

Sicherstellung der legislativen Qualität von Gesetzen in den kantonalen Parlamenten

Christian Schuhmacher/Gérard Caussignac | *Die Verwaltungen und die Regierungen tragen den grössten Teil der Verantwortung für die legislative Qualität von Gesetzen. Die legislativen Anforderungen werden aber nicht von allen Kantonen gleich erfüllt. Die Autoren des Beitrags haben 2005 eine schriftliche Umfrage bei den Staatskanzleien bzw. Ratsdiensten der Kantone durchgeführt. Sie werten im Beitrag die Antworten aus und gehen der Frage nach, welche Vorkehrungen die Kantone treffen, um in der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung die legislative Qualität der Gesetze sicherzustellen.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Legislative Qualität von Gesetzen*
- 2 *Massnahmen zur Sicherstellung der legislativen Qualität*
 - 2.1 *Abschnitte der parlamentarischen Phase im Überblick*
 - 2.2 *Vorberatende Kommissionen*
 - 2.3 * nderungsantr ge Einzelner in der Plenumsdebatte*
 - 2.4 *Redaktionskommission*
 - 2.5 *Weitere Massnahmen zur Qualitätssicherung*
- 3 *Würdigung*
 - 3.1 *Verfahren*
 - 3.2 *Vorberatende Kommissionen*
 - 3.3 * nderungsantr ge Einzelner in der Plenumsdebatte*
 - 3.4 *Redaktionskommission*
- 4 *Schlussbemerkungen*

1 Legislative Qualität von Gesetzen

Eine der Hauptaufgaben des Parlaments liegt darin, sich in Tuchfühlung mit der Wählerschaft auf Regelungsideen zu einigen, das heisst die Inhalte der beabsichtigten Gesetzesnormen zu definieren. Auch die gesetzlichen Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren sind ganz auf dieses Ziel ausgerichtet. In fast allen Kantonen werden Gesetzesvorlagen der Regierung in parlamentarischen Kommissionen vorberaten, bevor sie ins Plenum gelangen; dies erlaubt es, sich einlässlich mit den Normen zu befassen. Die vorberatenden Kommissionen tagen unter Ausschluss der Öffentlichkeit,

was es den Kommissionsmitgliedern erlaubt, bis zu einem gewissen Grad ihre politischen Verpflichtungen abzulegen. Die oft vorgesehene doppelte Lesung von Erlassentwürfen im Plenum soll dieses vor «Schnellschüssen» bewahren. Auch das gesetzlich normierte Recht der Regierung oder anderer staatlicher Organe, zu Zwischenergebnissen des Parlaments oder seiner Kommissionen Stellung zu nehmen, ist weitgehend auf die Festlegung der beabsichtigten Regelungsinhalte ausgerichtet.

Hat sich das Parlament darüber geeinigt, was es regeln will, ist die Arbeit indes noch nicht getan: Die Regelungsideen (Regelungsabsicht, Regelungsvorstellungen) müssen noch «in Rechtsnormen gegossen» werden. Die ausformulierten Gesetzesartikel müssen dabei verschiedenen Anforderungen genügen:

Präzision

Rechtsnormen müssen präzise sein, d. h. die sich aus den Rechtsnormen ergebenden Regelungsinhalte müssen eindeutig, klar und frei von innern Widersprüchen sein.

Authentizität

Die Regelungsinhalte, die sich aus den Rechtsnormen ergeben, müssen dem entsprechen, was das Parlament regeln wollte. Die Regelungsinhalte dürfen nicht weitergehen, als es der Absicht des Parlaments entspricht (keine überschüssenden Regelungen), aber auch nicht weniger weit (keine Regelungslücken).

Juristische Korrektheit

Rechtsnormen dürfen nicht gegen höherrangiges Recht verstossen.

Verständlichkeit

Rechtsnormen müssen nicht nur präzise, sondern auch verständlich sein, d. h. die Regelungsinhalte sollen mit wenig Aufwand erschlossen werden können. Dies setzt eine klare Sprache, eine gute Gliederung, eine einheitliche Terminologie im ganzen Gesetz usw. voraus – kurz: die Normen sollen rechtsetzungstechnisch einwandfrei sein.

Sprachliche Qualität

Schliesslich sollen die Normen *sprachlich einwandfrei* abgefasst, d. h. stilistisch gut und frei von orthografischen oder grammatikalischen Fehlern sein.

Diese fünf Punkte werden hier als *legistische Anforderungen an die Gesetzgebung* bezeichnet.

Die Erfahrung zeigt, dass nicht alle Gesetze von hoher legistischer Qualität sind. Gesetzesbestimmungen, deren Inhalt unklar ist oder die dem Inhalt anderer Normen dieses Erlasses widersprechen, sind ebenso bekannt wie Normen, die gegen höherrangiges Recht verstossen oder die so kompliziert formuliert sind, dass man sie kaum verstehen kann.

Der grösste Teil der Verantwortung für die legistische Qualität von Gesetzen liegt bei der Verwaltung und der Regierung. Wenn eine Vorlage der Regierung diesbezüglich mangelhaft ist, darf man vom Parlament keine Verbesserung erwarten, zumal seine Hauptaufgabe – wie erwähnt – an einem andern Ort liegt. Bekannt sind indes auch die Vorwürfe an die Volksvertretung, wonach das Parlament eine unpräzise oder unklare Formulierung «in letzter Minute» beschlossen hat. Insbesondere dort, wo das Parlament die Vorlage der Regierung abändert, hat es auch dafür zu sorgen, dass die Änderungen den umschriebenen legistischen Anforderungen entsprechen. Darüberhinaus trägt es die Gesamtverantwortung für die Gesetze und damit auch für die Teile des regierungsrätlichen Antrages, welche es unverändert übernimmt.

Die Untersuchung geht der Frage nach, welche Vorkehrungen die Kantone treffen, um in der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung die legistische Qualität der Gesetze sicherzustellen. Dem schliesst sich eine kritische Beurteilung an.

2 Massnahmen zur Sicherstellung der legistischen Qualität

Die Ausführungen in diesem Kapitel beruhen auf einer im Jahr 2005 durchgeführten schriftlichen Umfrage bei den Staatskanzleien bzw. Ratsdiensten der Kantone, welche teilweise durch mündliche Rückfragen ergänzt worden ist.

2.1 Abschnitte der parlamentarischen Phase im Überblick

In *Tabelle 1* sind die Schritte der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung in den Kantonen dargestellt. Diese Phase beginnt mit der Antragstellung durch die Regierung¹ und endet mit der definitiven Fixierung des Gesetzestextes. Die Tabelle gibt Aufschluss, ob und wann eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage in der vorberatenden Kommission (K), in der Redaktionskommission (RK) und im Plenum behandelt wird.

