

Projektmanagement bei Rechtsetzungsvorhaben: Vom Modell zur Wirklichkeit¹

HANS GEORG NUSSBAUM²

1. Einleitung

Die Abwicklung von Rechtsetzungsvorhaben nach den Grundsätzen des Projektmanagements³ ist nach wie vor zu wenig bekannt und bereitet den betroffenen Juristinnen und Juristen einige Mühe. Der nachfolgende Beitrag versucht deshalb im Sinne einer *Einführung* aufzuzeigen, was

¹ Zum Thema Projektmanagement bei Rechtsetzungsprojekten und Gesetzgebungsmethodik vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, *Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes* (Gesetzgebungsleitfaden), Bern 1995, Ziff. 2 ff. Der Gesetzgebungsleitfaden erscheint im Herbst 1995 und kann bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale bestellt werden. Im folgenden wird jeweils auf entsprechende Verweisungen verzichtet. Die nachfolgenden Ausführungen basieren zudem auf einem am 15. September 1994 im Rahmen des vom Bundesamt für Justiz durchgeführten Ausbildungskurses für Gesetzgebungslehre und -methodik gehaltenen Referat.

² Ich danke meiner Frau RUTH sowie Frau lic. iur. PRISCA GROSSENBACHER-FREI, Chefin der Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik des Bundesamtes für Justiz, für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die wertvollen Hinweise. Die hier vertretene Ansicht ist meine persönliche Meinung. Die Ausführungen weichen deshalb teilweise, insbesondere was die Bezeichnungen betrifft, von denjenigen des Gesetzgebungsleitfadens ab.

³ Zum Projektmanagement im allgemeinen vgl. etwa folgende Literatur: EIDG. PERSONALAMT, *Projektmanagement in der Bundesverwaltung*. Ein Handbuch mit den Grundlagen des Projektmanagements, Bern 1992 (zit. Bundesverwaltung); EIDG. PERSONALAMT, *Der nächste Schritt - Projektmanagement!* Ein Leitfaden, Bern 1993 (zit. Schritt); EIDG. PERSONALAMT, *Projektmanagement!* Starthilfe, Bern 1994 (zit. Starthilfe); REINHARD HABERFELLNER u.a., *Systems Engineering. Methodik und Praxis*, hrsg. von W. F. DAENZER und F. HUBER, Zürich 7. Aufl. 1992; WALTER A. KUMMER/ROLAND W. SPÜHLER/RUDOLF WYSSEN, *Projekt Management. Leitfaden zu Methode und Teamführung in der Praxis*, Zürich 3. Aufl. 1991.

unter Projektmanagement im Zusammenhang mit Rechtsetzungsvorhaben zu verstehen ist. Ergänzt wird die Einführung durch einige Betrachtungen, wie sich die Anwendung des Projektmanagements in die Tat umsetzen lässt. Die Ausführungen beschränken sich auf das Wesentlichste. Zu viele Informationen beeinträchtigen den Blick fürs Ganze und sind dem Charakter einer Einführung abträglich. Auf Themen wie Teamarbeit, Konfliktbewältigung, Entscheidungstechniken, psychologische Aspekte oder Unterstützung durch Informatik kann deshalb ebensowenig näher eingegangen werden wie auf Fragen der Rechtsetzungsmethodik im allgemeinen.

Die folgenden Erläuterungen stellen das Projektmanagement bei Rechtsetzungsvorhaben als *Modell* dar. Das Instrument des Projektmanagements muss jeweils massgeschneidert und situationsbezogen eingesetzt werden - Projektmanagement kann man nicht im Warenhaus von der Stange kaufen.⁴

Die Darstellung bezieht sich auf den Erlass eines Bundesgesetzes. Sie kann jedoch ohne weiteres auf den Erlass von Verordnungen oder auf kantonale Rechtsetzungsvorhaben übertragen werden.

2. Grundzüge des Projektmanagements von Rechtsetzungsvorhaben

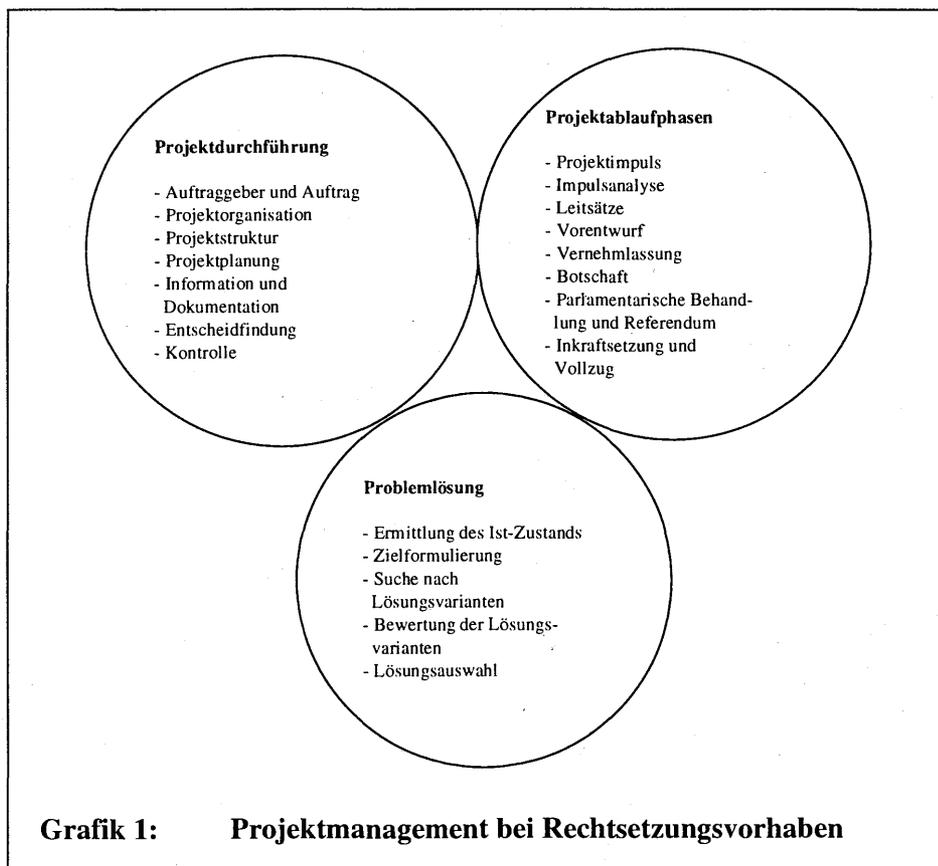
Projektmanagement hat die Abwicklung eines Projekts zum Gegenstand. Unter einem Projekt wird ein in der Regel grösseres und aufgrund seiner Rahmenbedingungen einmaliges Vorhaben verstanden. Ein Projekt ist beispielsweise durch folgende Faktoren gekennzeichnet⁵:

⁴ PETER HEINTEL, EWALD E. KRAINZ, Projektmanagement. Eine Antwort auf die Hierarchiekrise, Wiesbaden 2. Aufl. 1990, S. 42.

⁵ Die Definitionen eines Projekts weichen teilweise voneinander ab: EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/2; Schritt, S. 13; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 241 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 1.3. Vgl. auch JÜRGEN HANSEL/GERO LOMNITZ, Projektleiter-Praxis. Erfolgreiche Projektabwicklung durch verbesserte Kommunikation und Kooperation, Berlin/Heidelberg 1987, S. 2 mit Hinweis auf DIN 69 900.

- Zielvorgabe
- Neuheitsaspekt
- Komplexität
- Zusammenarbeit verschiedener Stellen
- zeitliche, finanzielle, personelle oder andere Begrenzungen
- Unterteilung in Ablaufphasen.

Jede Gesetzgebung visiert ein bestimmtes Ziel an. Oftmals sind die durch die Gesetzgebung zu lösenden Probleme neu, weil sich die zu beantwortenden Fragen früher nicht oder nicht in dieser Form gestellt haben. Poli-



tische, soziale oder wirtschaftliche Probleme sind nicht einfach zu lösen, da sie oft sehr vielschichtig und miteinander verknüpft sind. Im Rechtsetzungsverfahren spielen vor allem die politischen Einflussfaktoren eine bedeutende Rolle. In vielen Fällen ist wegen der Komplexität der Situation die Zusammenarbeit von Experten aus den verschiedensten Fachbereichen unumgänglich. Jedes Rechtsetzungsvorhaben wird durch ein bestimmtes Ereignis ausgelöst und dauert bis spätestens zum Inkrafttreten des Gesetzes oder zur Verwerfung der Vorlage in der Volksabstimmung. Zudem zwingt die finanzielle Situation der öffentlichen Hand die Verwaltung, ihr Personal und ihre übrigen Ressourcen bewusst einzusetzen. Rechtsetzungsverfahren sind Prozesse, die sich über mehrere Jahre erstrecken. Wie beim Wandern ist es sinnvoll, während des Verfahrens Marschhalte einzuschalten und dabei zu entscheiden, welcher Weg eingeschlagen werden soll. Aus diesen Gründen kann auch ein *Rechtsetzungsvorhaben* grundsätzlich als *Projekt* betrachtet werden.

Unter Projektmanagement ist ein methodisches Verfahren zur Lösung eines Problems und als Überbegriff für alle planenden, überwachenden, koordinierenden und steuernden Massnahmen⁶ zu verstehen, welches aus den drei Hauptelementen⁷ "Projektdurchführung", "Projektlaufphasen" und "Problemlösung" besteht (vgl. Grafik 1).

Projektmanagement bedeutet indessen nicht nur das Vorhandensein der drei erwähnten Hauptelemente mit ihren Bestandteilen: Für das Projektmanagement wesentlich ist vielmehr das *Zusammenspiel der drei Hauptelemente*, ihre Beziehungen zueinander sowie die gegenseitigen Beeinflussungen. So wirkt sich beispielsweise die Projektdurchführung sowohl auf jede Projektlaufphase (z.B. durch Strukturierung oder Kontrolle) als auch auf die Problemlösung aus (z.B. durch Information und Dokumentation); oder: die Arbeiten während der Projektlaufphasen werden zu einem grossen Teil durch die Problemlösungsmethodik beeinflusst (z.B. durch zyklusweises Vorgehen).

Auf die einzelnen Hauptelemente mit ihren Bestandteilen möchte ich im folgenden näher eingehen.

⁶ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 240.

⁷ Ähnlich auch EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Schritt, S. 9; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 1.2.

