

Die folgenden Werkstattberichte basieren auf Referaten, die am 27. März 2006 an der Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich zum Thema «Stand und Perspektiven der Rechtsetzungslehre» gehalten wurden.

Zwischenbilanz der Gesetzgebungslehre – die europäische und die deutsche Perspektive

Ulrich Karpen | *Der Vorsitzende der European Association of Legislation (EAL) und der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG) berichtet über die Lage der Gesetzgebungslehre in Europa und Deutschland.*

Inhaltsübersicht

- 1 Die European Association of Legislation (EAL)
- 2 Die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG)
- 3 Zwischenbilanz

1 Die European Association of Legislation (EAL)

1.1 Kongress in Den Haag

Die European Association of Legislation (EAL) bereitet ihren 7. Kongress vor, der in Den Haag zum «The Learning Legislator» stattfinden wird. Die vorherigen Tagungen (Frankfurt a.M. 1991, Liège 1993, Rom 1995, München 1997, Warschau 2000, Athen 2002, Bern 2004) haben sich mit Methodenfragen, den Gesetzgebungsorganen, der Europäischen Gesetzgebung, der elektronischen Demokratie, der Rolle der Zivilgesellschaft in der Gesetzgebung usw. beschäftigt. Die Materialien aller Kongresse sind in der Publikationsreihe der EAL publiziert.

1.2 Die Lehre der Gesetzgebungskunst

Mit Dankbarkeit gegenüber dem Gastgeber dieser Tagung ist zu vermerken, dass die Schweiz mit den Murtener, Zürcher und jetzt auch Luzerner Studiengängen zur Gesetzgebungslehre in Europa eine Vorreiterfunktion erfüllt. Mustergültig und regelmässig werden Kurse zu allen Fragen der Gesetzgebungslehre und des Parlamentarismus durchgeführt. In ähnlicher Weise werden Fragen der Gesetzgebungswissenschaft in Salzburg behandelt. In Deutschland gibt es Kurse in Speyer und Hamburg. In den Niederlanden wird das Thema «Gesetzgebung» vor allem in Amsterdam bei Frau

Professor de Vries gelehrt. Die niederländische Regierung hat mit dem Standard-Kosten-Modell ein Instrument der Kostenfolgenabschätzung entwickelt, das inzwischen in vielen Ländern Europas Anwendung findet. In Schottland führt Professor Bates, der dem Vorstand der EAL angehört, an der Universität Strathclyde Gesetzgebungskurse durch. In Polen wird Gesetzgebungslehre im Präsidialamt und an der Universität Poznan (Professor Wronkowska) gelehrt. Das European Public Law Center in Athen kümmert sich vor allem um die europäische Gesetzgebung.

1.3 Nationale Gesetzgebungsgesellschaften

Der EAL gehören, neben natürlichen Personen, vor allem nationale Gesellschaften an, die sich mit der Gesetzgebung in all ihren Facetten auseinandersetzen, so in der Schweiz, in Österreich, Belgien, in den Niederlanden, in Schweden, Polen, Griechenland, der Türkei und in Zypern. Die Mitglieder der meisten nationalen Gesellschaften sind in Vorstand oder Beirat der EAL vertreten, so dass ein reger Informationsaustausch stattfinden kann.

1.4 Zeitschriften und Publikationen

Es gibt inzwischen eine Reihe von Periodika, die ausschliesslich Fragen der Gesetzgebung gewidmet sind. Schwerpunktthemen bilden natürlich die Probleme der jeweiligen nationalen Gesetzgebung. Allerdings widmen sich immer zahlreichere Beiträge auch der europäischen Rechtsetzung.

In Zusammenarbeit mit der EAL erscheinen zurzeit folgende Zeitschriften:

- Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Deutschland
- Legislação, Portugal
- Statute Law Review, Grossbritannien
- LeGes (Gesetzgebung und Evaluation), Schweiz
- Regelmaat, Niederlande
- Przegląd Legislacyjny, Polen
- Tijdschrift voor Wetgeving, Belgien
- Iter Legis, Italien

Ein wichtiges Instrument des Austausches von Ideen im Kreis der EAL-Mitglieder ist die Schriftenreihe der Gesellschaft, die zugleich Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung enthält. Dank der effizienten Arbeit unseres Berner Kollegen Professor Luzius Mader sind die Beiträge des 6. Kongresses der EAL (Bern, 2004) soeben erschienen (Mader/Karpen 2006).

