

Stand und Perspektiven der Rechtsetzungslehre aus schweizerischer Sicht

Luzius Mader | *Der Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) berichtet über den Stand und die Entwicklung der Rechtsetzungslehre in der Schweiz*

Inhaltsübersicht

- 1 *Zum gegenwärtigen Stand in Lehre, Forschung und Weiterbildung*
- 2 *Zu Mängeln und Lücken*
- 3 *Zu den wünschbaren Entwicklungen und Entwicklungsschwerpunkten*

1 Zum gegenwärtigen Stand in Lehre, Forschung und Weiterbildung

Standortbestimmungen können zum Jammern oder umgekehrt zu Selbstzufriedenheit oder -gefälligkeit veranlassen. Aus meiner Sicht haben wir weder für das eine noch für das andere Anlass. Lehre, Forschung und Weiterbildung im Bereich der Legisprudenz – eine Bezeichnung, die ich den Bezeichnungen Rechtsetzungslehre oder Gesetzgebungswissenschaft vorziehe – haben in der Schweiz zwar einen insgesamt befriedigenden Stand erreicht; dies gilt im Übrigen auch für den Gegenstand der Rechtsetzungslehre oder für das Produkt, d.h. für die Gesetzgebung selbst. Aber weitere Anstrengungen sind nötig, einerseits um das Erreichte zu sichern und andererseits um zusätzliche Verbesserungen zu realisieren.

Selbstverständlich ist diese Gesamtbilanz zu nuancieren, wobei ich allerdings nicht Vollständigkeit beanspruchen möchte oder kann. Ich werde mich auf die aus meiner Sicht wichtigsten Elemente beschränken und möchte vorsorglich alle jene Personen um Entschuldigung bitten, deren Einsatz für die Anliegen im Bereich der Gesetzgebungsausbildung versehentlich keine Erwähnung findet.

Im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung besteht heute nach meiner Einschätzung ein recht umfangreiches und vielseitiges Angebot, das rege genutzt wird und das im Verlauf der Jahre immer wieder neuen Bedürfnissen angepasst worden ist. Zu erwähnen sind insbesondere die unter der Ägide der SGG in Murten (in deutscher Sprache) und in Montreux (in französischer Sprache) angebotenen Gesetzgebungsseminare. Die Murtener Seminare sind bislang von der Universität Freiburg (Institut für Föderalismus) organisiert worden, diejenigen in Montreux von der Universität Genf (Cen-

tre d'étude, de technique et d'évaluation législatives, CETEL). Bei beiden Seminaren wirken Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung (namentlich das Bundesamt für Justiz und der deutsche Sprachdienst der Bundeskanzlei) massgeblich mit. Zu erwähnen sind auch die Angebote am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) und am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Diese Angebote bestehen insbesondere im Rahmen eines Ausbildungsprogramms für einen Executive Master of Public Administration. Im Weiteren sind hier die regelmässigen Ausbildungsveranstaltungen des Zentrums für Rechtssetzungslehre der Universität Zürich zu nennen, die sich zum Teil speziell an die Dozierenden im Bereich der Gesetzgebungsausbildung richten. Besonders erwähnt sei auch der vom CETEL in Genf angebotene Ausbildungsgang für den Erwerb eines «Certificat de formation continue en légistique» (CEFOLEG). Diese Ausbildung dauert 18 Monate und wird ausschliesslich über Internet angeboten. Es ist das einzige mir bekannte Fernstudium im Bereich der Legisprudenz. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesamt für Justiz einen speziell für die Legistinnen und Legisten aus der Bundesverwaltung konzipierten, mehrtätigen Kurs organisiert und dass auch zahlreiche Kantonsverwaltungen – zum Teil regelmässig, zum Teil sporadisch – Ausbildungsveranstaltungen für die Gesetzgebungsarbeit durchführen.

Bei den unter der Ägide der SGG angebotenen Seminaren ist heute ein gewisser Wandel im Gang. Die SGG hat 2005 beschlossen, einen Ausbildungsrat einzusetzen, der die Aufgabe hat, ein neues Ausbildungskonzept zu entwickeln. Es ist damit zu rechnen, dass organisatorische und thematische Anpassungen erfolgen werden. Insbesondere ist vorgesehen, dass die SGG das von ihr angestrebte Ausbildungsangebot besser definieren und mit den interessierten Ausbildungsanbietern Leistungsvereinbarungen abschliessen wird. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits erfolgt.