3. Projektdurchführung

Unter "Projektdurchführung" ist der organisatorische *Managementteil* zu verstehen. Dieses Hauptelement besteht aus sieben Teilen.⁸

3.1 Auftraggeber und Auftrag

Im Bau- oder Informatikbereich - hier wurde Projektmanagement am frühesten angewendet - ist in der Regel klar, wer der Auftraggeber ist. Bei der Gesetzgebung ist dies weniger eindeutig, weil je nach Verfahrensstadium verschiedene Entscheidungsträger beteiligt sind: Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung.⁹ Nach WALTER BUSER obliegt denn auch die Verantwortung für den Rechtsetzungsauftrag sowohl der Bundesversammlung als auch dem Bundesrat.

Diese zweigeteilte und recht unklare Abgrenzung der Verantwortung ist aus der Sicht des Projektmanagements wenig hilfreich. Der Auftraggeber eines Rechtsetzungsprojekts sollte eine Person sein, die gewillt und im Rahmen ihrer Funktion in der Lage ist, sich - soweit erforderlich - während der ganzen Verfahrensdauer mit dem Vorhaben auseinanderzusetzen, die wichtigsten Zwischenentscheide - sogenannte Meilenstein-Entscheide - zu fällen, die benötigten Mittel freizugeben sowie die ihr zugewiesenen Aufgaben gemäss dem vereinbarten Zeitplan zu erledigen¹⁰. Schwierigkeiten können sich dann ergeben, wenn der Auftraggeber nicht gleichzeitig Entscheidungsinstanz ist. Besonders ausgeprägt sind derartige Situationen bei Projekten im öffentlichen Bereich. Es besteht die Gefahr, dass die Entscheidungsinstanz - bei einem Rechtsetzungsvorhaben das Parlament (unter Vorbehalt der Volksabstimmung) - im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung von anderen Vorstellungen der Problemlösung aus-

⁸ Andere Darstellungen. Vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/5; Schritt, S. 9; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 1.2.

⁹ Nach WALTER BUSER, Die Organisation der Rechtsetzung, obliegt denn auch die Verantwortung für den Rechtsetzungsauftrag sowohl der Bundesversammlung als auch dem Bundesrat, ZSR, n.F. 93 (1974), II. Halbband, S. 418 ff.

¹⁰ Vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Schritt, S. 31, und 55; Starthilfe, S. 9; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 267; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 3.1.

geht.¹¹ Als Auftraggeber eines Rechtsetzungsprojekts kommt am ehesten die *Departementschefin* oder der *Departementschef* in Frage.¹² Diese Aufgabe kann für die Departementsleitung zu einer gewissen Mehrbelastung führen, weil sie von Beginn an intensiv in das Rechtsetzungsvorhaben einbezogen wird. Indessen sollte sich die Departementsleitung dieser Aufgabe nicht entziehen, wenn sie nicht die (politische) Kontrolle über das Projekt verlieren will.

Es empfiehlt sich, dass der Auftraggeber aufgrund einer Impulsanalyse¹³ einen schriftlichen *Auftrag*¹⁴ erlässt. Dieser enthält beispielsweise folgende Punkte¹⁵:

- Orientierung über die Ausgangslage und das zu lösende Problem;
- Skizze der Zielsetzung des geplanten Gesetzes: Zielinhalt (um was geht es?), Zielausmass (wie gut muss die Lösung sein und welches sind die Kontrollkriterien?), Geltungsbereich und Rahmenbedingungen;
- Angabe möglicher Lösungsvarianten mit Hinweisen auf Eignung, Risiken und Widerstände;
- Entscheid über personelle, finanzielle und weitere Ressourcen;
- Einsetzung der Projektorganisation und Festlegung der Verantwortung sowie der Kompetenzen;

¹¹ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 101.

¹² Bereits Ziff. 2 Abs. 1 der Richtlinien des Bundesrats vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung hält fest, dass das in der Sache zuständige Departement den Auftrag zur Ausarbeitung des Vorentwurfs erteilt (im folgenden: *RLVG*; *BBl* 1970 I 993 und 1976 II 949; die Richtlinien sind auch in Anhang 1 des Gesetzgebungsleitfadens abgedruckt).

¹³ Vgl. Ziff. 4.2 dieses Aufsatzes..

¹⁴ Vgl. auch Ziff. 2 ff. *RLVG* (Fn. 12) und Ziff. 24 der Richtlinien des Bundesrats vom 3. Juli 1974 für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen (Kommissions-Richtlinie; *BBl* 1974 II 467, 1977 II 690 und 1992 II 711; die Richtlinien sind auch im Anhang 2 des Gesetzgebungsleitfadens abgedruckt).

¹⁵ Vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/4; Schritt, S. 51 mit Checkliste "Inhalt Projektauftrag"; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 248 ff.

- Abstecken des Handlungsspielraums;
- Strukturierung des Vorhabens: Festlegung der Projektablaufphasen und der Meilensteine;
- Entscheid über weiteres Vorgehen;
- grobe Terminplanung für das gesamte Vorhaben und Detailplanung für die nächste Ablaufphase.

Ein schriftlicher Auftrag schafft für alle Beteiligten Klarheit und erleichtert der Projektleitung die Arbeit.¹⁶ Er bildet den *organisatorischen und inhaltlichen Grundstein des gesamten Vorhabens und des ganzen Verfahrensablaufs* und beschränkt sich nicht auf den unmittelbar nächsten Schritt.¹⁷ Selbstverständlich kann der Auftrag zu Beginn eines Vorhabens nicht alles regeln, sondern nur das, was in diesem Zeitpunkt bereits bekannt ist. Bei den Meilensteinen entscheidet der Auftraggeber jeweils über das weitere Vorgehen, mit Vorteil an einer gemeinsamen Sitzung mit der Projektoberleitung und der Projektgruppe.¹⁸ Er kann dabei die Projektorganisation ändern, die Verantwortung und Kompetenzen neu festlegen oder der inhaltlichen Gestaltung der Vorlage eine andere Richtung geben. Der Auftraggeber muss den ursprünglichen Auftrag laufend der jeweiligen Situation anpassen und ergänzen.

¹⁶ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3) halten dafür, dass die Projektleitung zur Formulierung des Auftrags beigezogen werden sollte (S. 249). M.E. wird die Projektleitung erst mit dem Auftrag eingesetzt. Somit kann bestenfalls die für die Projektleitung vorgesehene Person daran beteiligt werden.

¹⁷ Der Projektauftrag unterscheidet sich deshalb von einer Verfügung über die Einsetzung einer Expertenkommission, da diese lediglich einen Teilaspekt der Organisation des Gesetzgebungsverfahrens regelt. Zum Inhalt einer Einsetzungsverfügung: vgl. Ziff. 25 der Kommissions-Richtlinie (Fn. 14). HABERFELLNER u.a. (Fn. 3) sind allerdings der Ansicht, dass es bei unklaren Ausgangssituationen zweckmässig ist, einen Projektauftrag nur für die jeweils folgende Phase zu vereinbaren (S. 102).

¹⁸ KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 3.2.

3.2 Projektorganisation

3.2.1 Allgemeines

In der Projektmanagementlehre gilt eine spezifische Projektorganisation als notwendiger Bestandteil des Projektmanagements.¹⁹ Das schliesst aber nicht aus, dass auch in Fällen, in denen grössere Vorhaben durch die bestehende Linienorganisation realisiert werden, gewisse Elemente des Projektmanagements (insbesondere Etappierung in Projektablaufphasen und Anwendung des Problemlösungszyklus) für die Auftragserfüllung nützlich sind und die Problemlösung erleichtern. Aufgrund der komplexen Problemstellung dürfte die Einsetzung einer besonderen Projektorganisation für die meisten Rechtsetzungsvorhaben ohnehin angezeigt sein.

Neben dem Auftraggeber sind in sehr vielen Fällen die *Projektleitung* und die *Projektgruppe* ständig an einem Projekt beteiligt: Der Projektleiterin oder dem Projektleiter obliegt die operative Leitung des Projekts.²⁰ Die Projektleitung wird allenfalls durch die *Projektgruppe*²¹ unterstützt, welche aus weiteren Personen besteht, die für das Projekt eingesetzt werden.

Eine gewählte Organisationsform muss nicht während des ganzen Projektverlaufs bestehen bleiben. Je nach Situation drängt sich eine Änderung der Projektorganisation in den verschiedenen Ablaufphasen auf.²²

Bei umfassenderen Projekten besteht zudem oft zusätzlich eine *Projekt-oberleitung* (auch als Kerngruppe, Steuerungs-, Lenkungs-, Leitungs- oder Projektausschuss bezeichnet). Sie sollte für die gesamte Projektdauer bestehen bleiben²³ und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern

¹⁹ Vgl. z.B. HEINTEL/KRAINZ (Fn. 4), S. 28.

²⁰ EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Schritt, S. 31; Starthilfe, S. 11; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 267 ff.

²¹ EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Schritt, S. 31; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 267.

²² Vgl. KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 4.1.

²³ EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/23; Schritt, S. 31.

wichtiger, kompetenter oder betroffener Kreise zusammen, welche durch ihre Mitwirkung am Projekt eine Mitverantwortung tragen.²⁴ Die Projektoberleitung ist eine Art "Verwaltungsrat" des Projekts und der Projektleitung als "Direktion" übergeordnet und somit im allgemeinen nicht identisch mit der Projektgruppe.²⁵ Die Projektleitung nimmt indessen vielfach in der Projektoberleitung Einsitz (wenn auch nur mit beratender Stimme). Zur Hauptaufgabe der Projektoberleitung gehört nicht nur die Vorberatung der Meilenstein- oder anderer Entscheide für den Auftraggeber, sondern sie bildet den Kristallisationspunkt für sämtliche Tätigkeiten und gibt der Projektgruppe Rückendeckung.²⁶ Es wird auch die Meinung vertreten, die Projektoberleitung analysiere und formuliere den Auftrag.²⁷

Grundsätzlich werden drei Arten von Projektorganisationen unterschieden.²⁸ Sie lassen sich vor allem im Verhältnis der Projektgruppe zur bestehenden Linienorganisation von einander abgrenzen²⁹:

- *Reine Projektorganisation:*
Die Mitglieder der Projektgruppe arbeiten *ausschliesslich* für das Projekt. Die Reine Projektorganisation besteht parallel zur bestehenden Linienorganisation. Eine solche Organisation ist besonders dann geeignet, wenn es sich um ein länger dauerndes Projekt handelt und die Mitarbeitenden durch dieses voll ausgelastet sind.
- *Projektkoordination (Einfluss-Projektorganisation):*
Hier wird die bisherige Organisationsstruktur nicht verändert. Die Projektleitung besitzt lediglich eine Koordinationsfunktion zwischen den Mitgliedern der Projektgruppe, die weiterhin in ihren bisherigen

²⁴ KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 5.1.