Eine zusammenfassende Arbeitshilfe für die Beratung der Gesetzgebungsarbeit und den Gesetzgebungsunterricht ist der Reader «Legislative Drafting» (Karpen/Möller 2005). Das Buch enthält auf 600 Seiten Materialien zur Gesetzgebung, zum Gesetzgebungsverfahren, den Standards und Kriterien guter Gesetzgebung und der Evaluation und Wirkungskontrolle von Normen. Das Buch ist in Kopie auf Nachfrage erhältlich.

1.5 Beratungstätigkeit

Die Gesellschaft wird häufig aufgefordert, im Ausland Beratungs- und Entwicklungsaufträge zu übernehmen. Dabei geht es um die Erarbeitung von Geschäftsordnungen von Parlamenten, den Auf- oder Ausbau von Parlamentsdiensten, die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen oder Mithilfe bei Verfassungsberatungen, Lehrveranstaltungen zu neuen Methoden (etwa der Gesetzeswirkungskontrolle u.ä.). Die Aufträge ergehen von nationalen Regierungen, den Organen der Europäischen Union, dem Europarat, der OECD und vielfach auch von Stiftungen. In jüngster Zeit sind multinational zusammengesetzte Teams der EAL, aber auch einzelne Mitglieder in Afghanistan, der Ukraine, Albanien, Kambodscha, Georgien, Weissrussland, Bosnien und Herzegovina im Einsatz gewesen. Es zeigt sich immer deutlicher, dass europäisches Know-how mehr gefragt ist, als die Erfahrungen einzelner Länder.

2 Die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG)

2.1 Parlamentsunterstützung

In über zwanzigjähriger Arbeit hat die DGG daran mitgewirkt, dass Methoden inhaltlich und formal «guter Gesetzgebung» in den wissenschaftlichen Diensten des Bundestages, des Bundesrates und der 16 Länderparlamente selbstverständlich angewendet werden. Das gilt vor allem für die als besonders dringlich erachteten Bemühungen um Entbürokratisierung. Niemand wird behaupten wollen, dass die Quantität der Normen merklich reduziert oder die Qualität von Vorschriften unbezweifelbar besser geworden ist. Das Problembewusstsein ist jedoch merklich gewachsen und die Kunstfertigkeit gesteigert worden. Der Staat, der – schon aus Kostengründen – seine Aktivitäten reduzieren muss, ist immer mehr darauf angewiesen, schlanke und gute Normen zu produzieren.

2.2 Tagungen und das «Berliner Forum»

Die DGG hat inzwischen 30 Tagungen abgehalten, mit einem reichen thematischen Spektrum. Im Vordergrund stehen zurzeit Fragen der Gesetzes-

folgenabschätzung, wobei der Entwicklungsdruck der europäischen Behörden («Better Regulation», «Mandelkern-Report») und der OECD («Regulatory Impact Assessment») (RIA) förderlich wirkt. Das «Berliner Forum» ist eine erfolgreiche Einrichtung. Kurzfristig versammeln sich Abgeordnete, Fraktionsmitarbeiter/-innen, Verbandsvertreter/-innen, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Professoren und Professorinnen sowie Studierende in den Räumen von Bundestag oder Bundesrat, um aktuelle Probleme im Beisein von 70 bis 100 Zuhörern und Zuhörerinnen zu erörtern.

2.3 Der Normenkontrollrat

Die Regierung der Grossen Koalition hat im Koalitionsvertrag vom Herbst 2005 die Absicht geäussert, einen Normenkontrollrat beim Bundeskanzler einzurichten. Das Errichtungsgesetz wird in Kürze eingebracht. Der Kontrollrat soll die Entwürfe der Bundesregierung auf Tauglichkeit, Wirksamkeit und Folgekosten überprüfen. Ein solcher Ausschuss ist von vielen Kreisen, auch von der DGG, seit langem gefordert worden. Erste Schritte zu einer Evaluierung von Gesetzesentwürfen wurden bereits eingeleitet. So ist eine Gesetzesfolgenabschätzung nach einer Bestimmung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung erforderlich. Eine vergleichbare Norm soll gegenwärtig in die Geschäftsordnung des Bundestages eingestellt werden.