Was die universitäre Ausbildung – primär der Juristinnen und Juristen – anbelangt, fristet die Gesetzgebungslehre heute zweifellos noch ein Mauerblümchendasein. Im Rahmen der Grundausbildung gibt es namentlich in Genf schon seit mehr als dreissig Jahren ein Wahlfachangebot. Zu erwähnen sind auch die Universitäten Luzern, wo die Gesetzgebungslehre seit 2005 ein wesentliches Element des Studienprogramms der Ausbildung von Juristinnen und Juristen auf der Masterstufe bildet, und Bern, wo seit kurzem ebenfalls ein Wahlfach im Rahmen des Masterstudiums angeboten wird. Auch in Zürich hat die Gesetzgebungslehre einen festen Platz im

Bereich des öffentlichen Rechts. Insgesamt ist es aber doch so, dass die juristische Grundausbildung im Wesentlichen nach wie vor auf die Rechtsauslegung und –anwendung ausgerichtet ist.

Das eben für die Lehre Gesagte gilt noch in vermehrtem Mass für die Forschung: Forschungsaktivitäten im Bereich der Legisprudenz sind bislang – abgesehen vielleicht vom Bereich der Gesetzesevaluation – sehr spärlich geblieben. Das hat mit der – verständlicherweise – stark praxisorientierten Ausrichtung der Disziplin zu tun. Immerhin sind in den letzten Jahren neben verschiedenen Sammelpublikationen, in denen die wissenschaftlichen Beiträge an Tagungen oder Kongressen aufbereitet worden sind (z.B. Morand 1999) vor allem zwei Werke erschienen, die wesentliche Grundlagen für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Rechtssetzungslehre liefern, nämlich die Publikationen von Georg Müller (2006) und von Paul Richli (2000).

Nicht wissenschaftlich ausgerichtet, sondern lediglich als Hilfsmittel für die Praxis gedacht, sind der vom Bundesamt für Justiz herausgegebene Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden, 2. Aufl. 2002, 3. Aufl. in Vorbereitung) und die von der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz herausgegebenen Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (aktualisierte Ausgabe 2003). Ähnliche Hilfsmittel für die praktische Gesetzgebungsarbeit sind in den letzten Jahren in zahlreichen Kantonen entstanden. Ein sehr junges Beispiel sind die Richtlinien der Rechtsetzung, die der Regierungsrat des Kantons Zürich am 21. Dezember 2005 beschlossen hat. Obwohl diese Hilfsmittel keine wissenschaftlichen Ansprüche erheben, erscheint es mir angezeigt, sie zu erwähnen, denn sie geben ein Stück weit doch den Stand der gegenwärtigen Gesetzgebungspraxis und -lehre wieder: Sie prägen die legistische Alltagsarbeit und dienen als Grundlagen für die praktische Aus- und Weiterbildung.

Erwähnt sei hier schliesslich auch die Zeitschrift *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*, die sich seit ihren Anfängen im Jahre 1990 (zunächst unter dem Titel «Gesetzgebung heute») zu einem wichtigen Forum für die Erörterung legistischer Themen und Probleme und für den Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft entwickelt hat.

2 Zu Mängeln und Lücken

Im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung bestehen gewisse Doppelspurigkeiten (z.B. zwischen dem bundesverwaltungsinternen Ausbildungskurs und den Seminaren in Murten und Montreux), die ausgeräumt werden können, um die beschränkten Ausbildungskapazitäten besser zu nutzen. Zudem sind die Ausbildungsangebote sehr stark auf rechtliche, sprachliche und gesetzestechnische Aspekte ausgerichtet. Fragen des methodischen Vorgehens und des Projektmanagements bei Gesetzgebungsprojekten kommen noch etwas zu kurz. Allerdings sind mit der Schaffung des Ausbildungsrates der SGG und der Erarbeitung eines Ausbildungskonzepts die notwendigen Vorkehrungen schon getroffen, um eine bedürfnisgerechte, umfassende Aus- und Weiterbildung sicherzustellen. Ganz generell kann gesagt werden, dass es den bestehenden Aus- und Weiterbildungsangeboten noch an der notwendigen interdisziplinären Breite fehlt.

In der universitären Grundausbildung (Bachelor-Programme) hat die Gesetzgebungslehre noch nicht den Platz, den sie haben sollte. Im Bereich der Rechtswissenschaft, aber auch in andern, vor allem sozialwissenschaftlichen Disziplinen, sollten die Studentinnen und Studenten zwingend für Fragen der Gesetzgebungslehre sensibilisiert werden. Die juristische Methodenlehre ist heute nach wie vor eine reine Rechtsauslegungslehre. Es sollte zumindest aufgezeigt werden, dass es auch andere Dimensionen oder Perspektiven gibt, die für die berufliche Tätigkeit durchaus relevant sind.