²⁵ KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 5.2.

²⁶ EidG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/23; Schritt, S. 31; vgl. auch EidG. PERSONALAMT (Fn. 3), Starthilfe, S. 11, und HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 267.

²⁷ EidG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/23; Schritt, S. 31; Starthilfe, S. 11.

²⁸ EidG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/17 ff.; Schritt, S. 27 ff. und S. 53; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 254 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 4.1 ff.

²⁹ Vgl. auch KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 4.1.

organisatorischen Einheiten verbleiben. Diese Organisation hat eine wesentliche Schwäche, denn die Projektleitung verfügt über keine klaren Kompetenzen. Es kann zu Differenzen und Schwierigkeiten mit der Linienorganisation kommen.

- *Matrix-Projektorganisation:*

Die dritte Form des Projektmanagements ist eine Mischform: Die Mitglieder der Projektgruppe verbleiben zwar in ihren bisherigen organisatorischen Einheiten, in bezug auf das Projekt sind sie jedoch der Projektleitung unterstellt. Die Matrixorganisation ist die am häufigsten eingesetzte Projektorganisation. Allerdings kann es auch hier, zum Beispiel bei der Prioritätensetzung, zu Schwierigkeiten kommen.

Die besondere Projektorganisation stellt hohe Anforderungen an die Leitung und setzt besondere Managementqualifikationen voraus, da sich Hierarchieverhalten und Projektmanagement widersprechen und sich in manchen Fällen gar ausschliessen. Deshalb können sich im Verhältnis zur Hierarchie oder innerhalb der Projektgruppe Nachteile einstellen.³⁰

Es stellt sich die Frage, ob sich die aus der Betriebswirtschaftslehre stammende und auf ein Unternehmen zugeschnittene Theorie der Projektorganisation ohne weiteres auf ein Rechtsetzungsprojekt übertragen lässt.

Die Mitglieder von Projektorganisationen rekrutieren sich üblicherweise aus dem Unternehmen selbst.³¹ Die durch die Gesetzgebung zu lösenden Probleme in politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht betreffen alle Kreise unseres Staates. Bereits 1974 hielt der Bundesrat fest, dass zur Lösung von Aufgaben, welche mehrere Instanzen berühren oder für die besondere Fachkenntnisse aus verschiedenen Bereichen und Stufen massgebend sind, mehrdimensionale Organisationen in Form von Kommissionen, Arbeits- oder Projektgruppen eingesetzt werden können, deren interne Gliederung an kein Schema gebunden ist und sich ausschliesslich nach den Bedürfnissen des konkreten Falles richtet.³² Die

³⁰ HEINTEL/KRAINZ (Fn. 4), S. 29 f.

³¹ In diesem Sinne HEINTEL/KRAINZ (Fn. 4), S. 79.

³² Richtlinien des Bundesrats vom 28. August 1974 über die Verwaltungsführung im Bunde (RVF), S. 22.

Projektorganisation eines Rechtsetzungsprojekts darf sich deshalb nicht nur auf die Verwaltung beschränken, sondern muss auch Personen ausserhalb der Verwaltung mit einbeziehen. Diesem Umstand wird seit langer Zeit Rechnung getragen durch die Einsetzung von Arbeitsgruppen sowie von Studien- und vor allem Expertenkommissionen.³³

Der Auftrag solcher Arbeitsgruppen und Kommissionen beschränkt sich in der Regel lediglich auf das Vorverfahren der Gesetzgebung.³⁴ Ein Gremium, welches während der gesamten Verfahrensdauer zur Verfügung steht, fehlt indessen.

3.2.2 Beispiele von Projektorganisationen von Rechtsetzungsprojekten

Seit einiger Zeit werden auch für Rechtsetzungsprojekte besondere Projektorganisationen mit teilweise komplizierten Strukturen eingesetzt.

So steht beispielsweise für die *Totalrevision der Bundesverfassung* dem Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements nicht nur ein Leitungsausschuss, sondern auch ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite. Dem Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung im Bundesamt für Justiz kommt die Funktion der Projektleitung zu. Dieser unterstehen sechs Arbeitsgruppen, die sich vorwiegend aus Angehörigen des Bundesamtes für Justiz, teilweise aber auch anderer Departemente, zusammensetzen. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppen arbeiten ausschliesslich für das Projekt, andere lediglich zeitweise. Die Projektleitung hat die Aufgabe, das Verfassungsrecht nachzuführen. Experten, die dem Eidg.

³³ Arbeitsgruppen setzen sich in der Regel aus Angehörigen der Verwaltung, Studienkommissionen aus Angehörigen der Verwaltung sowie verwaltungsexternen Fachpersonen und Expertenkommissionen aus verwaltungsexternen Fachleuten unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen, politischen und geografischen Ausgewogenheiten zusammen. Welche Art von Kommission eingesetzt wird, hängt vom jeweiligen Rechtsetzungsvorhaben ab. Für ein einzelnes Vorhaben können nacheinander alle drei Organisationsformen eingesetzt werden. Im übrigen wird in der Praxis die hier vorgenommene Unterscheidung der Kommissionsarten nicht konsequent vorgenommen. Vgl. auch die Kommissions-Richtlinie (Fn. 14).

³⁴ Vgl. die *RLVG* (Fn. 12) sowie zum Ganzen: WALTER BUSER, Das Vorverfahren der Gesetzgebung, *ZBI* 85/1984, S. 145 ff.

Justiz- und Polizeidepartement unterstehen, werden zusätzlich für Reformvorhaben beigezogen.

Die Projektorganisation der *Regierungsreform 93* sieht den Bundesrat als Auftraggeber und die um die Direktoren der Eidg. Finanzverwaltung und des Eidg. Personalamts erweiterte Generalsekretärenkonferenz unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers als Projektausschuss vor. Ihr untersteht die Projektleitung mit einem vollamtlichen Projektdelegierten und weiteren Personen, insbesondere den Leitern der Teilprojekte "Strukturen", "Prozesse" und "Recht", welche aus dem Bundesamt für Flüchtlinge, dem Eidg. Personalamt und der Bundeskanzlei stammen. Zur Projektorganisation gehören zudem die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB), ein Experte, eine Kontrollgruppe sowie die Verwaltungskontrolle des Bundesrats.³⁵

3.2.3 Modell einer Projektorganisation eines Rechtsetzungsprojekts

Nicht jedes Rechtsetzungsprojekt ist so kompliziert wie die beiden erwähnten Beispiele. Die nachfolgenden Erläuterungen beschränken sich deshalb auf die Darstellung einfacherer Organisationsstrukturen.

Der Auftraggeber soll die *Projektleitung* einer erfahrenen und fähigen Person übertragen, die am ehesten dem gewünschten Anforderungsprofil entspricht.³⁶ Gerade wegen der allenfalls wechselnden Beteiligten ist es unabdingbar, dass die Projektleitung Konstanz wahrt und das Rechtsetzungsprojekt verantwortungsbewusst betreut und den verschiedenen Entscheidungsgremien wirksame Unterstützung bieten kann. Der Projektleitung stehen je nach Situation weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Seite, die entweder ausschliesslich für das Projekt tätig sind (Reine

³⁵ Vgl. die vom Projektausschuss gemäss BRB vom 11. Mai 1994 am 22. September 1994 genehmigte Projektdefinition.

³⁶ KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 11.2. Zum Anforderungsprofil vgl. HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 270 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 11.1 ff.; EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Schritt, S. 57 mit Checkliste "Anforderungen Projekt-leiterIn". Zu psychologischen Aspekten der Projektarbeit: HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 281 ff. Vgl. auch als Arbeitsinstrument für den sozial-psychologischen Bereich des Projektmanagements: JÜRGEN HANSEL/GERO LOMNITZ (Fn. 5).

Projektorganisation) oder die nur einen Teil ihrer Tätigkeit dafür einsetzen (Matrix-Projektorganisation, ev. Projektkoordination).

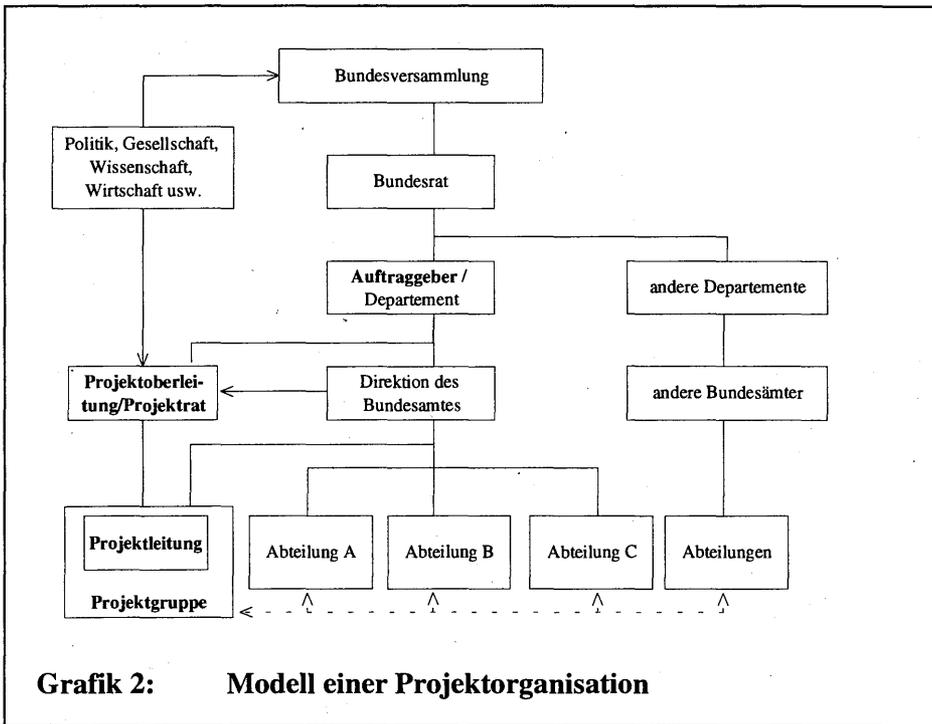
Die Projektleitung, unterstützt durch die Projektgruppe:

- erstellt im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung beispielsweise Grundlagen- oder Diskussionspapiere für eine allenfalls bestehende Expertenkommission;
- führt das Protokoll der Kommission und führt deren Aufträge aus³⁷;
- verfasst gestützt auf Grundsatzbeschlüsse den Vorentwurf und den erläuternden Bericht dazu;
- formuliert die im Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens notwendigen Anträge an den Bundesrat;
- bereitet die Unterlagen für das Vernehmlassungsverfahren vor;
- stellt die Vernehmlassungsergebnisse zusammen;
- überarbeitet den Gesetzesentwurf und schreibt den Entwurf für die Botschaft;
- unterstützt die Departementschefin oder den Departementschef im parlamentarischen Verfahren;
- erstattet periodisch dem Auftraggeber Bericht über den Projektstand usw.