Bemerkungen zu den einzelnen Kantonen:

- AG:* Nach der 1. Lesung stellt der Regierungsrat einen neuen Antrag. Die Redaktionskommission ist ein verwaltungsinternes Organ. Über ihre Anträge zuhanden des Plenums beschliesst der Regierungsrat.
- AR:* Nach der 1. Lesung im Rat wird eine Vernehmlassung durchgeführt (Volksdiskussion). Danach stellen der Regierungsrat und – falls eine solche eingesetzt wurde – die Kommission separat Antrag für die 2. Lesung. Die Änderungen der «Redaktionskommission» (Ratsschreiber u. Leiter Rechtsdienst) müssen vom Büro des Kantonsrates genehmigt werden.
- BE:* Nach der 1. Lesung im Rat erstellen die vorberatende Kommission und der Regierungsrat einen gemeinsamen Antrag für die 2. Lesung. Der Grosse Rat kann vor der Detailberatung in der 1. Lesung beschliessen, auf die 2. Lesung zu verzichten.
- BS:* 2. Lesung nur bei komplexen Änderungen in der 1. Lesung oder bei Bedarf nach «Konsolidierung der Gesetzgebungsarbeit».
- FR:* Erfolgen in der 2. Lesung Änderungen, findet eine 3. Lesung statt. Eine Redaktionskommission wird sehr selten eingesetzt (zum letzten Mal 1980 anlässlich der Beratung des Gemeindegesetzes).
- GE:* Selten auch Plenumsdebatten ohne Vorberatung durch eine Kommission. In der Regel finden beide Lesungen und die Schlussabstimmung während der gleichen Session statt.
- GR:* 2. Lesung nur, wenn der Rat dies so beschliesst.
- GL:* Nach der Schlussabstimmung im Rat wird die Vorlage an die Landsgemeinde überwiesen.
- LU:* Nach der 1. Lesung geht die Vorlage nur dann in die Kommission zurück, wenn man sich in der Redaktionskommission nicht einig geworden ist.
- NE:* In 90% der Fälle nur eine Lesung ohne Vorberatung durch eine Kommission. Ausnahmsweise weist der Grosse Rat die Vorlage an eine Kommission zur Vorberatung zurück. Der Grosse Rat prüft zurzeit die Einführung eines Kommissionensystems. Die Vorlage wird nur dann von der Redaktionskommission geprüft, wenn Probleme auftauchen oder Fehler entdeckt werden, insbesondere aufgrund von Einzelanträgen.
- NW:* Die Redaktionskommission prüft eine Vorlage oft schon in der vorparlamentarischen Phase (vor Durchführung der Vernehmlassung). Nach der 1. Lesung kommt die Redaktionskommission nur zum Zug, wenn das Parlament es so beschliesst. Nach der 2. Lesung entscheidet die Redaktionskommission selbst, ob sie die Vorlage prüfen möchte.

- OW*: Redaktionelle Prüfung nach der Schlussabstimmung im Rat selten.
- SG*: Nach der 1. Lesung entscheidet der Präsident der Kommission, ob die Kommission die Vorlage nochmals beraten soll.
- SH*: Möglich sind eine 3. Behandlung in der Kommission und eine 3. Lesung im Plenum.
- SO*: 2. Lesung nur bei Verfassungsänderungen. In diesem Fall kommt die Redaktionskommission vor der 2. Lesung nochmals zum Zuge. Der Rat kann beschliessen, dass die Redaktionskommission die Vorlage nach der Schlussabstimmung nochmals in redaktioneller Hinsicht prüft.
- SZ*: 2. Lesung nur bei Verfassungsänderungen obligatorisch, bei Gesetzen die Ausnahme. Die «Redaktionskommission» (Ratsleitung) wird auf Beschluss des Parlaments oder aus eigener Initiative hin tätig.
- TI*: 2. Lesung nur im sehr seltenen Fall, wenn der Regierungsrat Änderungen des Grossen Rats ablehnt. Prüfung durch eine Redaktionskommission vor der Schlussabstimmung möglich, in der Praxis aber äusserst selten (letztmals 1997 anlässlich der Revision des Kantonsverfassung).
- UR*: Vor Zuweisung der Vorlage an eine Kommission wird sie von einem Lektorat auf Schreibfehler, Darstellung und Geschlechtsneutralität der Sprache geprüft. Ändert der Rat die Vorlage der Regierung ab, so prüft das Landratsbüro das Gesetz nach der Schlussabstimmung.
- VD*: Wird die Vorlage in der 2. Lesung verändert, kommt es zu einer 3. Lesung.
- VS*: Nach der Schlussabstimmung im Rat kann die Redaktionskommission nur bei Einstimmigkeit Änderungen vornehmen. Diese werden dem Rat zur Kenntnis gebracht.
- ZH*: (Seltene) Prüfung durch Redaktionskommission noch vor der 1. Lesung, wenn die Kommission wesentliche Änderungen gegenüber dem Antrag der Regierung vornehmen möchte. In diesem Fall geht die Vorlage nochmals in die Kommission zurück.

2.2 Vorberatende Kommissionen

- a) Werden Gesetzesentwürfe in einer parlamentarischen Kommission vorberaten, so können Änderungen mit mehr Sorgfalt und weniger Zeitdruck vorgenommen werden, als wenn dies direkt im Plenum geschieht. In diesem Sinn wirkt sich die parlamentarische Vorberatung positiv auf die legistische Qualität aus.

Die Untersuchung ergab, dass die Gesetzesentwürfe in aller Regel in einer Sachkommission vorberaten werden. Einzige Ausnahmen sind *AR* und *GL* (Zuweisung an Kommission nur bei umfangreichen und bedeut-

samen Vorlagen) sowie *NE* (Zuweisung an Kommission nur in rund 10% aller Fälle).

- b) Die Vorteile der Vorberatung eines Gesetzesentwurfs in einer Kommission kommen indes nur dann zum Tragen, wenn die wesentlichen Änderungen an einer Vorlage dort erfolgen und nicht erst später im Plenum.

Zu diesem Thema stimmten elf Kantone (*BL, BS, GR, JU, LU, NW, OW, SO, TG, TI, ZH*) folgender Aussage zu:

Das Gros der materiellen Änderungen an einer Vorlage der Regierung erfolgt in der vorberatenden Kommission. Die Debatte im Parlamentsplenum beschränkt sich auf wenige, in der Kommission umstritten gebliebene Punkte.

Für sieben Kantone (*AG, AI, AR, BE, FR, UR, VD*) hingegen trifft folgende Aussage zu:

Eine Vorlage der Regierung wird sowohl in der vorberatenden Kommission als auch im Parlamentsplenum in voller Breite diskutiert. Die Parlamentsdebatte betrifft auch Punkte, die nicht von grosser politischer Bedeutung sind.

Für die restlichen Kantone mit Ausnahme von *NE* liegt die Wahrheit in der Mitte. Für *SG* gilt die erste Aussage für die Mehrzahl der Vorlagen, die zweite für die Minderzahl. Für *SH* gilt grundsätzlich die erste Aussage; bei bedeutenden und umstrittenen Vorlage kann die zweite Variante eintreten. In *ZG* ist grundsätzlich die erste Aussage korrekt, wobei je nach Geschäft auch die zweite Variante gilt – vor allem, so *SZ*, wenn die Kommission nicht genügend gut gearbeitet habe. *GL* und *VS* sehen für ihren Kanton eine Mischung aus beiden Aussagen. In *GE* gilt grundsätzlich die zweite Aussage, wobei die Kommissionen gleichwohl wichtige Vorarbeiten leisten. In *NE* erfolgt die materielle Behandlung der Vorlagen in 90 Prozent der Fälle im Ratsplenum ohne Vorberatung durch eine Kommission.

- c) Das zuständige *Mitglied des Regierungsrates* und die zuständigen *Mitarbeiter des Departements* kennen die Gesetzesvorlage am besten. Wenn die vorberatende Kommission eine Vorlage ändern möchte, können am ehesten sie beurteilen, ob sich dies mit den übrigen Bestimmungen des Erlasses und mit dem höherrangigen Recht verträgt. Ihre Präsenz in der Kommission unterstützt deshalb die legistische Qualität der Gesetze.

Die Untersuchung zeigt, dass in der Regel das zuständige Mitglied des Regierungsrates und eine Vertretung der Verwaltung (Gesetzesredaktor, Vertreter des Rechtsdienstes) an allen oder zumindest an einer Kommissionssitzung teilnehmen. Zum Teil beruht das auf einer gesetzlichen Regelung (so etwa *ZH*), zum Teil auf einer Entscheidung der Kommission (*TI*).

- d) Die Umsetzung von Regelungsideen in formulierte Normen ist anspruchsvoll. Dies gilt auch für Änderungen, die eine Kommission an der Gesetzesvorlage der Regierung vornehmen möchte. Für die legistische Qualität von Gesetzen ist deshalb von Bedeutung, wer die Änderungen, welche die vorberatende Kommission vornehmen möchte, formuliert.