2.4 Föderalismusreform

Besonders gefordert ist die DGG gegenwärtig an der «Grossbaustelle» Föderalismusreform. Nach vielen vergeblichen Anläufen in den letzten Jahrzehnten scheint es so, als könnte diesmal – auch im Zeichen der Grossen Koalition – der Anlauf zu einer Reform des Bundesstaates gelingen. Zunächst geht es um eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und eine Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens durch Reduzierung der Zahl von Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. In einem zweiten Schritt soll das schwierigste Kapitel jeder Bundesstaatsreform, die Neuordnung der Finanzverfassung, angepackt werden. Die DGG wird im Oktober 2006 dem Thema «Bundesstaatsreform» zusammen mit dem «Forum of Federations» eine internationale Tagung widmen.

2.5 «Preis für gute Gesetzgebung»

Dank der Grosszügigkeit eines Stifters ist die DGG ab 2006 in der Lage, einen «Preis für gute Gesetzgebung», dotiert mit 5000 Euro, zu vergeben. Prämiert werden sollen nicht nur gute (Alternativ-)Entwürfe oder besonders gelun-

gene Vorschläge, sondern auch gute Evaluationen, Ratschläge, Kritiken. Wenn es sich um Beiträge zur Normsetzung im Allgemeinen, also um «Gesetzgebungskunst» als solche handelt, ist der Preis keineswegs auf Eingaben aus Deutschland beschränkt. Wie sehr das Projekt auf Anerkennung stösst, geht aus dem Umstand hervor, dass eine Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages und der Präsident des Bundesverfassungsgerichts der Jury angehören.

3 Zwischenbilanz

Dem Thema und Charakter dieser Zürcher Tagung entsprechend, sollen abschliessend einige wenige Bemerkungen zu Trends der Gesetzgebungslehre in unseren Ländern gemacht werden. Es zeigt sich nämlich, dass es eine deutliche Konvergenz der Meinungen und Absichten gibt.

3.1 Bei der politischen Praxis ansetzen!

Es herrscht Übereinstimmung dahingehend, dass die Gesetzgebungslehre als eine praxisorientierte «Kunstlehre» bei der (politischen) Praxis ansetzen muss. Jede Abgeordnete, jeder Referent in einem Ministerium, jeder Verbandsvertreter muss die Möglichkeiten und natürlich auch die Grenzen einer Gesetzgebungslehre zur Kenntnis nehmen. Damit ist nicht gesagt, dass das Instrumentarium der Lehre immer zur Anwendung kommt. Der Zeitdruck und die Prioritäten von Politik und Interessen mögen oft einer sachkundigen Implementierung guter Ratschläge entgegenstehen. Das ändert aber nichts daran, dass Kommunikationswege eröffnet und Netzwerke geknüpft werden müssen. Im Elfenbeinturm der Wissenschaft kann Gesetzgebungslehre gar nichts bewirken.

3.2 Lehre

Wichtig für eine erfolgreiche Lehre ist, dass man sich über den tatsächlichen und den wünschbaren Adressatenkreis im Klaren ist. Man muss sich die Fragen stellen: «Wer ist interessiert? Wer kommt an Veranstaltungen?» Hier macht jede Lehrperson ihre eigenen Erfahrungen. Nützlichkeitsüberlegungen spielen bei der Wahl dieses Faches eine grosse Rolle. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass in erster Linie politisch Interessierte an Veranstaltungen kommen: Angehörige von Parteijugendorganisationen, Fraktions- und Abgeordnetenassistenten und -assistentinnen u.ä. Dass eine Veranstaltung nur besucht wird, weil jemand Gesetzgebungsreferent oder -referentin in einem Ministerium oder bei einem Verband werden will, ist eher selten.

Der Inhalt des Unterrichtes sollte selbstverständlich interdisziplinär sein. Methodische Aspekte werden besondere Berücksichtigung finden. Es kann nicht nur um sprachliche und technische Aspekte gehen. Dem Zusammenwirken mit der Politik und der länderübergreifenden Netzwerkbildung kommt ein hoher Stellenwert zu.