Sofern keine Projektoberleitung besteht, untersteht die Projektleitung in der Regel direkt dem Auftraggeber. Bei Rechtsetzungsprojekten ist dies meistens nicht so, weil nach wie vor das Hierarchiedenken dominiert: Die Projektleitung bleibt organisatorischer Bestandteil des Bundesamtes und untersteht dessen Direktion. Gerade in diesen Fällen ist es besonders wichtig, dass das für das Rechtsetzungsprojekt zuständige Direktionsmitglied des Bundesamtes jeweils in den Arbeitsgruppen und Kommissionen vertreten ist oder darin sogar den Vorsitz führt.³⁸ Dadurch kann der erforderliche Informationsaustausch zwischen diesen Gremien, dem Auftraggeber und der Projektleitung sichergestellt werden.

³⁷ Vgl. Ziff. 4 Abs. RLVG (Fn. 12).

³⁸ Vgl. Ziff. 4 Abs. 2 RLVG (Fn. 12).



Die Praxis, wonach sich eine Arbeitsgruppe oder Studien- bzw. Expertenkommission lediglich zeitweise mit einem Rechtsetzungsprojekt befasst, halte ich nicht für befriedigend. Ein solches Vorgehen hat zwar den Vorteil, dass es sehr flexibel gehandhabt werden kann. Sein Nachteil besteht aber darin, dass eine die Projektleitung ständig begleitende Instanz neben dem Auftraggeber gerade dann fehlt, wenn man sie benötigte. Sowohl für die Totalrevision der Bundesverfassung als auch für die Regierungsreform 93 wurden deshalb ständige Gremien (Leitungs- bzw. Projektausschuss, wissenschaftlicher Beirat) eingesetzt.

Es ist sinnvoll, für die ganze Dauer des Rechtsetzungsprojekts eine Projektoberleitung einzusetzen, in der je nach Situation Politik, Gesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft vertreten sind und die der Projektleitung übergeordnet wäre (vgl. Grafik 2). Es ist dabei ernsthaft zu prüfen, ob die Projektoberleitung die bisherigen Arbeitsgruppen, Studien- und Expertenkommissionen ersetzen könnte. Diese zusätzlichen Funktionen der

Projektoberleitung könnten beispielsweise durch die Verwendung der neuen Bezeichnung *Projektrat* unterstrichen werden. Dem Projektrat würde demnach nicht nur die Ausarbeitung eines Vorentwurfs, sondern neu auch die Begleitung des Vorhabens bis zur Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament obliegen. Je nach Verfahrensstadium könnte der Projektrat durch Expertinnen und Experten ergänzt werden. Die Einsetzung einer Projektoberleitung bzw. eines Projektrats hätte den Vorteil, dass sich ständig ein Gremium mit dem Rechtsetzungsvorhaben auseinandersetzen würde. Dieses könnte dadurch auch zur Entlastung der Departementsleitung beitragen. Bei der Einsetzung einer Projektoberleitung bzw. eines Projektrats besteht allerdings die Gefahr, dass sich der Auftraggeber seiner Verantwortung entzieht. Zudem ist die Tätigkeit in der Projektoberleitung bzw. im Projektrat für die Mitglieder voraussichtlich recht arbeits- und zeitintensiv.

3.3 Projektstruktur

Ein Projekt ist in der Regel vom zu lösenden Problem oder der veranschlagten Zeitdauer her zu umfangreich, als dass man es ohne weiteres überblicken kann. Es empfiehlt sich deshalb, das Projekt in übersichtliche Etappen zu unterteilen.³⁹

Die Strukturierung muss sich allerdings nicht nur auf den zeitlichen Ablauf eines Projekts beziehen, sondern auch die Tätigkeiten und die Ziele können - und müssen allenfalls - strukturiert werden.⁴⁰

3.4 Projektplanung

Gerade wenn viele Personen oder Stellen an einem Projekt arbeiten, ist es notwendig, dass eine Planung vorgenommen wird. Darunter wird sowohl die gedankliche Vorbereitung künftiger, noch unbestimmter Entscheidungen als auch die Bewertung der Entscheidungsmöglichkeiten im

³⁹ Vgl. Ziff. 4. Vgl. auch KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 6.1 ff.

⁴⁰ Vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/24 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 6.2 ff.

Rahmen eines verbindlichen Auftrags verstanden. Zweck der Planung ist das Erfassen der in Frage kommenden Alternativen, solange noch Entscheidungsfreiheit besteht. Im Rahmen des Planens werden noch keine verbindlichen Entscheidungen getroffen, doch kann es zu Zwischenentscheiden kommen, die faktisch das weitere Handeln bis zu einem gewissen Grad präjudizieren.⁴¹ Im politischen Bereich muss der Bundesrat gemäss Art. 45^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes⁴² der Bundesversammlung einen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik (Legislativplanung) unterbreiten. Das Gesetzgebungsprogramm der Richtlinien nennt die Ziele der geplanten Erlasse. Für das Rechtsetzungsverfahren bestehen verschiedene Vorschriften, die zur Planung in zeitlicher Hinsicht verpflichten oder zumindest eine solche vorsehen: so muss beispielsweise ein Auftrag an eine Expertenkommission befristet werden;⁴³ die Bundeskanzlei hat halbjährlich eine Liste der geplanten Vernehmlassungsverfahren zu erstellen, die den Kantonen, Parteien und Organisationen abgegeben wird;⁴⁴ die parlamentarischen Geschäfte müssen grundsätzlich sechs Monate vor der geplanten Behandlung der Bundesversammlung angemeldet werden. Eine zeitliche Planung ist auch von Vorteil für die an einem Rechtsetzungsvorhaben beteiligten Stellen, insbesondere diejenigen, die im Rahmen eines Ämterkonsultationsverfahrens in der Regel zur Stellungnahme eingeladen werden wie die Bundeskanzlei, das Bundesamt für Justiz und die Eidg. Finanzverwaltung. Wenn diese Stellen wissen, wann die einzelnen Bundesämter ihnen ihre Erlassentwürfe zustellen, können sie ihre eigene Tätigkeit (besser) planen. Es empfiehlt sich deshalb für die Bundesämter, die an einem Rechtsetzungsprojekt ebenfalls beteiligten Stellen frühzeitig über ihre zeitliche Planung zu orientieren.

Die Planung beschränkt sich nicht nur auf die Berechnung der zeitlichen Ressourcen, sondern bezieht sich auch auf den Bedarf an Personal, Geld usw. für die Realisierung des Rechtsetzungsprojekts: Genügt das vorhandene Personal oder muss man für eine befristete Zeit neue Mitarbeiterin-

⁴¹ Vgl. RVF (Fn. 32), S. 27.

⁴² SR 171.11.

⁴³ Ziff. 2 Abs. 2 *RLVG* (Fn. 12) und Ziff. 244 der Kommissions-Richtlinie (Fn. 14).

⁴⁴ Art. 10 der Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062).

nen und Mitarbeiter anstellen? Wie kann die damit verbundene Bürofrage gelöst werden? Mit welchen Kosten ist für die Projektoberleitung bzw. den Projektrat oder die Expertenkommission zu rechnen?

Die inhaltliche Ausgestaltung eines Erlasses enthält eine weitere Komponente der Planung: So mussten zum Beispiel die zur Verfügung stehende Zahl für die versuchsweise staatliche Heroinabgabe⁴⁵ von 250 auf 900 Personen erhöht werden; die Kantone müssen genügend Haftanstaltsplätze zur Verfügung stellen, um die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht⁴⁶ wirksam vollziehen zu können.

3.5 Information und Dokumentation

Für den Erfolg eines Projekts und für eine sachgerechte Anwendung des Projektmanagements ist eine regelmässige und stufengerechte Information unentbehrlich.⁴⁷

Die *interne Information*⁴⁸ soll sicherstellen, dass alle am Projekt Beteiligten über die für ihre Aufgaben erforderlichen Informationen vollständig, zeitgerecht und in übersichtlicher Form verfügen. Dies erleichtert die Projektabwicklung. Jede Entscheidungsinstanz innerhalb eines Projekts (Auftraggeber, Projektoberleitung bzw. Projektrat, Projektleitung usw.) muss vor einer Entscheidung über alle wesentlichen Faktoren informiert sein, die für den weiteren Projektverlauf wichtig sein können.

Im Rahmen eines Gesetzgebungsvorhabens ist natürlich auch die *Information der Öffentlichkeit*⁴⁹ von grosser Wichtigkeit. Eine offene Informationspolitik ist nicht nur ein notwendiges Element der Meinungsbil-

⁴⁵ Verordnung vom 21. Oktober 1992 über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger (Art. 11, SR 812.121.5, AS 1992 2213) mit Änderung vom 3. Oktober 1994 (in Kraft seit 1. November 1994, AS 1994 3088).

⁴⁶ Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994; Referendumsvorlage *BBl* 1994 II 279 ff.

⁴⁷ Vgl. KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 11.7.

⁴⁸ Vgl. auch *RVF* (Fn. 32), S. 33 ff.

⁴⁹ Vgl. auch *RVF* (Fn. 32), S. 35.

derung, sondern auch ein Instrument zur Herstellung von Transparenz und von Vertrauen. Der Bundesrat ist verpflichtet, die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen zu orientieren.⁵⁰ Die Gesetzgebung steht dabei besonders im öffentlichen Rampenlicht. Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb als eine das gesamte Rechtsetzungsprojekt begleitende Daueraufgabe zu betrachten. Die Information der Öffentlichkeit ist ebenfalls ein Mittel der Behörden, für eine Vorlage zu werben, z.B. anlässlich der Verabschiedung der Botschaft und ganz besonders vor einer Volksabstimmung.