Die Umfrage ergab ein differenziertes Bild. In vielen Kantonen werden Änderungswünsche der Kommission in der Regel durch die Verwaltung formuliert (z. B. *GL, GR, NW, SZ, ZG, ZH*), in andern Kantonen ist die Formulierung Sache der Kommissionsmitglieder (so *BE, JU, TI, VD, VS*), des Kommissionspräsidiums (so *AR, BS*) oder des Parlamentssekretariats (*UR*), wobei oft der Support der Verwaltung in Anspruch genommen wird. In andern Kantonen werden Änderungen fallweise durch die Verwaltung oder die Kommission vorgenommen (so *BL*), mit einem Schwerpunkt hier (*OW*) oder dort (*SG*). In *LU* werden die von der Kommission gefundenen Formulierungen oft dem Rechtskonsulenten des Parlaments zur Prüfung übergeben. In *TG* ist es offenbar so, dass erfahrene Kommissionspräsidenten oder -präsidentinnen die Verwaltung mit der Formulierung von Normen beauftragen.

- e) Erlassentwürfe der Regierung werden dem Parlament samt schriftlichen Erläuterungen unterbreitet (Botschaft, Weisung, Vortrag, Begründung o.ä.). Für die Rechtsanwendung ergeben sich daraus Hinweise auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers, was bei unpräzisen Normen hilfreich ist. Verfassen auch die Kommissionen ein Papier, in dem sie die von ihnen beantragten Änderungen begründen?

Auch hier ergeben die Praxen der Kantone ein vielfältiges Bild. In einigen Kantonen begründen die Kommissionen die von ihnen beantragten Änderungen stets schriftlich (*AR, BL, BS, GL, NW, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG*). In andern Kantonen werden fallweise schriftliche Erläuterungen abgefasst (*BE, JU, SG, ZH*), während eine dritte Gruppe die schriftliche Begründung von Änderungsanträgen überhaupt nicht kennen (*GR, LU, OW, UR*).

2.3 Änderungsanträge Einzelner in der Plenumsdebatte

Stellen einzelne Ratsmitglieder im Plenum Änderungsanträge, besteht die Gefahr, dass das Parlament ohne sorgfältige Prüfung der Formulierung entscheidet. Die legistische Qualität von Gesetzen würde deshalb gefördert, wenn die Änderungsanträge einige Tage vor der Plenumsdebatte schriftlich eingereicht würden. Auf diese Weise könnten sie den Ratsmitgliedern, der Regierung und der Verwaltung vor der Plenumsitzung zur Prüfung zugestellt werden.

Die Untersuchung ergab, dass Änderungsanträge einzelner Parlamentsmitglieder noch *während der Ratsdebatte* gestellt werden können (z. B. *UR*), wobei die vorgängige Einreichung in vielen Kantonen die Regel ist (z. B. *SG, TG, BE*). Nur gerade in *TI* und *VS* sind die Anträge zwingend vor der Debatte einzureichen. Besonders sorgfältig geht *GR* mit Änderungsanträgen um: Wichtige Anträge sind vorgängig der vorberatenden Kommission einzureichen und werden von dieser behandelt, unter Verabschiedung eines Zusatzberichts an den Rat. Bei Anträgen, die während der Plenumsdebatte gestellt werden, kann die Kommission ferner verlangen, dass sie ihr zur Vorberatung überwiesen werden.

Die meisten Kantone fordern, dass die Einzelanträge *schriftlich* gestellt werden. Nur wenige Kantone lassen mündliche Anträge zu (*AI, GL* «in einfachen Fällen», *LU, NW* für die erste Lesung, *SG, SH, ZG*). Vor der Plenumsdebatte gestellte Anträge werden in den meisten Kantonen den Ratsmitgliedern und den Regierungsmitgliedern *verteilt*. In *TI* gehen die Änderungsanträge zudem an die Massenmedien. Eingeschränkte Verteiler kennen *AG* (an den Referenten oder die Referentin der vorberatenden Kommission und das zuständige Regierungsmitglied), *LU* (an die Ratsmitglieder), *NW* (an das Landratspräsidium), *TG* (an die Fraktionspräsidien und die Regierung) und *VD* (Verteiler nach Belieben der antragstellenden Person).

2.4 Redaktionskommission

2.4.1 Bestand

Die Hauptaufgabe eines Parlaments liegt darin, Regelungsideen zu suchen und zu diskutieren und sich auf Regelungsabsichten zu einigen, nicht aber unbedingt im Formulieren von legistisch einwandfreien Normen. Eine Möglichkeit, auch dieses Anliegen zu erfüllen, besteht darin, ein besonderes Organ zu schaffen und es im Wesentlichen mit der Aufgabe zu betrauen, Erlasse unter legistischen Gesichtspunkten zu prüfen. Deshalb: Welche Kan-

tone kennen ein solches, in der Regel als Redaktionskommission bezeichnetes Organ?

Die Untersuchung zeigt,² dass rund die Hälfte der Kantone über *eigenständige Redaktionskommissionen* verfügen (*BL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, VD, VS, ZG, ZH*). In *GL* wurde von der Möglichkeit, eine Redaktionskommission einzusetzen, noch nie Gebrauch gemacht. In *AG* wurde die Redaktionskommission des Parlaments per 1. März 2005 durch eine verwaltungsinterne, unter der Leitung des Staatsschreibers stehende Redaktionskommission ersetzt. In *VS* wird die redaktionelle Kontrolle durch die Parlamentsdienste, ergänzt durch Vertretungen der Staatskanzlei und des betroffenen Departements, gewährleistet.

In andern Kantonen erfolgt die redaktionelle Bereinigung von Erlassen durch Organe, die in erster Linie andere Aufgaben zu erfüllen haben; man kann hier von *funktionalen Redaktionskommissionen* sprechen. So können in *SZ* redaktionelle Mängel von der Ratsleitung bereinigt werden, sofern sie solche Fehler selbst erkennt oder vom Rat einen entsprechenden Auftrag erhält. In *UR* nimmt diese Aufgabe das Landratsbüro wahr, das unter Beizug der Standeskanzlei tätig wird. In *AR* erfolgt die redaktionelle Bereinigung durch den Ratsschreiber, zusammen mit dem Leiter oder der Leiterin des Rechtsdienstes.

Andere Kantone haben keine Redaktionskommission (*AI, BS, GE, SH*) oder setzen eine solche nicht (*GL*) oder fast nie (*FR*) ein, obwohl das rechtlich möglich wäre. In *TI* wurde letztmals im Jahr 1997 im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung eine Redaktionskommission eingesetzt.

2.4.2 Zusammensetzung

a) Die Sicherstellung der legislativen Qualität von Gesetzen setzt Erfahrung und spezielle, auch juristische und sprachbezogene Kenntnisse voraus. Ob eine Redaktionskommission über solches Know-how verfügt, hängt vom Kreis ihrer Mitglieder und von den Beraterinnen und Beratern ab, die sie an ihren Sitzungen beizieht.

Das Ergebnis der Untersuchung ist in *Tabelle 2* zusammengestellt. Die Mehrzahl der (eigenständigen oder funktionalen) Redaktionskommissionen bestehen aus *Ratsmitgliedern*, wobei sich unter ihnen in der Regel auch Juristinnen und Juristen finden. In einigen Kantonen sind auch Externe Mitglieder dieser Kommission, so zum Beispiel Mitarbei-

tende der Verwaltung (*AR, BE, BL, NW, VD*), ein Mitglied des Regierungsrates (*FR*), eine Vertretung des kantonalen Anwaltsverbandes (*NW*), je eine Vertretung der obersten Gerichte und der Universität (*BE*), ein Anwalt und vier pensionierte Lehrer (*JU* – offenbar wegen der besonderen Sprachkenntnisse der Betroffenen). Die Externen sind zum Teil sogar in der Überzahl gegenüber den Parlamentsmitgliedern (*NW* und *JU*: 4 von 5; *BE*: 7 von 9). In *AG* besteht die Redaktionskommission ausschliesslich aus Vertretern der kantonalen Verwaltung.

