gesetzgebungstätigkeit. Unter der Leitung von Angehörigen des Bundesamtes für Justiz wurden die Kursteilnehmerinnen und -teil-

nehmer eingeladen, in Gruppen folgende Stadien eines Gesetzgebungsprojektes zu erarbeiten und durchzuspielen:

- Planung und Organisation des Gesetzgebungsverfahrens (Auftragsanalyse/Vorprojekt)
- Vorbereitung der Arbeit einer Studienkommission
- Erlassredaktion
- Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens
- Ämterkonsultation- und Mitberichtsverfahren vor der Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat
- parlamentarisches Verfahren.

Als konkretes Beispiel diene die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimnisvorbehalt, wonach die Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch haben, auf Verlangen in Akten der Bundesverwaltung Einsicht zu nehmen und über Vorgänge Auskunft zu erhalten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interesse dem entgegenstehen⁴. In die entsprechende Problematik eingeführt wurde durch eine Diskussion mit den Herren Dr. Denis Barrelet, Bundeshauskorrespondent von "24 heures", und Yves Seydoux, Informationschef des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, sowie durch ein Referat von Frau Dr. Isabelle Häner Eggenberger, Universität Zürich.

4. Beurteilung und Ausblick

Da es sich bei diesem Ausbildungskurs um ein Pilotprojekt handelte, legte das Bundesamt für Justiz besondern Wert auf die Evaluation des Kurses. Aufgrund der überwiegend positiven Reaktionen der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer, aber auch der Referentinnen und Referenten darf die erste Auflage des neuen Ausbildungskurses im grossen und ganzen als gelungen, nützlich und gewinnbringend bezeichnet werden.

⁴ Vgl. den Bericht über die Legislaturplanung 1991 - 1995, Ziel 59: Bürgernähe durch mehr Transparenz, BBl 1992 III 133 f.

Aus den Antworten der Evaluationsbogen zu den einzelnen Veranstaltungen des ersten Kursteils spricht allerdings der klare Wunsch, die theoretischen Ausführungen möglichst kurz zu halten und der Behandlung von praktischen Übungen mehr Zeit einzuräumen. Bezüglich des zweiten Kursteils zeigt es sich, dass die Übung über die Planung und Organisation des Gesetzgebungsverfahrens - nicht unerwartet (vgl. Bemerkungen zur Zielsetzung) - auf besondere Schwierigkeiten stiess. Dieser Tatsache gilt es bei der nächsten Kursdurchführung Rechnung zu tragen.

Abgesehen davon drängen sich keine grösseren Änderungen für den Kurs 1993/94 auf: der erste Teil in der Zeit zwischen anfangs September und anfangs Dezember 1993 (mit einem Unterbruch während der Herbstferien), der zweite Teil zwischen dem 17. und 21. Januar 1994 stattfinden. Der Kurs wird in der offiziellen Publikation des Kursangebotes des Eidg. Personalamtes ausgeschrieben, der auch Anmeldeformulare beiliegen.

II Die Sicht einer Teilnehmerin⁵

Meine Teilnahme an dem vom Bundesamt für Justiz durchgeführten Ausbildungskurs für Gesetzgebungslehre und -methodik erfolgte in der Erwartung, praxisbezogene Anregungen für die Gesetzgebungsarbeit zu erhalten. Ich wollte mich im Rahmen dieses Kurses für einmal nicht in erster Linie materiell mit einer bestimmten Materie auseinandersetzen, sondern eine Gesetzgebungs-Methodik entwickeln lernen, welche auf ein *beliebiges* Projekt übertragbar ist. Es sei vorweggenommen, dass der Kurs meine diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen vermochte.

Während im ersten Teil des zweiwöchigen Kurses (je 1/2 Kurstag pro Woche) eher theoretisches Grundwissen vermittelt wurde, konnten im Rahmen des zweiten Kursteils im Verlaufe eines einwöchigen Aufenthalts in Interlaken praxisnahe Erfahrungen und neue Er-

⁵ Jacqueline Künzi ist Fürsprecherin.

kenntnisse gesammelt werden. Nachfolgend werde ich mich auf eine kurze Beschreibung des zweiten Kursteils beschränken.

Aufgrund der zwischen den Herren Dr. Denis Barrelet, Bundeshauskorrespondent von "24 heures" und Yves Seydoux, Informationsschef des EVD, geführten Diskussion über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung vermochten wir uns gleich zu Beginn des Kurses ein ausgewogenes Bild über jene Thematik zu machen, welche Gegenstand der weiteren Übungsarbeiten bilden sollte. Wir konnten uns deshalb in der Folge ohne grossen Einarbeitungsaufwand anhand praktischer Gruppenarbeiten dem eigentlichen Thema des Kurses - der Gesetzgebungslehre und -methodik - widmen.