Für jedes Projekt ist eine *Dokumentation* über die Ergebnisse und Zwischenergebnisse der einzelnen Projektablaufphasen anzulegen, welche dem Auftraggeber, der Projektoberleitung bzw. dem Projektrat sowie der Projektleitung einen umfassenden Überblick über alle wichtigen Projektunterlagen ermöglichen soll. Eine solche Dokumentation erleichtert die Aufgabe, indem sie die Begründungen für die Ergebnisse liefert und dadurch die Glaubwürdigkeit des Vorgehens erhöht sowie spätere Detaillierungen und Modifikationen erleichtert beziehungsweise ermöglicht.⁵¹

Vor dem Abschluss eines Rechtsetzungsprojekts empfiehlt es sich im übrigen, dass die Projektleitung den Auftraggeber in einem *Schlussbericht*⁵² noch einmal über ihre Tätigkeit, den Verlauf der Arbeiten, die positiven Erfahrungen wie auch die während des Projektverlaufs eingetretenen Mängel dokumentiert. Für weitere Rechtsetzungsprojekte kann ein solcher Bericht eine wertvolle Hilfe sein, wenn daraus ersichtlich ist, was sich bewährt hat und was geändert werden soll.

⁵⁰ Art. 8 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010); vgl. auch Art. 10 des Entwurfs des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (*RVOG*, *BBl* 1993 III 1224).

⁵¹ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 55.

⁵² Nicht zu verwechseln mit dem Schlussbericht nichtständiger Kommissionen gemäss Ziff. 272 der Kommissions-Richtlinie (Fn. 14).

3.6 Entscheidungsfindung

In jedem Projekt müssen wichtige Entscheide gefällt werden. Gerade bei Rechtsetzungsvorhaben wirken sich die Entscheide des Gesetzgebers in der Regel auf das politische, soziale oder wirtschaftliche Leben massgeblich aus.

Es ist deshalb von grosser Wichtigkeit, dass die im Laufe eines Rechtsetzungsverfahrens zu treffenden Entscheide:

- gut vorbereitet werden;
- alle notwendigen Faktoren und Elemente berücksichtigen;
- sich zu Varianten und ihren Folgen aussprechen;
- begründet und somit auch später noch nachvollziehbar sind, d.h. man erkennen kann, weshalb ein Entscheid so und nicht anders getroffen worden ist.⁵³

Deshalb empfiehlt es sich stets, die Entscheidungsgrundlagen schriftlich festzuhalten (z.B. durch Aktennotizen oder Sitzungsprotokolle).

3.7 Kontrolle

Wird ein Projekt geplant (z.B. durch Zielsetzungen in inhaltlicher oder auch in zeitlicher, personeller sowie finanzieller Hinsicht), ist eine Kontrolle des Erreichten oder allenfalls nicht Erreichten unerlässlich. Denn eine Planung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel einer wirksamen und korrekten Verwaltung⁵⁴ und dient dazu, im Rahmen eines Ist-Soll-Vergleichs festzustellen, wie weit ein Projekt gediehen ist und wo und weshalb allenfalls Probleme aufgetreten sind.⁵⁵ Die Kontrolle soll beitragen, aufgrund der periodischen Information bzw. anlässlich der Meilenstein-Entscheide vorbeugende oder korrigierende Massnahmen an die Hand nehmen zu können: z.B. Verlängerung des ursprünglichen Zeitplans, zu-

⁵³ Vgl. auch *RVF* (Fn. 32), S. 30 f.

⁵⁴ *RVF* (Fn. 32), S. 32.

⁵⁵ Vgl. auch *KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN* (Fn. 3), S. 8.1.

sätzliche Freistellung von Personen für dieses Projekt, Erhöhung der Budgetposten für die Projektoberleitung bzw. den Projektrat oder die Expertenkommission.

Projektkontrolle ist deshalb ein heikles Thema, weil sich die Projektleitung und auch jede einzelne am Projekt beteiligte Person rechtfertigen muss, wenn der Ist-Soll-Vergleich nicht übereinstimmt. Gründe dafür können indessen vielschichtig sein: beispielsweise eine zu knappe Planung, ein nicht voraussehbarer Mehraufwand (z.B. bei Abklärungen), Schwierigkeiten bei der Problemlösung, neue Prioritätensetzung. Projektkontrolle sollte deshalb nicht als Kritik an den Leistungen der einzelnen Personen, sondern als Hilfe verstanden werden, die erlaubt, dass das Projekt unter Berücksichtigung der eingetretenen Umstände fortgesetzt werden kann, so, wie ein abgetriftetes Schiff durch richtiges Navigieren wieder auf den ursprünglichen Kurs gebracht werden kann.

4. Projektablaufphasen

Es empfiehlt sich, ein Projekt zu strukturieren und so in Etappen zu unterteilen, dass logisch und zeitlich voneinander getrennte Arbeitsblöcke entstehen.⁵⁶ Eine überschaubare Unterteilung ermöglicht einen stufenweisen Planungs-, Entscheidungs- und Konkretisierungsprozess.⁵⁷ *Der Vorteil einer Etappierung liegt darin, dass das Projekt durch regelmäßige Zwischenentscheide - sog. Meilenstein-Entscheide - des Auftraggebers besser gesteuert werden kann.* Die Meilenstein-Entscheide stellen das Ende jeder Projektablaufphase und dadurch den Anfang der jeweils nächsten Phase dar. Der Auftraggeber nimmt vom bisherigen Ergebnis des Projektverlaufs Kenntnis und entscheidet über das weitere Vorgehen. Er erteilt die Bewilligung für den Beginn der nächsten Phase. Er kann aber auch entscheiden, dass die zuletzt durchlaufene Phase wiederholt oder dass das Projekt abgebrochen wird. Durch Korrekturen während des Projektverlaufs kann verhindert werden, dass ein falscher oder unerwünschter Weg eingeschlagen wird oder dass Ressourcen am falschen

⁵⁶ EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/6; Schritt, S. 17.

⁵⁷ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 37.

Ort, zur falschen Zeit oder für den falschen Zweck eingesetzt werden. Die Einflussnahme des Auftraggebers auf das Projekt ist dadurch grösser, als wenn er seinen Entscheid erst am Schluss trifft.

Häufig geht man von folgenden Projektablaufphasen aus: Anstoss → Vorstudie → Grobkonzept → Detailkonzept → Realisierung → Einführung.⁵⁸ Diese Unterteilung eignet sich nicht ohne weiteres für ein Rechtsetzungsvorhaben. Die Anzahl der Projektablaufphasen und auch der Formalismus, mit dem sie abgewickelt werden, sind abhängig von Art, Umfang und Bedeutung des Projekts.⁵⁹ Deshalb empfiehlt es, sich bei der Etappierung an die verschiedenen Stadien eines Rechtsetzungsverfahrens anzulehnen und ein Rechtsetzungsvorhaben in folgende Projektablaufphasen zu unterteilen; M bedeutet Meilenstein-Entscheid: Projektimpuls → (M)⁶⁰ → Impulsanalyse → M → Leitsätze → M → Vorentwurf → M → Vernehmlassung → M → Entwurf und Botschaft → M → Parlamentarische Behandlung und Referendum → M → Inkraftsetzung und Vollzug → M (vgl. auch Grafik 1, S. 3). Es steht im Belieben des Auftraggebers oder der Projektleitung, andere oder zusätzliche Etappen vorzusehen. Je mehr Etappen bestehen, desto mehr kann und muss der Auftraggeber auf den Fortgang des Projekts Einfluss nehmen.

4.1 Projektimpuls⁶¹

Ein Rechtsetzungsprojekt wird in den meisten Fällen durch die Überweisung eines parlamentarischen Vorstosses, durch eigenes Handeln des Bundesrats und der Bundesverwaltung zum Beispiel aufgrund der Lehre oder der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, eventuell sogar durch eine Standesinitia-

⁵⁸ Vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/6; Schritt, S. 9; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 38; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 3.3.

⁵⁹ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 37.

⁶⁰ Vgl. Ziff. 4.1.

⁶¹ Den Begriff des Impulses verwendete bereits BUSER (Fn. 9), S. 405 ff.

tive ausgelöst.⁶² Der Projektimpuls bedeutet, dass die als mangelhaft empfundene Rechtslage im Sinne der zweiten Projektablaufphase analysiert werden sollte. Ein Meilenstein-Entscheid des Auftraggebers fehlt indessen in den meisten Fällen, obwohl ein solcher bereits zu diesem Zeitpunkt sinnvoll ist.

4.2 Impulsanalyse

Die Phase "Impulsanalyse" ist sowohl hinsichtlich der Projektdurchführung als auch der Problemlösung von grosser Bedeutung. Ein Rechtsetzungsvorhaben sollte nicht damit begonnen werden, dass man sich an die Ausarbeitung eines ersten Vorentwurfs für eine gesetzliche Regelung macht. Ein solches Vorgehen ist nicht zweckmässig, weil das Verfassen eines Vorentwurfs voraussetzt, dass die Ziele, die die neue Vorlage bezwecken soll, bekannt sind. Dies ist in diesem frühen Verfahrensstadium jedoch in aller Regel nicht der Fall. Zwar müssen beispielsweise Bundesrat und Bundesversammlung bei der Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses nicht nur die Gründe und Umstände, die zum Vorstoss geführt haben, sondern auch das anzustrebende Ziel beurteilen. In den meisten Fällen handelt es sich um eine summarische Beurteilung. Es empfiehlt sich deshalb, beispielsweise unter Anwendung des Problemlösungszyklus⁶³, eine Impulsanalyse⁶⁴ durchzuführen. Weil zu Beginn eines Projekts Art und Umfang der Bedürfnisse nach einer neuen oder geänderten Lösung durchaus nicht immer klar sind, ist die Impulsanalyse von besonderer Bedeutung.⁶⁵ Diese beschränkt sich nicht nur auf die Ausgestaltung einer möglichen neuen gesetzlichen Regelung, sondern bezieht sich auch auf die für die Abwicklung des Rechtsetzungsvorhabens notwendigen Elemente. Sie soll die nachfolgenden Arbeiten erleichtern und einen unüberlegten, kurzsichtigen und planlosen Projektbeginn

⁶² Die parlamentarische Initiative fällt hier ausser Betracht, weil in diesem Fall dem Parlament und nicht dem Bundesrat und der Bundesverwaltung die Federführung zukommt.

⁶³ Vgl. Ziff. 5.

⁶⁴ Vgl. auch EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/13, und Schritt, S. 49 mit je einer Checkliste "Auftragsanalyse".

⁶⁵ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 40.

verhindern. Die Phase "Impulsanalyse" ist deshalb sehr wichtig und sollte bei jedem Rechtsetzungsprojekt durchlaufen werden.