- b) Die legistische Qualität von Gesetzen lässt sich verbessern, wenn die Redaktionskommission weitere Personen beizieht, etwa den Gesetzesredaktor, der die Vorlage am besten kennt, oder eine Vertretung der vorbereitenden Kommission, die Auskunft über die Regelungsabsicht der Kommission geben kann.

Tabelle 2 zeigt, dass die meisten Redaktionskommissionen weitere Sachverständige beiziehen. In der Regel sind das Vertreter des zuständigen Departements (Redaktor oder Vertreter des Rechtsdienstes) und der vorbereitenden Kommission, manchmal auch der Sekretär des Parlaments, der Staatsschreiber oder, sofern vorhanden, eine Vertretung des Sprachdienstes.

Eigenständige Rechtskommissionen				
Kanton	Mitglieder	Davon nicht im Parlament	Davon Juristen/Juristinnen	Beigezogene
AG	8	8 (Staatschreiber, je eine Vertretung Departement, Vertretung Rechtsdienst Regierungsrat, Gesetzesredaktor)	ca. 8	Fällweise VertreterIn der vorbereitenden Kommission.
BE	8	7 (Vertretungen oberste Gerichte, Universität und Verwaltung)	7	DepartementsvertreterIn; evtl. Präsident/Präsidentin der vorbereitenden Kommission.
BL	4	2 (MitarbeiterIn der Landeskanzlei)	1	Id.R SachbearbeiterIn der Verwaltung und Präsident/Präsidentin der vorbereitenden Kommission.
FR	ca. 5	1 Regierungsmitglied	-	DepartementsvertreterIn (JuristIn); Rechtsetzungsspezialisten u. -spezialistinnen; (§ precherIn der vorbereitenden Kommission ist Mitglied).
GR	8	-	-	Ratssekretär und dessen MitarbeiterIn; evtl. weitere Ratsmitglieder; Regierungsmitglieder oder DepartementsvertreterIn (PräsidentIn der vorbereitenden Kommission ist von Amtes wegen Mitglied).
JU	5	2 Zt. 4 (1 Anwalt, 3 pension. Lehrer)	2	PräsidentIn der vorbereitenden Kommission; Vertretung des kant. Rechtsdienstes.
LU	5	-	2-3	Präsident/Präsidentin der vorbereitenden Kommission; Departementsvertretung; LeiterIn Sachdienst/amtli. Publikationen (Staatskanzlei).
NE	1 pro Fraktion	-	-	StaatschreiberIn; LeiterIn kant. Rechtsdienst; Departementsvertretung.
NW	5	4 (LandratssekretärIn; LandeschreiberIn; Vertretung Rechtsdienst Staatskanzlei; Vertretung Anwaltsverband)	5	Person aus der Verwaltung, welche die Vorlage betreut hat.
OW	3	-	1	LandeschreiberIn; seiten: PräsidentIn der vorbereitenden Kommission und GesetzesredaktorIn.
SG	7	-	2	Vertretung Rechtsdienst der Staatskanzlei; PräsidentIn der vorbereitenden Kommission; MitarbeiterIn Rechtsdienst Departement; seiten: SachbearbeiterIn Departement.
SO	3	-	-	Evtl.: Departementsvertretung, GesetzesredaktorIn, Vertretung der vorbereitenden Kommission.
TG	8	-	2	LeiterIn Rechtsdienst Departement; seiten Vertretung der vorbereitenden Kommission.
VD	5	2 (RatssekretärIn; Departements-/AbteilungsleiterIn)	2	RatssekretärIn; PräsidentIn der vorbereitenden Kommission; Departementsvertretung.
VS	5	-	3	GrossratspräsidentIn; PräsidentIn der vorbereitenden Kommission; Vertretung Staatskanzlei; Departementsvertretung.
ZG	3	-	-	ProtokollführerIn des Parlaments; Evtl.: LandeschreiberIn, Departementsvertretung.
ZH	3	-	-	Stv. StaatschreiberIn; Departementsvertretung; Vertretung des kant. Gesetzgebungsdienstes; evtl. PräsidentIn der vorbereitenden Kommission.

Funktionale Redaktionskommissionen		
Kanton	Zusammensetzung	Beigezogene
AR	RatsschreiberIn und LeiterIn Rechtsdienst	
SZ	Ratsleitung (Z. Zf. 9 Mitglieder)	Evtl. Vertretung der vorbereitenden Kommission.
UR	Landratsbüro (4 Mitglieder)	StaatschreiberIn; evtl. Vertretung der vorbereitenden Kommission.

Tabelle 2

Zusammensetzung der Redaktionskommissionen. Die obere Tabelle stellt eigenständige Redaktionskommissionen (d. h. für den Zweck der redaktionellen Bereinigung geschaffene Organe) dar (von links nach rechts): Anzahl Mitglieder der Kommission; davon die Zahl der Mitglieder, die nicht Mitglied des Parlaments sind, unter Angabe der Funktion; Zahl der Juristen/Juristinnen; weitere Personen, die für die Sitzungen beigezogen werden. Die untere Tabelle stellt die Zusammensetzung von redaktionell tätigen Organen des Parlaments dar, die primär für andere Aufgaben geschaffen worden sind.

2.4.3 Verfahren

Wann innerhalb des Gesetzgebungsprozesses kommen die Redaktionskommissionen erstmals, wann letztmals zum Zug? Können sie auch nach der Schlussabstimmung im Parlament über die Vorlage nochmals tätig werden?

Tabelle 1 zeigt die Verhältnisse in den Kantonen zu diesen Fragen. Die Redaktionskommissionen befassen sich zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten erstmals mit der Vorlage: Vor der Behandlung in der Kommission, vor der ersten Lesung im Plenum, nach der ersten Lesung, nach der zweiten Lesung oder auch erst nach der Schlussabstimmung im Parlament. Eine Besonderheit besteht in NW; hier prüft die Redaktionskommission Gesetzesentwürfe bereits vor der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens.

Es ist wohl in allen Kantonen möglich, *Orthografiefehler* und Unzulänglichkeiten der *satztechnischen Darstellung* noch beim Druck eines Gesetzes zu verbessern. Wo die Kompetenzgrenze der Druckvorstufe liegt, dürfte aber kantonal stark variieren. Im Übrigen zeigt Tabelle 1, dass in knapp der Hälfte aller Kantone die Redaktionskommission noch nach der Schlussabstimmung des Parlaments tätig werden kann, wobei in der Regel nur noch «*redaktionelle Verbesserungen*» zulässig sind (so z. B. NW, OW, SO, SZ). In UR werden nach der Schlussabstimmung aber offenbar auch *juristische und rechtsetzungstechnische Fehler* korrigiert. In VS sind Änderungen nach der Schlussabstimmung nur bei Einstimmigkeit in der Redaktionskommission möglich und dem Rat zur Kenntnis zu bringen. In AR müssen die Änderungen vom Büro des Kantonsrates genehmigt werden.

2.4.4 Aufgaben

- a) Unter welchen Gesichtspunkten prüfen die Redaktionskommissionen einen Erlass? Um dies zu erfahren, wurden folgende Prüfbereiche definiert:

- «Sprachliche Qualität (Grammatik, Orthografie, Stilistik, Terminologie)»;
- «Rechtsetzungstechnische Qualität (Aufbau, keine Widersprüche, keine Regelungslücken, verständliche und knappe Formulierungen)»;
- «Juristische Qualität (Übereinstimmung mit höherrangigem Recht)».

Jeden dieser Bereiche konnten die Kantone wie folgt klassieren: «(1) wird stets geprüft (Kernaufgabe)», «(2) wird auch geprüft, bildet aber nicht den Schwerpunkt der Prüfung» oder «(3) wird höchst selten oder gar nicht geprüft».