Bei der ersten Übung ging es um die Frage, wie die Planung und Organisation eines Gesetzgebungsprojekts an die Hand zu nehmen sei. Das Ziel dieser Übung bestand darin, den Gesetzgebungsauftrag zu analysieren und ein Vorprojekt zu erarbeiten. Welcher mit einem Gesetzgebungsauftrag betraute Projektverantwortliche würde sich in dieser Situation nicht ein "Patentrezept" wünschen, welches eine effiziente und erfolgreiche Auftrags erledigung gewährleistet? Wenn es auch dieses "Patentrezept" nicht geben mag, so bestehen doch gewisse methodische Kriterien, welche unabhängig vom konkreten Auftrag bei der Ausarbeitung eines Erlasses zu beachten sind.

In diesem Zusammenhang wurden wir mit dem Begriff "Projekt-Management" vertraut gemacht. Das Projekt-Management bildet auch Gegenstand des in Ausarbeitung begriffenen "Leitfadens für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes", dessen provisorische Fassung uns das Bundesamt für Justiz freundlicherweise für die Gruppenarbeiten zur Verfügung gestellt hat.

Der Begriff Projekt-Management umfasst die Projektführung - welche man als Projekt-Management im engeren Sinn bezeichnen könnte - sowie die Problemlösungsmethoden und die vorgegebenen Ablaufphasen des Projekts. Als "Projekt-Management" im engeren Sinn können alle planenden, überwachenden, koordinierenden und steuernden Massnahmen verstanden werden, denen über die eigentliche Problemlösung hinaus bei der Um- oder Neugestaltung von Gesetzen Beachtung zu schenken ist.

Im Rahmen der Gruppenarbeiten wurde klar, dass es sich trotz des in der Praxis meist vorherrschenden Zeitdrucks lohnen dürfte, das Projekt-Management im oben beschriebenen Sinn nicht zu vernachlässigen. Wer sich selbst Rechenschaft über seinen Auftrag und dessen Rahmenbedingungen gibt, wer eine klare Vorstellung von den sachlichen Problemen und allfälligen ersten Lösungsansätzen hat und wer sich bewusst ist, in welchem politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Umfeld der Gesetzbearbeitungsauftrag anzusiedeln ist, kann auf einer soliden Entscheidungsgrundlage einen Vorschlag für das weitere Vorgehen ausarbeiten und das eigene Projekt insgesamt zielstrebig vorantreiben. So lässt sich auch vermeiden, später auf Schwierigkeiten zu stoßen, welche bei sorgfältiger Planung und Auftragsanalyse voraussehbar gewesen wären und vielleicht hätten umgangen werden können.

Während das Projekt-Management die meisten von uns doch noch etwas ungewohnt anmutete, wurden wir bei den anderen Übungen wie Redaktion eines Erlassentwurfs, Auswertung eines Vernehmlassungsverfahrens oder Durchführung einer Ämterkonsultation oder eines Mitberichtsverfahrens eher wieder mit Altvertrautem konfrontiert. Dennoch vermochte die Kursleitung auch in diesen Bereichen neue Impulse zu geben und konnte uns immer wieder veranlassen, "eingespielte Mechanismen" zu überprüfen.

Als persönliche Bereicherung empfunden habe ich jedoch speziell die interessanten Gruppenarbeiten. Hier bot sich Gelegenheit, von den Erfahrungen, welche andere Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer bei der Gesetzgebungsarbeit innerhalb ihres Tätigkeitsbereichs gesammelt haben, zu profitieren und - über die Gesetzgebungsarbeit hinaus - die eigenen Arbeitsmethoden zu überdenken. Insofern mag man es bedauern, dass die Gruppenzusammensetzung während der ganzen Kursdauer unverändert blieb. Eine gewisse Rotation innerhalb der verschiedenen Arbeitsgruppen hätte dazu beitragen können, den Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmern im oben beschriebenen Sinn noch stärker zu fördern.

Bei einer Gesamtwürdigung des erstmals in dieser Form durchgeführten Ausbildungskurses ergibt sich aus meiner persönlichen Sicht, dass das Bundesamt für Justiz ein Kurskonzept entwickelt hat, wel-

ches eine praxisnahe Weiterbildung in der Gesetzgebungslehre und -methodik bietet. Diesen Beitrag möchte ich mit einem ausdrücklichen Dank an die Kursverantwortlichen schliessen, welche für eine reibungslose Organisation der Veranstaltung gesorgt haben.