Aufgrund der Impulsanalyse wird der Auftrag formuliert. Mit dessen Genehmigung durch den Auftraggeber wird die Bewilligung erteilt, im vorgeschlagenen Sinn vorzugehen (Meilenstein-Entscheid). Da eine besondere Projektorganisation erst mit der Erteilung des Auftrags eingesetzt wird, kann die Impulsanalyse in der Regel nicht durch die Projektleitung vorgenommen werden, sondern obliegt dem für das Rechtsetzungsvorhaben zuständigen Bundesamt.⁶⁶

4.3 Leitsätze

Mit der dritten Projektablaufphase beginnt das Vorverfahren der Gesetzgebung.⁶⁷ Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, dass während dieser Phase die Grundlagen für die neue Gesetzgebung vorerst in Form von *Leitsätzen* erarbeitet und in einem Bericht⁶⁸ zusammengestellt werden, welcher auch die Gründe und die Notwendigkeit einer neuen gesetzlichen Regelung enthalten sollte. Die Leitsätzphase unterscheidet sich dadurch von der nachfolgenden Vorentwurfsphase, deren Ziel ausformulierte Gesetzesbestimmungen sind. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Problemlösung nicht zu früh durch gesetzestechnische Vorschriften⁶⁹ eingeschränkt wird. Die Trennung in eine Leitsätze- und eine Vorentwurfsphase ist indessen nicht zwingend. Die Phasen können auch zusammenfallen.

⁶⁶ EidG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/13, und Schritt, S. 31, gehen indessen davon aus, dass die Kerngruppe (Projektoberleitung) für die Auftragsanalyse verantwortlich ist. Je nach Situation kann es sich tatsächlich als notwendig erweisen, bereits für die Impulsanalyse eine besondere Projektorganisation einzusetzen.

⁶⁷ Vgl. *RLVG* (Fn. 10) und den Beitrag von *BUSER* (Fn. 34).

⁶⁸ Im Sinne eines Schlussberichts der nichtständigen Kommissionen gemäss Ziff. 272 der Kommissions-Richtlinie (Fn. 14).

⁶⁹ Gesetzestechnische Richtlinien (GTR), herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei, Bern 1995; die GTR erscheinen im Frühsommer 1995 und ersetzen die Richtlinien der Gesetzestechnik aus dem Jahr 1976.

Dauert die Erarbeitung von Leitsätzen längere Zeit, empfiehlt es sich, den Auftraggeber periodisch durch Zwischenberichte über den Stand der Arbeiten zu informieren.⁷⁰ Ist der Auftraggeber mit der Stossrichtung der Leitsätze für die neue Gesetzgebung einverstanden, erteilt er im Sinne eines Meilenstein-Entscheids den Auftrag, einen Vorentwurf zu verfassen. Andernfalls müssen die Arbeiten an den Leitsätzen weitergeführt werden.

4.4 Vorentwurf

Ausgehend von den Leitsätzen besteht das Ziel dieser Phase in der Erarbeitung eines ausformulierten Vorentwurfs mit erläuterndem Bericht. Dabei sollten die Leitsätze nicht die einzigen Grundlagen für den Vorentwurf sein. Auch in dieser Phase ist es wünschenswert, sich der Mittel der Problemlösungsmethodik zu bedienen und beispielsweise noch einmal den Problemlösungszyklus zu durchlaufen.

Der Auftraggeber hat darüber zu entscheiden, ob zum Vorentwurf ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden soll.⁷¹ Der formelle Entscheid über die Eröffnung trifft indessen der Bundesrat.⁷² Da vorgängig zum Beschluss des Bundesrats normalerweise sowohl ein *Ämterkonsultations-* als auch ein *Mitberichtsverfahren* durchgeführt wird⁷³, empfiehlt

⁷⁰ Vgl. auch Ziff. 273 der Kommissions-Richtlinie (Fn. 14). Beispiel: Zwischenbericht vom 23. November 1991 der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) betreffend Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform / Modelle des Regierungssystems (*BBl* 1992 II 1018 ff.).

⁷¹ Nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) wird ein Vernehmlassungsverfahren zu Erlassen durchgeführt, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

⁷² Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren.

⁷³ Der Beschlussfassung durch den Bundesrat geht ein besonderes zweistufiges Entscheidungsverfahren voraus. In diesem Verfahren werden Amtsstellen über einen Erlassentwurf orientiert und erhalten Gelegenheit, zu diesem Stellung zu nehmen. Das Verfahren dient der Bereinigung einer Vorlage und der Ausräumung von allenfalls bestehenden Differenzen. Beim Ämterkonsultationsverfahren werden die Amtsstellen zuerst auf Stufe Amt, beim nachfolgenden Mitberichtsverfahren auf Stufe

es sich, dass der Auftraggeber seinen Entscheid vor dem Ämterkonsultationsverfahren trifft. Er sollte über den Phasenverlauf nicht erst anlässlich des Antrags an den Bundesrat orientiert werden, sondern bereits nach Fertigstellung des Vorentwurfs. Ist der Auftraggeber mit dem Vorentwurf und der vorgesehenen Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens einverstanden, wird die Vorlage im Ämterkonsultationsverfahren positiv aufgenommen und entscheidet der Bundesrat schliesslich gemäss Antrag des Auftraggebers (Meilenstein-Entscheid), wird zur Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.⁷⁴

4.5 Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens⁷⁵ hat der Auftraggeber über das weitere Vorgehen zu entscheiden und dem Bundesrat entsprechend Antrag zu stellen.⁷⁶ Auch hier gilt, dass der Auftraggeber vor dem Ämterkonsultationsverfahren über den bisherigen Phasenverlauf orientiert werden sollte.⁷⁷ Die Bewertung der eingegangenen Vernehmlassungen hat sich nach der bisherigen Zielsetzung der Vorlage zu richten. Allerdings können sich der Auftraggeber und der Bundesrat aufgrund der Ergebnisse veranlasst sehen, die Zielsetzung zu ändern. Der Bundesrat muss sich schlüssig werden, ob und mit welchem Inhalt, der Entwurf an die Bundesversammlung weiterzuleiten ist.⁷⁸ Der Meilenstein-Entscheid dieser Ablaufphase ist der Auftrag des Bundesrats, einen Gesetzesentwurf samt Botschaft auszuarbeiten.

Departement zur Stellungnahme eingeladen. Vgl. auch BUSER, ZSR (Fn. 9), S. 423 ff., und ZBl (Fn. 34), S. 158.

⁷⁴ Vgl. dazu das Handbuch der Bundeskanzlei zum Vernehmlassungsverfahren; das Handbuch ist auch in Anhang 5 des Gesetzgebungsleitfadens abgedruckt.

⁷⁵ Schriftlich und/oder konferenziell durchgeführtes Verfahren (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren).

⁷⁶ Art. 8 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren.

⁷⁷ Allerdings ist zu beachten, dass der Antrag an den Bundesrat über das weitere Vorgehen innert der gleichen Frist zu stellen ist, wie sie für die Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren eingeräumt worden ist (Art. 8 Abs. 2 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren). Aufgrund dieser Frist können sich diesbezüglich Schwierigkeiten ergeben.

⁷⁸ BUSER (Fn. 9), S. 422.

4.6 Entwurf und Botschaft

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und des Meilenstein-Entscheids des Bundesrats wird der Vorentwurf zum Entwurf überarbeitet und die dazugehörige Botschaft verfasst. Aus der Sicht der Problemlösung wäre es auch hier von Vorteil, ein weiteres Mal den Problemlösungszyklus zu durchlaufen. Allerdings dürfte eine quantitativ beschränkte, dafür qualitativ hochstehende und sorgfältige Anwendung des Problemlösungszyklus in den Projektablaufphasen "Impulsanalyse", "Leitsätze" sowie "Vorentwurf" zu besseren Ergebnissen führen, als wenn der Zyklus in jeder Phase von der Impulsanalyse bis zur parlamentarischen Behandlung stur angewendet wird.

Der Meilenstein-Entscheid dieser Projektablaufphase ist die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung.

4.7 Parlamentarische Behandlung und Referendum

Mit dieser Ablaufphase wechselt die Zuständigkeit für das Rechtsetzungsprojekt. Trugen bisher der Auftraggeber und der Bundesrat die Verantwortung, wird diese nun vom Parlament übernommen. Die Bundesversammlung entscheidet über die endgültige Ausgestaltung der Vorlage. Auch hier wäre das Durchlaufen des Problemlösungszyklus sinnvoll.⁷⁹ Der Meilenstein-Entscheid dieser Phase ist der Verzicht auf das Referendum oder dann die Volksabstimmung. Stimmt das Volk ja, kann die letzte Ablaufphase an die Hand genommen werden, wird das Gesetz verworfen, bedeutet dies das Ende des Rechtsetzungsprojekts.

⁷⁹ Allerdings kommt die Behandlung des Gesetzesentwurfs durch die beiden Kammern und ihre vorberatenden Kommissionen einem erneuten Durchlaufen des Problemlösungszyklus im Ergebnis nahe.

4.8 Inkraftsetzung und Vollzug

Wie ein Pendel schwingt die Verantwortung für das Rechtsetzungsprojekt vom Parlament zum Auftraggeber zurück.⁸⁰ Das Inkraftsetzen des Gesetzes ist durch die Projektleitung vorzubereiten und durch den Bundesrat zu beschliessen. In den Vorbereitungshandlungen eingeschlossen sind nicht nur die Erarbeitung von (Vollzugs)-Verordnungen⁸¹, sondern auch andere staatliche Handlungen, deren Vornahme die Voraussetzung bildet, dass das neue Gesetz ab Inkrafttreten auch tatsächlich vollzogen werden kann, namentlich das Bekanntmachen des neuen Gesetzes⁸², das Einsetzen von Behörden und die Wahl von Personen oder die Schulung und Instruktion der Vollzugsbehörden.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes endet die letzte Ablaufphase des Rechtsetzungsprojekts. Der eigentliche Vollzug fällt nicht mehr darunter.

5. Problemlösung

Für die Lösung von Problemen stehen verschiedene methodische Vorgehen zur Verfügung. Im Rahmen dieser Einführung beschränke ich mich auf die Darstellung des *Problemlösungszyklus*.

Der Problemlösungszyklus umfasst die folgenden fünf Bestandteile⁸³:

- Ermittlung des Ist-Zustands
- Zielformulierung

⁸⁰ Die Inkraftsetzung eines Gesetzes wird in den meisten Fällen ohnehin an den Bundesrat delegiert. Zudem steht dem Bundesrat nach Art. 102 Ziff. 5 der Bundesverfassung die allgemeine Vollzugskompetenz zu.

⁸¹ Die Vollzugsrechtsetzung ist allenfalls als neues Rechtsetzungsprojekt an die Hand zu nehmen.

⁸² Über die amtliche Publikation hinaus.