In der *Tabelle 3* sind die Antworten aus den Kantonen dargestellt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Fast alle Redaktionskommissionen prüften die sprachliche Qualität der Erlasse und betrachten dies als ihre Kernaufgabe. Nur in *FR*, *GR* und in *VD* wird die sprachliche Qualität zwar auch geprüft, aber nicht als Hauptaufgabe der Redaktionskommission betrachtet.
- Drei Viertel der Redaktionskommissionen prüfen die Erlasse auch in rechtsetzungstechnischer Hinsicht, wobei drei Viertel dieser Kommissionen dies sogar als ihre Kernaufgabe betrachten.
- Die juristische Qualität eines Erlasses wird nur von gut einem Drittel aller Redaktionskommissionen regelmässig geprüft.

	AG	AR	BE	BL	FR	GR	JU	LU	NE	NW	OW
Sprachliche Qualität	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1
Rechtsetzungstechnik	1	3	1	1	1	3	1	1	1	1	2
Juristische Qualität	3	3	1	1	3	3	1	3	3	1	3

	SG	SO	SZ	TG	UR	VD	VS	ZG	ZH	Total
Sprachliche Qualität	1	1	1	1	1	2	1	1	1	17/3/11
Rechtsetzungstechnik	1	3	3	1	1	2	3	2	2	11/4/5
Juristische Qualität	1	3	3	2	1	3	3	3	3	6/1/13

Tabelle 3

gibt an, unter welchen Gesichtspunkten die Redaktionskommissionen einen Gesetzesentwurf prüfen. Bedeutung der Ziffern: 1 = wird stets geprüft (Kernaufgabe); 2 = wird auch geprüft, aber nicht Schwerpunkt der Prüfung; 3 = wird höchst selten oder gar nicht geprüft.

Zu beachten ist, dass die Redaktionskommission in *VS* und *BE* auch die wichtige Aufgabe wahrnimmt, die sprachliche Übereinstimmung der Erlasse in den beiden kantonalen Amtssprachen zu gewährleisten.

- b) Wenn eine Redaktionskommission das Gesetz überhaupt auf rechtsetzungstechnische und juristische Qualität hin prüft, stellt sich die Frage, wie sie vorgeht, wenn sie einen entsprechenden Mangel feststellt. Ändert sie die Vorlage in eigener Kompetenz ab? Stellt sie dem Plenum Antrag? Oder geht das Geschäft nochmals an die vorberatende Kommission zurück?

In einigen Kantonen beantragt die Redaktionskommission in solchen Fällen dem Plenum eine entsprechende Verbesserung des Gesetzesentwurfs (*TG*), oft nur unter Zustimmung der Vertretung der vorberatenden Kommission (*JU, LU, ZH*), teils aber auch ohne explizite Zustimmung der Kommission (*NE, NW, OW, SG, SO, VD, ZG*). In *BL* entscheidet in solchen Fällen der in der Sitzung der Redaktionskommission anwesende Präsident der vorberatenden Kommission über das weitere Vorgehen und insbesondere darüber, ob er die Vorlage in die Kommission zurücknehmen möchte. Die Redaktionskommission stellt in solchen Fällen keinen Antrag an den Rat, selbst wenn die vorberatende Kommission die Kritik nicht aufnimmt. Stellt die Redaktionskommission von *JU* einen rechtsetzungstechnischen oder juristischen Mangel fest, so wird der kantonale Rechtsdienst oder der Ratssekretär mit der Bereinigung beauftragt, sofern der Präsident der vorberatenden Kommission damit einverstanden ist. In *VS* wird nach Phasen differenziert: Wenn die Redaktionskommission rechtsetzungstechnische oder juristische Mängel nach der ersten Plenumslesung feststellt, so unterbreitet sie der Sachkommission entsprechende Vorschläge. Nach der Schlussabstimmung festgestellte Mängel darf die Redaktionskommission hingegen nur bei Einstimmigkeit korrigieren; sie bringt dem Rat die Korrekturen zur Kenntnis. In *BE* korrigiert die Redaktionskommission sprachliche und rechtsetzungstechnische Mängel in der Regel in eigener Kompetenz; die Grenze zu Fällen, wo sie dem Rat Antrag stellt, ist indes fließend.

2.5 Weitere Massnahmen zur Qualitätssicherung

Die Kantone wurden in der Untersuchung gefragt, durch welche weiteren Massnahmen sie die legistische Qualität der Gesetze sicherstellen. Der Chronologie der parlamentarischen Phase entsprechend wurden die folgenden Vorkehrungen genannt:

- Sprachliche, rechtsetzungstechnische und juristische Prüfung der Erlasse und Botschaften durch den Parlamentsdienst (*NE*).
- Protokollführung in den vorberatenden Kommissionen durch das zuständige Departement, wodurch eine gewisse Kontrolle über die Vorgänge in der Kommission möglich ist (*ZG*).
- Möglichkeit der vorberatenden Kommission, Änderungen durch den Rechtsdienst des Parlamentdienstes prüfen zu lassen (*BS*).
- Unterstützung eines Parlamentsmitglieds durch den Rechtsdienst der Staatskanzlei, wenn es einen Einzelantrag (Änderungsantrag) formulieren möchte (*SG*).
- Möglichkeit des Regierungsrates, zu Anträgen der vorberatenden Kommission oder der Redaktionskommission schriftlich oder mündlich Stellung zu nehmen und Anträge zu stellen. Diese setzt voraus, dass dem Regierungsrat die Anträge rechtzeitig zugestellt werden (*BE, BS, OW, SZ, TG, ZH*).
- Teilnahme des Staatsschreibers/der Staatsschreiberin an den Sitzungen des Parlaments als Hüter der legislativen Anliegen (*SH*).
- Bei Bedarf Einbezug des Rechtskonsulenten/der Rechtskonsulentin des Regierungsrates bzw. des Grossen Rates (*LU, TI*), des Sprachdienstes (*LU*), des für die Veröffentlichung der Rechtssammlung zuständigen Dienstes (*TI*) oder des Justiz- und Gesetzgebungsdienstes (*VD*).
- Prüfung der Änderungen aus der ersten Lesung im Rat durch das Landratssekretariat, evtl. unter Einbezug des Rechtsdienstes (*NW*) oder des Ratssekretariats (*JU*).
- Bestand von Rechtssetzungsrichtlinien, die auch für das Parlament verbindlich sind (*NE, ZH*).

3 Würdigung

3.1 Verfahren

Es erstaunt, wie vielfältig die kantonalen Gesetzgebungsverfahren in der parlamentarischen Phase sind. Auch beim groben Abbildungsraster, wie er *Tabelle 1* zugrunde liegt (vorberatende Kommission, Plenumslesungen, Redaktionskommission; je obligatorisch oder fakultativ) gibt es nur gerade drei Kantonspaare, deren Verfahren identisch sind (*AI/GE, BS/TI* und *JU/ZG*). Alle kantonalen Gesetzgebungsverfahren haben nur gerade zwei Elemente gemeinsam: Es gibt mindestens eine Lesung und eine Schlussabstimmung im Plenum.

Bei allem Respekt vor den kantonalen Besonderheiten beruhen die geltenden Verfahrensabläufe wohl selten auf einer rationalen Entscheidung in

dem Sinne, dass die möglichen, auch mit Blick auf die andern Kantone festgestellten Abläufe diskutiert und die für den eigenen Kanton beste Lösung ausgewählt worden ist. Bei den meisten Kantonen dürfte das geltende Verfahren in erster Linie historisch zu erklären sein. Hier besteht vermutlich in vielen Kantonen ein Verbesserungspotenzial.