Im Rahmen von rechtswissenschaftlichen Masterprogrammen sind in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte gemacht worden (Luzern, Bern). Die Rechtsetzungslehre ist aber nicht eine überwiegend oder gar ausschliesslich juristische Disziplin. Sie hat interdisziplinären Charakter und muss auch für Personen offen stehen, die keine juristische Grundausbildung haben. Die Berücksichtigung der Legisprudenz im Rahmen von MPA-Programmen ist ein wichtiger Ansatz. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang insbesondere der Master in Public Management und Politik, der ab Herbst 2006 gemeinsam vom «Institut de hautes études en administration publique», vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, von den Universitäten Lausanne, Neuenburg und Genf sowie von der Universität der italienischen Schweiz angeboten wird. Es braucht daher nicht unbedingt einen besonderen «Master in Legisprudenz».

Mängel und Lücken bestehen auch im Forschungsbereich. Die heutige Rechtsetzungslehre ist fast ausschliesslich auf die Bedürfnisse der Praxis ausgerichtet und wird im Wesentlichen durch die Praxis genährt. Das ist durchaus auch eine ihrer Stärken. Aber theoretische Vertiefungen und eine

bessere Alimentierung durch die Theorie, durch theoretische Ansätze aus mehreren wissenschaftlichen Disziplinen, wären sehr erwünscht und würden Weiterentwicklungen ermöglichen, die letztlich auch der Praxis dienen könnten. Das kürzlich durch das CETEL (Jean-Daniel Delley u. a.) beim Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung eingereichte Gesuch zum Thema «La conception des lois. La démarche légistique entre théorie et pratique» ist m. E. ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

3 Zu den wünschbaren Entwicklungen und Entwicklungsschwerpunkten

Mit der Nennung gegenwärtiger Mängel und Lücken werden gleichzeitig auch wünschbare Entwicklungen aufgezeigt: bessere Nutzung von Synergiemöglichkeiten in der beruflichen Aus- und Weiterbildung; breiterer interdisziplinärer Ansatz, der namentlich den Fragen des methodischen Vorgehens bei der Erlassvorbereitung mehr Beachtung schenkt; Sensibilisierung für die Rechtssetzungslehre bereits in der universitären Grundausbildung (Bachelor-Programme); spezifische Angebote im Rahmen von Master-Programmen; besserer Einbezug theoretischer Ansätze und Überwindung einer übermässigen Praxislastigkeit.

Aus meiner Sicht möchte ich für die künftige Entwicklung fünf Schwerpunkte besonders hervorheben:

- Im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind die Prozesse, die mit der Schaffung des Ausbildungsrates der SGG und der Ausarbeitung eines Ausbildungskonzepts eingeleitet worden sind, zu konsolidieren und weiterzuführen.
- In inhaltlich-thematischer Hinsicht ist den gesetzgebungsmethodischen Aspekten vermehrt Rechnung zu tragen.
- Bei den Ausbildungsangeboten im Rahmen der universitären Ausbildung (insb. Master-Programme) ist auf den Einbezug theoretischer Perspektiven und interdisziplinärer Ansätze zu achten.
- Im Aus- und Weiterbildungsbereich, aber auch bei der Entwicklung und Weiterentwicklung legistischer Hilfsmittel (Leitfäden, Richtlinien) sollte die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Verwaltungen sowie zwischen dem Bund und den Kantonen intensiviert werden, damit Synergiemöglichkeiten besser ausgenutzt werden können.
- Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Rechtssetzungslehre ist vermehrt zu pflegen, denn viele Interessenfelder dieser Disziplin sind nicht überwiegend von den spezifischen Gegebenheiten einer bestimm-

ten nationalen Rechtsordnung geprägt. Die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit ist einerseits im Forschungsbereich wünschbar (z. B. Mitwirkung bei Forschungsprogrammen im Rahmen der EU); andererseits erscheint mir vor allem auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den für legistische und gesetzgebungsmethodische Anliegen verantwortlichen Verwaltungsstellen der verschiedenen Länder angezeigt.

Literatur

- Morand, Charles-Albert (éd.), 1999, *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence.
- Müller, Georg, 2006, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, (1. Aufl. 1999), 2. Aufl., Zürich.
- Richli, Paul, 2000, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Basel.