⁸³ Vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/10; Schritt, S. 45; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 47 ff. und 109 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 1.2 und 2.1 ff. Die dortigen Übersichten über den Problemlösungszyklus gehen indessen von einem etwas anderen Aufbau aus.

- Suche nach Lösungsvarianten
- Bewertung der Lösungsvarianten
- Lösungsauswahl.

Ein wichtiges Merkmal bei der Anwendung des Problemlösungszyklus ist die Möglichkeit, diesen *mehrmals* zu durchlaufen (vgl. Grafik 3, S. 29). Bei jedem neuen Umgang wird auf dem in den früheren Phasen erworbenen Wissen und Erfahrungsschatz aufgebaut. Je mehr man sich mit einem Problem beschäftigt, desto mehr können die zu Beginn vorhandenen Lücken geschlossen werden und desto klarer wird sich am Ende eine Lösung herauskristallisieren. Es gilt das Vorgehensprinzip "vom Groben zum Detail"⁸⁴. Dadurch können die Ziele und die eingeschlagenen Lösungswege laufend überprüft und angepasst werden, wenn neue Erkenntnisse dies erfordern.⁸⁵ Rechtsetzungstätigkeit ist somit auch ein Lernprozess.⁸⁶

Der Problemlösungszyklus kann in mehreren Projektablaufphasen angewendet werden, namentlich bei den Phasen "Impulsanalyse", "Leitsätze", "Vorentwurf" sowie "parlamentarische Behandlung und Referendum".

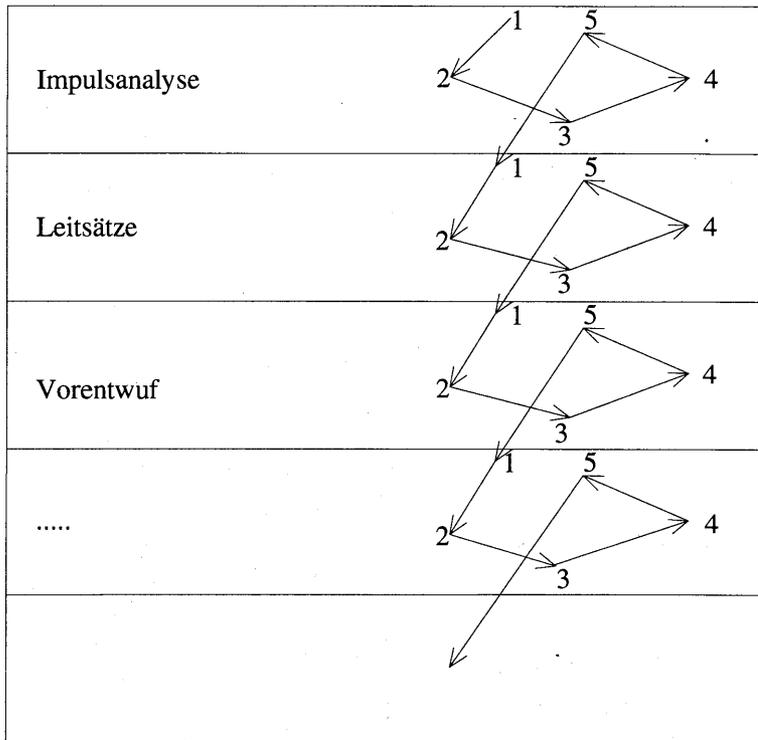
Der während des Problemlösungszyklus zu betreibende Aufwand ist abhängig von der Gesamtsituation, der Bedeutung und dem Umfang des Rechtsetzungsprojekts, den zu lösenden Problemen, den damit verbundenen rechtlichen Schwierigkeiten, den bereits bestehenden Unterlagen sowie der jeweiligen Projektablaufphase. Genügt ein summarischer Überblick oder ein Kurzgutachten für die Impulsanalyse, erweisen sich für die Erarbeitung der Leitsätze oder des Vorentwurfs eingehende Untersuchungen, umfassende Datenerhebungen oder Evaluationen⁸⁷ als notwendig.

⁸⁴ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 30 ff. und 81 ff.

⁸⁵ EidG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/5; Schritt, S. 15.

⁸⁶ Vgl. dazu auch WERNER BUSSMANN (Hrsg.), *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*, Chur/Zürich 1994.

⁸⁷ Vgl. zum Ganzen: ARBEITSGRUPPE "GESETZESEVALUATION", *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, Schlussbericht an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1991; WERNER BUSSMANN,



- | | |
|---------------------------------|--------------------|
| 1 = Ermittlung des Ist-Zustands | 4 = Bewertung der |
| 2 = Zielformulierung | Lösungsvarianten |
| 3 = Suche nach Lösungsvarianten | 5 = Lösungsauswahl |

Grafik 3: Problemlösungszyklus

Die Antworten auf die während des Problemlösungszyklus gestellten Fragen und die getroffenen Entscheide sind ebenfalls unter Berücksichtigung der jeweiligen Projektablaufphase zu beurteilen. Einem Beschluss in der Phase "Leitsätze" kommt nicht die gleiche Bedeutung zu wie einer Abstimmung in der Bundesversammlung. Allerdings kann sich ein Entscheid in einer frühen Projektablaufphase wesentlich auf den weiteren Projektverlauf auswirken.

5.1 Ermittlung des Ist-Zustands

Der Zweck der Ermittlung des Ist-Zustands besteht darin, die Ausgangssituation und die Aufgabenstellung zu klären und sich damit vertraut zu machen sowie die Basis für die Zielformulierung zu schaffen.⁸⁸ Die Ermittlung des Ist-Zustands in rechtlicher, politischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht ist für eine neue Gesetzgebung unerlässlich. Bevor überhaupt an die Änderung der Rechtsordnung herangegangen werden kann, müssen wir wissen, wie sich die heutige Situation präsentiert. Der Projektimpuls verlangt zwar oft mehr oder weniger konkret Abhilfen zur Beseitigung bestehender Probleme. Die geforderten Zielvorgaben sind indessen häufig zu unklar, um darauf mit geeigneten Massnahmen direkt reagieren zu können. Deshalb sind zuerst die geltende Rechtslage, ihre beabsichtigten, unbeabsichtigten, positiven und negativen Auswirkungen sowie die entsprechende Praxis aufzunehmen. Dies ermöglicht insbesondere die erforderliche Abschätzung des Verhältnisses neuer Ziele zur bestehenden Rechtsordnung sowie die Beurteilung, ob und in welchem Ausmass zu schaffende Rechtsnormen ihre Ziele erreichen und im Sinn des Gesetzgebers wirksam werden können. Die Ermittlung des Ist-Zustands wird in der Praxis indessen oft vernachlässigt oder zu wenig gründlich vorgenommen.

⁸⁸ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 49; vgl. auch S. 109 ff. und KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 5.2 ff.

5.2 Zielformulierung

Jede neue Gesetzgebung beruht in der Regel auf dem Wunsch, die Rahmenbedingungen unseres Lebens in der einen oder andern Weise zu verändern bzw. vor unerwünschten Einflüssen zu bewahren. Die Gesetzgebung kann auch nur auf die Anpassung an die Realität beschränkt werden. Bei der Zielformulierung⁸⁹ müssen wir uns deshalb fragen, was wir überhaupt mit einer neuen gesetzlichen Regelung erreichen wollen. Ziele sind Aussagen darüber, was mit einer zu gestaltenden Lösung erreicht bzw. vermieden werden soll.⁹⁰ Zweck der Zielformulierung ist die systematische Zusammenfassung der Absichten, die der Suche nach Lösungsvarianten zugrundegelegt werden sollen.⁹¹ Ziele stellen die Basis zur Erarbeitung von Beurteilungskriterien dar, um verschiedene Varianten zu vergleichen und zu bewerten.⁹² Dabei sind die folgenden fünf Merkmale zu beachten⁹³:

- Zielinhalt: was ist zu erreichen?
- Zielausmass (Kontrollkriterien): wieviel ist zu erreichen und in welcher Qualität?
- Zeitpunkt: bis wann ist das Ziel zu erreichen?
- Geltungsbereich: für welchen Bereich soll das Ziel gelten?
- Rahmenbedingungen: was muss erreicht werden und was darf nicht eintreten?

Die Schwierigkeit besteht darin, dass für ein komplexes und vielschichtiges Problem kaum eine umfassende Lösung auf einmal gefunden werden kann. Dies zwingt, das Problem in einzelne überschaubare Teilprobleme

⁸⁹ Vgl. auch EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/11 f.; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 50 ff. und S. 135 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 5.6 ff.

⁹⁰ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 135.

⁹¹ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 51.

⁹² HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 137.

⁹³ EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.1/12; Schritt, S. 47. Zum Vorgehen vgl. auch HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 153.

zu zerlegen. Als anzustrebendes inhaltliches Gesamtziel sind alle Forderungen und Wünsche zu betrachten, welche bei Projektende erreicht sein sollten. Das Gesamtziel wird ebenfalls zerlegt und hierarchisch in Zielgruppen und diese wiederum in Detailziele strukturiert. Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich um ein Muss-Ziel handelt, das auf jeden Fall erreicht werden muss, oder um ein Wunsch-Ziel, das erreicht werden kann.

Die Zielformulierung ist nicht einfach, weil sogenannte Zielkonflikte entstehen können, indem Ziele sich widersprechen oder gegenseitig ausschliessen können. Bei der Zielformulierung kann es sich um eine hochpolitische Angelegenheit handeln, weil je nach Ansicht eine Lösung als vorprogrammiert erscheint. Wird beispielsweise der Drogenkonsum als strafbare Handlung angesehen, stehen andere Massnahmen im Vordergrund, als wenn er als Krankheit betrachtet wird.⁹⁴

Es ist somit Sache des Auftraggebers, bei den Meilensteinen über die Zielformulierung zu entscheiden.

5.3 Suche nach Lösungsvarianten

Bei der Suche nach Lösungsvarianten⁹⁵ geht es um die Erarbeitung der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten, die der neuen gesetzlichen Regelung zugrunde gelegt werden sollen. Diese Suche basiert auf den Ergebnissen der Ermittlung des Ist-Zustands und der Zielformulierung. Die Suche nach Lösungsvarianten ist der zentrale kreative Teil im Problemlösungszyklus.⁹⁶ Durch flexibles Denken und die Fähigkeit, die Beobachterposition zu verändern, ist es möglich, alte Denkwege aufzugeben und neue Richtungen einzuschlagen.⁹⁷ Dabei können sich bei einem Gesetz beispielsweise folgende Fragen stellen:

⁹⁴ Beispiel genannt von Herrn Prof. Dr. DIETER FREIBURGHANUS, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne/Chavannes-près-Renens.