Erstaunlich ist ferner, wie unterschiedlich die Zahl der Schritte ist, die innerhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens gemacht werden müssen. Äusserst differenziert ist das Verfahren in AG. Eine Vorlage der Regierung wird hier zunächst von einer Kommission vorberaten und gelangt dann zur ersten Lesung ins Plenum. Gestützt auf die Verhandlungsergebnisse bereitet die Regierung eine zum Teil stark abgeänderte zweite Vorlage vor. Auch diese Vorlage wird in der Kommission vorberaten und gelangt zur zweiten Lesung ins Plenum. Darauf befasst sich die verwaltungsinterne Redaktionskommission mit dem Entwurf und stellt dem Regierungsrat Antrag für redaktionelle Verbesserungen. Folgt der Regierungsrat dem Antrag, werden die Vorschläge dem Parlament zur Genehmigung in der Schlussabstimmung unterbreitet. Wesentlich schlanker geht NE vor. Hier wird der Antrag der Regierung in aller Regel ohne Vorberatung in einer Kommission dem Plenum zur ersten und einzigen Lesung zugeleitet³; eine Redaktionskommission tritt selten in Erscheinung.

Diese Unterschiede im Grad der verfahrensmässigen Differenzierung dürften sich nicht proportional, aber tendenziell auf die *Qualität der Regelungsinhalte* auswirken: Wenn sich verschiedene staatliche Gremien mehrere Male und über längere Zeit mit derselben Materie befassen, werden die Vor- und Nachteile einer Lösung eher erkannt und rational abgearbeitet. Vermutlich spiegeln diese Unterschiede auch unterschiedliche Verständnisse einerseits der Rolle von Regierungsrat und Grosse Rat und ihres Verhältnisses zueinander sowie andererseits der Funktion und Bedeutung des Rechts für die Gesellschaft.

Jedenfalls aber wirken sich die verfahrensmässigen Unterschiede auf die *legistische Qualität* aus. Wenn Änderungsanträge während der (einzigen) Plenumsdebatte gestellt und dann gleich beschlossen werden, so ist die Gefahr von unklaren oder unverständlichen Formulierungen oder von Inkohärenzen grösser als wenn, wie in AG der Fall, ein Gremium von etwa acht Juristinnen und Juristen, teils mit speziellen Kenntnissen im Bereich der Rechtsetzung, eine Vorlage prüft und dem Regierungsrat schriftliche Verbesserungen beantragt.

3.2 Vorberatende Kommissionen

Die legistische Qualität eines Gesetzes wird sicher verbessert, wenn die Vorlage nicht gleich in die Mühlen der Plenumsdebatte gerät, sondern vorher in einer parlamentarischen Kommission vorberaten wird. Hier steht mehr Zeit zur Verfügung, und es herrscht eine ruhigere, sachlichere Atmosphäre als auf der Medienbühne der Plenumsitzungen. Regelungsideen können sorgfältig ausformuliert und die Normen eingehend geprüft werden. Dank der kleineren Anzahl Beteiligter in Kommissionen sind intensivere Diskussionen möglich. Wenn es sich als nötig erweist, können Kommissionssitzungen zwecks weiterer Abklärungen oder Expertenbefragungen unterbrochen werden, was während einer Session des Parlaments viel schwieriger ist. Dieser Qualitätsfaktor greift insbesondere dann, wenn die wesentlichen Änderungen an einer Gesetzesvorlage in der Kommission erfolgen und sich die Plenumsdebatte auf wenige, umstritten gebliebene Punkte beschränkt; bei rund der Hälfte der Kantone ist dies der Fall.

Die legistische Qualität wird ferner verbessert, wenn das zuständige Mitglied des Regierungsrates und eine Vertretung des betreffenden Departements – am besten die Gesetzesredaktorin oder der Gesetzesredaktor – an den Kommissionssitzungen teilnehmen. Diese Personen kennen die Gesetzesvorlage am besten und können die Auswirkungen von Änderungen auf den ganzen Erlass am besten abschätzen.

Wenn die Kommission den Gesetzesentwurf abändern will, soll man ihr raten, es selbst zu tun oder der Verwaltung einen entsprechenden Auftrag zu erteilen? Beides ist möglich, aber die Erfahrung zeigt, dass Kommissionsmitglieder nicht versuchen sollten, gemeinsam eine Formulierung zu finden.⁴ Vielmehr sollte eine oder zwei Personen mit dem Ausformulieren beauftragt werden. Diese Person oder Personen müssen einen sehr guten Überblick über die ganze Vorlage haben und zudem im Formulieren von Rechtssätzen geübt sein. Das kann die Redaktorin oder der Redaktor des regierungsrätlichen Entwurfs sein, aber auch ein erfahrenes Kommissionsmitglied oder das Kommissions- oder Ratssekretariat.

Ändert die Kommission einen Gesetzesentwurf ab, so dient es der legistischen Qualität, wenn sie ihre Änderungen schriftlich und detailliert begründet, analog der Botschaft (Vortrag, Weisung) der Regierung. Zum einen werden damit die für die Normauslegung wichtigen Motive einer Änderung sichtbar gemacht, und zwar auch in Punkten, die in der Plenumsdebatte mangels politischer Bedeutung nicht mehr zur Sprache kommen. Zum andern setzt die Abfassung einer Begründung voraus, dass sich die

Autorin oder der Autor nochmals intensiv mit den betreffenden Normen auseinandersetzt.⁵ Dabei treten oft Unklarheiten und Widersprüche einer Formulierung zutage, die dann noch rechtzeitig korrigiert werden können.

3.3 Änderungsanträge Einzelner in der Plenumsdebatte

Änderungsanträge einzelner Ratsmitglieder, die kurz vor oder sogar erst während einer Plenumsdebatte gestellt werden, geben diesen Veranstaltungen Würze und Spontaneität. Aus legistischer Sicht sind sie aber kritisch zu beurteilen, denn die Gefahr von unsorgfältig abgefassten «Schnellschüssen» ist sehr gross. Das Problem kann durch folgende Vorkehrungen etwas entschärft werden:

- Änderungsanträge Einzelner müssen schriftlich abgefasst werden (so in den meisten Kantonen).
- Die Anträge werden allen Parlamentsmitgliedern und der Regierung zugestellt. Dadurch erhöht sich die Chance, dass legistische Unzulänglichkeiten entdeckt werden.
- Die Anträge müssen einige Tage vor der Lesung im Plenum eingereicht werden, so dass sie den Parlamentsmitgliedern, der Regierung und der Verwaltung noch rechtzeitig zur Prüfung zugestellt werden können.
- Der vorberatenden Kommission wird das Recht eingeräumt, zu verlangen, dass ihr die in der Plenumsdebatte gestellten Einzelanträge zur Prüfung zugewiesen werden (so *GR*).

3.4 Redaktionskommission

3.4.1 Bestand

Aufgaben werden erfahrungsgemäss dann besonders zuverlässig erfüllt, wenn sie einem Organ übertragen werden, das speziell für die Erfüllung dieser Aufgaben geschaffen worden ist. Das Organ wird die Bedeutung der Aufgaben betonen und sich bemühen, sie den Erwartungen entsprechend zu erfüllen. Denn seine Existenz hängt vom Bestand der Aufgaben und der Qualität ihrer Erfüllung ab. Das Organ identifiziert und legitimiert sich über diese Aufgaben. In diesem Sinne wird die legistische Qualität von Gesetzen gefördert, wenn die Prüfung der legistischen Anforderungen einer für diesen Zweck geschaffenen Redaktionskommission übertragen wird. Wird diese Aufgabe hingegen einem bestehenden Organ zugewiesen, bei welchem andere Aufgaben im Vordergrund stehen – beispielsweise der Ratsleitung – so wird das Organ im Fall von Arbeitsüberlastung dazu neigen, die legistische Prüfung der Gesetze zu vernachlässigen.

