

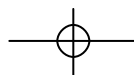
### *Einleitung*

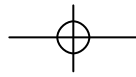
## Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Gesetzgebung

Gesetzesvorbereitung und Gesetzgebung gehören zu den zentralen Aufgaben der staatlichen Behörden. Die praktische Gesetzgebungsarbeit scheint vor allem die Verwaltung, die Regierung und das Parlament sowie allenfalls noch die politischen Parteien zu beschäftigen. Sie gilt als eine Tätigkeit, die sich im Wesentlichen im relativ engen Kreis des politisch-administrativen Komplexes abspielt. Diese Betrachtungsweise ist jedoch nur beschränkt zutreffend. Sie trägt sowohl den theoretischen Ansprüchen (Bedeutung der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie) als auch den faktischen Gegebenheiten (breiter Einbezug der Zivilgesellschaft) nicht ausreichend Rechnung.

Der sechste Kongress der Europäischen Gesellschaft für Gesetzgebung (European Association of Legislation, EAL) wurde organisiert von der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz und der Schweizerischen Bundeskanzlei sowie mit der Unterstützung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, des Kantons Bern und der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Das Ziel dieses Kongresses war es, die Bedeutung der Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Gesetzgebung deutlich zu machen. Die Gesetzgebungsarbeit ist keine exklusive Domäne und kein Privileg des formellen Gesetzgebers sowie der Legistinnen und Legisten in der Verwaltung. Nicht nur in der Schweiz, wo der Einbezug der Bevölkerung und der direkt betroffenen Kreise auf Grund der direkt-demokratischen Institutionen und gewisser korporatistischer Ansätze seit je praktiziert worden ist, sondern auch in andern Staaten wirkt die Zivilbevölkerung an der Gesetzgebung mit: Verwaltungsexterne Expertinnen und Experten, Vertreter und Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen und Medien, spontane Gruppierungen und einzelne Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlicher Intensität in den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsprozesses.

Diese Beteiligung ist nicht als Resultat eines Versagens der politischen Parteien zu sehen. Den Parteien kommt zweifellos grosse Bedeutung in Bezug auf die politische Meinungs- und Willensbildung und in Bezug auf das praktische Funktionieren der staatlichen Institutionen zu. Sie verfügen aber über kein Monopol in diesem Bereich, und es wäre verfehlt, die Mit-

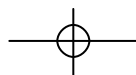


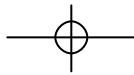


wirkung der verschiedenen Kräfte oder Akteure der Zivilgesellschaft als eine Konkurrenzierung der politischen Parteien zu betrachten. Ein möglichst breiter Einbezug der Zivilgesellschaft in den Gesetzgebungsprozess entspricht der Vorstellung, dass das Recht in einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft «grundsätzlich nicht von oben nach unten, sondern in koordinativen und diskursiven Prozessen festgelegt wird» (s. den Beitrag von J. P. Müller in diesem Heft). Gesetze sollen in einem offenen, transparenten Verfahren geschaffen werden, das die adäquate Berücksichtigung aller relevanten Informationen und Interessen gewährleistet. Ein solches Verfahren verlangt, dass die Zivilgesellschaft in den Gesetzgebungsprozess einbezogen wird.

Der Begriff der Zivilgesellschaft kann dabei durchaus kritisch hinterfragt werden. Er könnte die Vorstellung wecken, dass Staat und Gesellschaft zwei unterschiedliche Sphären oder sogar zwei gegensätzliche Pole sind. Eine solche Vorstellung wäre höchst problematisch, ja falsch. Die Formulierung des Kongressthemas beruht nicht auf dieser Prämisse. Das Kongressthema will zum Ausdruck bringen, dass legislatorische Entscheidungsprozesse in einem öffentlichen Gemeinwesen nicht nur eine Angelegenheit der Behörden und allenfalls noch der politischen Parteien sind und sein sollen, sondern offen sein müssen für die Berücksichtigung von Werten, Interessen, Erkenntnissen und des Sachverstands ausserhalb dieses beschränkten Kreises politischer oder institutioneller Akteure.

In diesem Heft werden die Beiträge abgedruckt, die das Thema aus Schweizer Sicht beleuchten. Nach dem einleitenden Beitrag von Jörg Paul Müller zum Geist der Gesetze im Jahre 2004 gehen sie auf die Mitwirkung bestimmter Akteure einerseits und auf einzelne Mitwirkungsformen oder -mechanismen andererseits ein. Andreas Auer, Andreas Gross und Klaus Armingeon befassen sich aus unterschiedlicher Warte mit verschiedenen Aspekten der direkt-demokratischen Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger und damit mit einer institutionellen Besonderheit der Mitwirkung der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Danach erläutert Sergio Bellucci das Funktionieren der so genannten PubliForen, eine Mitwirkungsform, die insbesondere auch dem Dialog zwischen Experten und Expertinnen sowie Laien dient. Caroline Klein, Felix Wirz und Anita Chaaban zeigen anhand konkreter Beispiele die Rolle von Nichtregierungsorganisationen und spontanen Bewegungen, und Alain Bovard beleuchtet den Einfluss von Nichtregierungsorganisationen, konkret von Amnesty International, auf die Entwicklung des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte. Abschliessend setzt sich Thomas Sägger mit dem Vernehmlassungsverfahren auseinan-





der, das ebenfalls eine schweizerische Besonderheit darstellt, obwohl ähnliche Verfahren auch in andern Staaten existieren oder sich entwickeln.

Alle Beiträge, das heisst auch diejenigen der ausländischen Referentinnen und Referenten, werden demnächst auch in der Reihe der EAL bei der Nomos Verlagsgesellschaft publiziert. Es ist erfreulich, dass die Ergebnisse dieses sechsten Kongresses der EAL einer breiten Leserschaft zugänglich gemacht werden können.

*Luzius Mader, Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung*