⁹⁵ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3) nennen diesen Teil des Problemlösungszyklus "Synthese-Analyse" (S. 157 ff.). Vgl. auch KUMMER/SPÜHLER/WYSSSEN (Fn. 3), S. 9.1 ff.

⁹⁶ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 157.

⁹⁷ KUMMER/SPÜHLER/WYSSSEN (Fn. 3), S. 9.7.

- Welche möglichen Massnahmen oder Vorgehensweisen stehen zur Verfügung?
- Welche Art der Verhaltenslenkung steht im Vordergrund (Verbote, Gebote, Ermächtigung, Empfehlungen)?
- Wie soll die föderalistische Kompetenzverteilung vorgenommen und wie soll der Vollzug geregelt werden?

Die Erfahrung zeigt, dass die Erfolgchance und Effizienz bei der Suche von Lösungsvarianten durch methodisches Vorgehen⁹⁸, insbesondere durch die Anwendung von Kreativitätstechniken⁹⁹, stark gesteigert werden kann. Ein wesentliches Merkmal methodischen Vorgehens besteht darin, dass man sich nicht mit der ersten Lösung, die die Muss-Ziele erfüllt, zufrieden gibt, sondern versucht, sich jeweils einen möglichst umfassenden Überblick über die Lösungsmöglichkeiten zu verschaffen. Der Grund dafür ist der Wunsch nach einer optimalen Lösung. Wenn eine Lösung gefunden worden ist, die alle Muss-Ziele erfüllt, bedeutet dies noch nicht, dass sie die bestmögliche ist. Sie ist nur eine, die den Mindestanforderungen genügt. Die Suche nach Lösungsvarianten soll einerseits vorhandene Verbesserungspotentiale aufzeigen; andererseits trägt die Entwicklung von Lösungsvarianten dazu bei, dass die Qualität der schliesslich gewählten Lösung steigt.¹⁰⁰

5.4 Bewertung der Lösungsvarianten

Sind verschiedene Lösungsvarianten erarbeitet worden, steht man vor der Aufgabe, diese zu bewerten.¹⁰¹ Bei der Bewertung geht es um den systematischen Vergleich der Lösungsvarianten mit dem Ziel, die geeig-

⁹⁸ KUMMER/SPÜHLER/WYSSSEN (Fn. 3), S. 9.1.

⁹⁹ Brainstorming, Methode 635 oder morphologischer Kasten; vgl. EIDG. PERSONALAMT (Fn. 3), Bundesverwaltung, S. 1.6/4 ff.; HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 178 ff. und S. 492 ff.; KUMMER/SPÜHLER/WYSSSEN (Fn. 3), S. 9.7 ff.

¹⁰⁰ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 161 f.

¹⁰¹ Nach HABERFELLNER u.a. (Fn. 3) wird der Bewertung eine Analyse der Lösungen auf ihre Zweckmässigkeit und Tauglichkeit gelegentlich vorangestellt (S. 53). Vgl. auch S. 190 ff.

netzte herauszufinden.¹⁰² Die Schwierigkeit bei der Bewertung liegt vor allem im Aufstellen und Gewichten der Bewertungskriterien¹⁰³. Die Lösungsvarianten müssen hinsichtlich der Einhaltung der Muss-Ziele, ihrer Funktionstüchtigkeit, der Vergleichbarkeit der gefundenen Bedingungen sowie der zu erwartenden Konsequenzen kritisch überprüft werden.¹⁰⁴ Bei einem neuen Gesetz sind folgende oder ähnliche Fragen zu beantworten:

- Welche Vor- und Nachteile haben die einzelnen Lösungsmöglichkeiten?
- Welches sind die positiven und negativen Nebenfolgen der einzelnen Möglichkeiten?
- Sind alle Lösungsvarianten in gleicher Weise geeignet, das Ziel zu erreichen?
- Wie hoch ist die Zielwirksamkeit der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten und lässt sie sich überprüfen?
- Welche Lösungsmöglichkeit lässt sich am ehesten politisch realisieren?
- Welches sind die finanziellen und föderalistischen Auswirkungen?

Der Bewertungsprozess muss transparent und nachvollziehbar sein. Ist dies der Fall, wird das Resultat auch eher akzeptiert. Diesem Erfordernis wird am ehesten durch die Transparenz des Entscheidungsprozesses im parlamentarischen Verfahren entsprochen.¹⁰⁵ Die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung muss aber auch im Vorverfahren der Gesetzgebung gewährleistet sein. Der Projektleitung muss bekannt sein, weshalb beispielsweise die Projektoberleitung bzw. der Projektrat oder die Expertenkommission einen bestimmten Punkt so und nicht anders entschieden hat. Es sei in diesem Zusammenhang auch auf die Verpflichtung verwie-

¹⁰² HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 53.

¹⁰³ Vgl. auch KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 9.19.

¹⁰⁴ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 191.

¹⁰⁵ Hier gilt - soweit es die Plenardebatten betrifft - das Öffentlichkeitsprinzip, im Gegensatz zum Vorverfahren der Gesetzgebung, das über weite Teile nach wie vor vertraulich ist.

sen, wonach die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens veröffentlicht werden müssen.¹⁰⁶ Die Ausführungen des Bundesrats in den Botschaften an die Bundesversammlung müssen zudem über die im Vorverfahren der Gesetzgebung vertretenen Hauptstandpunkte und die verworfenen Alternativlösungen Auskunft geben.¹⁰⁷ Das Parlament muss schliesslich die Gründe kennen, weshalb der Bundesrat die eine und nicht die andere Lösung gewählt hat, damit es entscheiden kann.

5.5 Lösungsauswahl

Der Bewertung folgt die Auswahl. Eine Auswahl-situation liegt dann vor, wenn mehrere Lösungsvarianten zur Verfügung stehen, zwischen denen man auswählen kann oder muss.¹⁰⁸ Diese dürfen keine grossen Risiken und Nachteile mehr enthalten, welche mit tragbarem Aufwand nicht bereits während der früheren Projektablaufphasen hätten entdeckt werden müssen.¹⁰⁹

Die ausgewählte Lösung (es können allenfalls auch mehrere sein) wird - abhängig von der Projektablaufphase, in der wir uns befinden - weiterverfolgt und ist nach der parlamentarischen Beratung schliesslich Gegenstand des Referendums.

6. Schlussbetrachtung

Auch wenn es den Anschein macht, dass das Projektmanagement den Verfahrensablauf für die beteiligten Personen erschwert, ist dessen Einsetzung auch bei Rechtsetzungsvorhaben - die richtige Handhabung vorausgesetzt - eine nützliche und wertvolle Hilfe. Durch die regelmässige

¹⁰⁶ Art. 9 Abs. 3 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren.

¹⁰⁷ Art. 43 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11); vgl. auch das Schema der Bundeskanzlei zur Gestaltung von Botschaften des Bundesrats an die eidgenössischen Räte; das Schema ist in Anhang 8 des Gesetzgebungsleitfadens abgedruckt.

¹⁰⁸ HABERFELLNER u.a. (Fn. 3), S. 191.

¹⁰⁹ KUMMER/SPÜHLER/WYSSEN (Fn. 3), S. 9.20.

Einflussnahme des Auftraggebers kann das Projekt in die richtige Richtung gesteuert werden. Irrfahrten lassen sich so vermeiden. Eine geeignete Projektorganisation vereinigt diejenigen Personen, die aufgrund ihrer Kenntnisse oder Fähigkeiten zum Projektverlauf einen Beitrag leisten können oder die vom Projektergebnis besonders betroffen sein werden. Dabei ist ernsthaft zu prüfen, ob - je nach Zusammensetzung der Projektorganisation - zumindest auf das Ämterkonsultationsverfahren vor einer Entscheidung des Bundesrats verzichtet werden kann. Ein Problem wird zwar schrittweise, aber methodisch einer Lösung zugeführt. Es wird nicht nur eine Lösung anvisiert, sondern ein Fächer von Möglichkeiten ausgebreitet, die im Verlauf des Projekts weiterverfolgt, überprüft und schliesslich zum grössten Teil ausgeschieden werden. Dadurch gewinnt man die Gewissheit, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen die übriggebliebene Lösung am besten zur Beseitigung des Problems geeignet ist.

Die Darstellung des Projektmanagements von Rechtsetzungsvorhaben zeigt, dass einige Bestandteile des Projektmanagements vor allem im Hauptelement "Projektdurchführung" nicht neu sind, sondern teilweise auf jahrzehntealten rechtlichen Grundlagen basieren. Als einigermaßen neu können deshalb lediglich die Wechselbeziehungen der verschiedenen Bestandteile, die methodische Problemlösung sowie das systematische Setzen von Meilensteinen gelten.

Trotzdem ist der ganze Gehalt des Projektmanagements nicht einfach zu verstehen. Die Abwicklung eines Rechtsetzungsvorhabens nach den Grundsätzen des Projektmanagements sollte deshalb nicht ohne nähere Kenntnis dieser Grundsätze an die Hand genommen werden. *Projektmanagement funktioniert nämlich nur zufriedenstellend, wenn sich alle am Projekt Beteiligten über dessen Inhalt, Bedeutung und Funktionsweise im klaren sind.*

Steht einem Bundesamt ein Rechtsetzungsvorhaben bevor, ist es sehr zu empfehlen, dass sich die betroffene Linienorganisation und die Leitung des Amtes *gemeinsam* mit Projektmanagement vertraut machen. Denkbar wäre als erster Schritt beispielsweise die Bildung einer amtsinternen Arbeitsgruppe, die in einer Klausurtagung eine Einführungsveranstaltung

über die verschiedenen Aspekte des Projektmanagements vorbereitet.¹¹⁰ Es dürfte dabei von grossem Vorteil sein, Personen mit Projektmanagement-Erfahrung im allgemeinen sowie im Bereich der Rechtsetzung im besonderen als Experten beizuziehen und sich durch diese beraten zu lassen. Auch ist eine frühzeitige Kontaktnahme mit dem Generalsekretariat und der Departementleitung über die in Aussicht genommene Vorgehensweise unerlässlich. Eine seriöse Vorbereitung mit entsprechender Einführung bildet eine gute Grundlage für eine erfolgreiche und effiziente Abwicklung eines Rechtsetzungsvorhabens nach den Grundsätzen des Projektmanagements.

¹¹⁰ HEINTEL/KRAINZ (Fn. 4) halten es für vorteilhaft, die Einführung von Projektmanagement selbst zum Projekt zu machen (S. 42).