3.4.2 Zusammensetzung

Eine Redaktionskommission entscheidet in der Regel nicht autonom, sondern stellt einem Organ des Parlaments – meist dem Plenum – Antrag. Faktisch betrachtet beeinflusst sie den Wortlaut eines Gesetzes aber doch erheblich. Sie sollte deshalb immer die Eigenschaft eines parlamentarischen Organs aufweisen, was aber bei einigen Kantonen nicht der Fall ist (Kap. 2.4.2). So gehören zu manchen Redaktionskommissionen auch Vertreter und Vertreterinnen der Justiz, der Regierung oder der Verwaltung an, ferner Personen, die keiner Staatsgewalt zuzurechnen sind (z. B. Vertreter/innen des kantonalen Anwaltsverbandes, Lehrkräfte, Sprachfachleute). Aus Gründen der Gewaltenteilung sollten Redaktionskommissionen nur aus Parlamentsmitgliedern zusammengesetzt sein. Denn die Verantwortung für den Wortlaut eines Gesetzes liegt ungeteilt beim Parlament. Hingegen ist es zu begrüssen, wenn Personen der genannten Kreise zu den Sitzungen der Redaktionskommission beigezogen werden. Auf diese Weise kann sich die Redaktionskommission juristisches und rechtsetzungstechnisches Wissen sowie Erfahrungen der späteren Rechtsanwender und Rechtsanwenderinnen zu Nutze machen.

An den Sitzungen der Redaktionskommission sollten insbesondere stets folgende Personen teilnehmen: Die Gesetzesredaktorin oder der Gesetzesredaktor (sie oder er hat den besten Überblick über die Vorlage), eine Vertretung der vorberatenden Kommission (sie kennt die Regelungsabsicht der Kommission und des Parlaments am besten und kann deshalb bei unpräzisen Normen oder solchen, deren Authentizität fraglich ist, weiterhelfen) und eine Vertretung des Sprachdienstes, wenn ein Kanton über einen solchen verfügt, oder eine Fachperson im sprachlichen Bereich. Da sich die Arbeit der Redaktionskommission weitgehend in juristischen Kategorien bewegt, ist es nützlich, wenn die Mitglieder über fundierte juristische Kenntnisse verfügen.

3.4.3 Verfahren

Je weiter der Gesetzgebungsprozess vorangeschritten ist, desto schwerer tut sich das Parlament, auf früher behandelte Punkte zurückzukommen. Denn auch die Volksvertretung will ihre Arbeit abschliessen, das heisst das Gesetz verabschieden. Dies gilt für die materiellen Fragen eines Erlasses, noch mehr aber für legislativ begründete Änderungsanträge, welche das Parlament erfahrungsgemäss nur zweitrangig interessieren. Soll die legislative Qualität eines Gesetzes sichergestellt werden, so muss sich die Redaktionskom-

mission deshalb möglichst frühzeitig einschalten können. Da sehr viele materielle Inhalte eines Gesetzes bereits in der Phase der Vorberatung durch eine Kommission fixiert werden (Kap. 2.2), sollte auch die Redaktionskommission bereits in dieser Phase einbezogen werden. In diesem Sinne prüfen die Redaktionskommissionen von *BE*, *BL* und *SO* die Vorlagen bereits vor der ersten Lesung im Plenum. Besonders überzeugend ist die Lösung von *BL*, wo die Vorlage nochmals in die vorberatende Kommission zurückgehen kann, bevor sie ins Plenum kommt. Dies erlaubt es, materielle Fragen zu klären, die sich bei unpräzisen oder nicht authentischen Rechtsnormen stellen können. In *BE* werden die Gesetzesvorlagen bereits vor der Antragstellung des Regierungsrates an den Grossen Rat durch die Redaktionskommission geprüft.

Soll die Redaktionskommission später nochmals tätig werden? Diese Frage hängt eng mit dem übrigen Gesetzgebungsprozedere der parlamentarischen Phase zusammen. Hier überzeugt der Gedanke, der hinter den Verfahrensregeln von *FR* und *VD* steht: Wird eine Vorlage in der zweiten Plenumslesung verändert, ist eine dritte Lesung erforderlich. Damit wird erreicht, dass jede vom Plenum beschlossene Änderung nochmals in Ruhe überdacht werden kann, bevor sie Gesetz wird. Verallgemeinert heisst das: Die Plenumslesungen werden solange wiederholt, bis das Parlament die Vorlage nicht mehr ändert. Wenn es die Vorlage der Regierung oder der vorberatenden Kommission unverändert übernimmt, ist somit nur eine Plenumslesung erforderlich. Umgekehrt käme es zu drei Lesungen, wenn das Parlament (letztmals) in der zweiten Lesung Änderungen vornimmt.

Wird das Verfahren so eingerichtet, sollte der Redaktionskommission *vor jeder Lesung im Plenum* Gelegenheit zur Prüfung der Vorlage gegeben werden. Damit wird sichergestellt, dass jede Änderung, welche die vorberatende Kommission oder das Plenum beschlossen hat, unter legistischen Gesichtspunkten geprüft wird. Diese Lösung ist in *SG* und *VS* verwirklicht: Die Redaktionskommissionen kontrollieren die Vorlagen sowohl vor der zweiten Lesung als auch vor der Redaktionslesung des Rats. In *BE* erfolgt eine Prüfung des Ergebnisses der ersten Lesung und der Anträge für die zweite Lesung, bevor die Gesetzesvorlage dem Plenum unterbreitet wird.

Kritisch zu beurteilen ist hingegen die Regelung in vielen Kantonen, wonach die Redaktionskommission auch *nach der Schlussabstimmung* im Parlament den Gesetzeswortlaut abändern darf (Kap. 2.4.3), soweit es um mehr als Orthografiefehler, offensichtliche redaktionelle Versehen⁶ oder Fragen des drucktechnischen Satzes geht. Die Kritik gilt auch dann, wenn die Änderungen in der Redaktionskommission einstimmig zu beschliessen und dem Parlament zur Kenntnis zu bringen (*VS*) oder vom Ratsbüro zu

genehmigen sind (*AR*). Zwar sind in dieser Phase meistens nur noch redaktionelle Bereinigungen zulässig. Jedoch liegt der Entscheid, ob es sich um eine redaktionelle Frage handelt oder nicht, bei der Redaktionskommission selbst. Auch bei noch so unbedeutend erscheinenden Änderungen kann ferner niemand mit Sicherheit sagen, ob eine Korrektur den Sinn der Bestimmung ändert oder nicht. Die Verantwortung für die Gesetzgebung liegt ungeteilt beim Parlament. Hat es ein Gesetz definitiv beschlossen, muss sein Wortlaut unverändert bleiben.

3.4.4 Aufgaben

Welche Aufgaben sollen der Redaktionskommission übertragen werden? Die Frage ist vor dem Hintergrund der legistischen Anforderungen an ein Gesetz zu beurteilen, wie sie im ersten Kapitel umschrieben worden sind. Zusammengefasst wird für Rechtsnormen gefordert:

Präzision

Die Rechtsnorm muss klar, eindeutig und widerspruchsfrei sein.

Authentizität

Der Regelungsinhalt muss dem, nur dem und all dem entsprechen, was das Parlament regeln will.

Juristische Korrektheit

Die Rechtsnorm muss das höherrangige Recht beachten.

Verständlichkeit

Die Adressatinnen und Adressaten können den Regelungsinhalt einfach und mit wenig Aufwand erschliessen.

Sprachliche Qualität

Orthografie, Grammatik, Terminologie und Stil der Rechtsnorm müssen einwandfrei sein.

Die Erfahrung zeigt, dass Gesetze in allen Bereichen mangelhaft sein können. Die Untersuchung ergab aber, dass nur gut die Hälfte der kantonalen Redaktionskommissionen nicht nur die sprachliche Qualität prüfen, sondern es auch als ihre Kernaufgabe betrachten, Gesetzesentwürfe auf ihre rechtsetzungstechnische Qualität («Aufbau, keine Widersprüche, keine Regelungslücken, verständliche und knappe Formulierungen») zu kontrollieren (Kap. 2.4.4). Weshalb diese Zurückhaltung?