Gesetzgebungslehre wird nicht so sehr Gegenstand der Grundausbildung sein (also zum Bachelor führen), sondern der (berufsbegleitenden) Weiterbildung (also in der Regel mit dem Master abgeschlossen werden). Ein Master im Fach Gesetzgebung wäre zu eng. Gesetzgebung sollte Bestandteil eines «Master of Public Administration» sein.

3.3 Forschung

Neben den traditionellen und immer aktuellen Themen «guter Gesetzgebung» – Verfahren, Inhalt, Form, Technik – sollte Gesetzgebungsforschung sich verstärkt einigen Grundfragen zuwenden. Es sind heute mehr denn je ausserhalb des Gesetzes andere Rechtsformen, die der Steuerung dienen. Zu denken ist an Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Leistungsvereinbarungen, Verwaltung in Vertragsform (paktierende Verwaltung), Tarifverträge u.a. Um diese Aspekte in den Blick zu nehmen, muss Gesetzgebungslehre sich als Rechtsetzungslehre, weiter sogar als Regelungslehre verstehen. Das erfordert auch Anleihen bei der sozialwissenschaftlichen Steuerungslehre.

3.4 Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung

Wenn heute Europäisierung und Internationalisierung Gesellschaft, Staat und Politik massgebend bestimmen, kann das an der Gesetzgebungslehre nicht vorbeigehen. Die nationale Perspektive erweist sich schon für die nationale Gesetzgebung als zu eng. Kein Gesetz, das ohne rechtsvergleichende Orientierung auskäme. Das gilt natürlich noch viel mehr für das Handeln der Bürger, der Wirtschaft, der politischen Organe in europäischen und globalen Zusammenhängen. Es gibt einen unübersehbaren Trend zur Rechtsvereinheitlichung. Das ist für die Mitgliedstaaten der EU nicht nur richtlinien- und verordnungsinduziert, sondern für alle Rechtsordnungen in Europa auch wissenschaftlich und praktisch gewollt. Dem muss sich die Gesetzgebungslehre stellen. Rechtsvergleichung, Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung werden immer deutlicher ihre Tagesordnung bestimmen. Wir brauchen nicht nur «gute Gesetze», sondern auch «gutes europäisches und internationales Recht».

Anmerkungen

Die Reihe umfasst inzwischen die folgenden Veröffentlichungen:

- Nr. 1 *Legislation in European Countries*
- Nr. 2 *Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law: Report of the First Conference of the EAL, held in Liège in 1993.*
- Nr. 3 Liège-Bericht (Nr. 2) in russischer Sprache.
- Nr. 4 *National Legislation in the European Framework, Rome Congress in 1995.*
- Nr. 5 *Role and Function of the Second Chamber: Report of the Third Conference of the EAL, held in Munich 1997.*
- Nr. 6 *Evaluation of Legislation: Report of the Fourth Congress of the EAL, held in Warsaw 2000.*
- Nr. 7 *The judge as a surrogate legislator* (Veröffentlichung in deutscher Sprache: *Der Richter als Ersatzgesetzgeber*): Report of the 23rd Congress of the DGG, held in Karlsruhe 2002.
- Nr. 8 *E-Government: Report on the proceedings of the Fifth Congress of the EAL, held in Athens 2002.*

- Nr. 9 *The Participation of the Civil Society in the Legislative Process: Report of the Sixth Congress of the EAL, held in Bern 2004.*
- Nr. 10 *Electronic Elections? Some constitutional questions* (Veröffentlichung in deutscher Sprache: *Elektronische Wahlen? Einige verfassungsrechtliche Fragen*).
- Nr. 11 *Maritime Safety – Current Problems of Use of the Baltic Sea: Report on a Conference in Cooperation with the International Tribunal for the Law of the Sea. 2004, Hamburg.*
- Nr. 12 erscheint demnächst: *Gesetzgebung – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated*, von Ulrich Karpen.

Literatur

- Karpen, Ulrich/Möller, Nils (Hgg.), 2005, *Legislative Drafting*, in Kopie auf Anfrage erhältlich.
- Mader Luzius/Karpen Ulrich (eds.), 2006, *The Participation of Civil Society in the Legislative Process, Proceedings of the Sixth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Bern (Switzerland), May 13th-14th, 2004*, European Association of Legislation (EAL)/Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG) Band. 9, Nomos, Baden-Baden.