Der Schlüssel zur Antwort liegt im Begriff der *materiellen Änderungen*. Die Untersuchung zeigt, und aus verschiedenen kantonalen Verfahrensvorschriften⁷ ist ersichtlich, dass die Redaktionskommissionen *keine materiel-*

len Änderungen an einer Vorlage vornehmen dürfen und – entgegen einem immer wieder zu hörenden Vorurteil – dies auch nicht tun wollen. Die Redaktionskommissionen gehen davon aus, dass bei sprachlichen Verbesserungen der Sinn der Norm einfacher gewahrt werden kann, wogegen bei rechtsetzungstechnischen Verbesserungen – besserer Aufbau, bessere Verständlichkeit der Normen, Beseitigung von Widersprüche usw. – die Gefahr einer Änderung des Regelungsinhalts grösser sei. Diese Auffassung trifft zu, aber nur der Tendenz nach. Am falschen Ort gesetzt, kann sogar ein Komma den Sinn eines Satzes ins Gegenteil verkehren.⁸

Sofern die Redaktionskommission nur *Anträge stellt* und nicht in der Sache entscheidet, besteht keine Gefahr, dass sie anstelle des Gesetzgebers entscheidet. Im Übrigen sollten die Redaktionskommissionen mehr Mut zu Verbesserungen haben. Dies setzt voraus, dass sie den Erlass vollständig verstehen. Denn einfachere und stilistisch bessere Formulierungen kann nur finden und beurteilen, wer die Regelungsabsicht des Parlaments kennt.

Während das Kriterium des unveränderten Regelungsinhalts für Verbesserungen der sprachlichen Qualität und der Verständlichkeit durchaus brauchbar ist, taugt es für Verbesserungen der Authentizität und der Präzision nicht und führt in die Irre. Angenommen, die Redaktionskommission stösst auf eine zweideutige Rechtsnorm und schlägt eine Formulierung vor, die der mutmasslichen Regelungsabsicht des Parlaments entspricht: Hat sie dann die Rechtsnorm materiell abgeändert? Und wenn die Redaktionskommission auf eine (präzise) Rechtsnorm stösst, von der sie weiss, dass sie nicht der Regelungsabsicht des Parlaments entspricht, und sie dann eine dieser Regelungsabsicht entsprechende Formulierung sucht: Liegt *dann* eine materielle Änderung vor? Im ersten Fall – unpräzise Normen – taugt der Begriff der materiellen Änderung deshalb nicht, weil der Bezugspunkt – die präzise Norm – gerade fehlt. Und bei nicht authentischen Normen lässt der Begriff offen, ob er sich auf den Regelungsinhalt der Norm oder auf die Regelungsabsicht des Parlaments bezieht.

Bei unpräzisen oder nicht authentischen Normen lenkt der Begriff der materiellen Änderung von einem Phänomen ab, das Kommissionen und Parlamente nicht gerne wahrhaben – dass sie manchmal Rechtsnormen beschliessen, die unpräzise oder widersprüchlich sind oder – noch schlimmer – deren Wortlaut nicht das ausdrückt, was die Kommission oder das Parlament eigentlich regeln wollten. Solche Phänomene gibt es aber, und jedes Parlament sollte brennend an deren Entdeckung und Beseitigung interessiert sein, wenn ihm wirklich daran gelegen ist, dass seine Regelungsabsichten verwirklicht werden. Drängt es sich deshalb nicht auf, die

Redaktionskommission – immerhin ein Organ des Parlaments! – damit zu beauftragen, die Gesetzesentwürfe unter allen Gesichtspunkten der legislativen Qualität zu prüfen und den Regelungsinhalt mit der Regelungsabsicht des Gesetzgebers möglichst in Übereinstimmung zu bringen?

Eine Redaktionskommission soll deshalb wie folgt vorgehen: Bei sprachlichen Mängeln oder schlecht verständlichen Normen soll sie dem Parlament neue Formulierungen vorschlagen, unter Wahrung des Regelungsinhalts der Normen. Bei unpräzisen Rechtsnormen oder solchen, die nicht der Regelungsabsicht des Parlaments entsprechen, kommt es darauf an, ob dessen Regelungsabsicht einigermaßen zuverlässig festgestellt werden kann. Ist das der Fall – die Anwesenheit einer Vertretung der vorberatenden Kommission in der Redaktionskommission ist hier äusserst hilfreich – so soll die Redaktionskommission eine Formulierung suchen, die klar ist und der Regelungsabsicht des Parlaments entspricht. Falls die vorberatende Kommission anderer Ansicht ist, kann sie dem Parlament einen Gegenantrag stellen. Hingegen würde die Redaktionskommission ihren Auftrag nicht erfüllen, wenn sie die vorberatende Kommission lediglich auf einen solchen Mangel hinweist, ohne selbst dem Plenum Antrag zu stellen (*BL*); die Präzision und Authentizität der Normen sind zu wichtige Anliegen, als dass sie einzig in die Hände der vorberatenden Kommission gelegt werden dürften. Die Redaktionskommission würde ihren Auftrag dann nicht erfüllen, wenn sie bei einer unpräzisen Rechtsnorm nur mit Zustimmung der vorberatenden Kommission bzw. deren Vertretung eine neue Formulierung beschliessen würde. Denn ob eine Norm unpräzise ist, kann die Redaktionskommission besser beurteilen; sie verfügt über die nötige Distanz zu den Formulierungen.

Kann die Regelungsabsicht des Parlaments hingegen überhaupt nicht oder nicht genügend zuverlässig festgestellt werden – vielleicht ist ein materielles Problem erst jetzt erkannt worden – so sollte die Vorlage nochmals in die vorberatende Kommission gelangen, damit dort die Frage inhaltlich geklärt und eine neue Formulierung beschlossen werden kann. Das Rechtsetzungsverfahren würde dadurch unweigerlich verzögert, was aber angesichts der Bedeutung des Mangels – immerhin ist unklar, was das Parlament regeln wollte – hingenommen werden müsste.

Die zentrale Frage zu den Aufgaben einer Redaktionskommission lautet: Soll diese Kommission lediglich Kommafehler beseitigen oder soll sie mithelfen, dass die Regelungsabsicht des Parlaments in klare, widerspruchsfreie und verständliche Rechtsnormen gefasst werden? Soll die Redaktionskommission eine Vorlage lediglich redaktionell prüfen, oder soll sie ein *Reflexionsorgan des Parlaments* sein und seinen Mitgliedern gegebenen-

falls Folgendes mitteilen: «Ihr habt folgende Regelung beschlossen: (...). Diese Norm ist so kompliziert formuliert, dass sie ein Aussenstehender nicht versteht.» Oder: «Unter dieser Norm versteht man Folgendes: (...). Ist das eure Absicht?» Oder: «Bei dieser Norm versteht man nicht, was ihr eigentlich regeln wollt.» Wir sprechen uns klar für die umfassendere Aufgabenumschreibung aus. Die übliche Bezeichnung «Redaktionskommission» ist dann allerdings zu eng.⁹

4 Schlussbemerkung

Es wurde bereits erwähnt: Die Hauptverantwortung für die legistische Qualität von Gesetzen liegt bei der Verwaltung und der Regierung. Gleichwohl steht auch das Parlament in der Pflicht – vor allem dort, wo es die Vorlage der Regierung abändert, aber auch hinsichtlich der unveränderten Teile, denn es trägt die Gesamtverantwortung für die Gesetzgebung. Es gibt verschiedene Massnahmen und Möglichkeiten, um diese Qualität zu fördern, zum Beispiel ein sinnvolles Verfahren für die Behandlung von Einzelanträgen zu normieren, vor allem aber, eine Redaktionskommission einzurichten und sie mit der *umfassenden* legistischen Prüfung der Gesetze zu betrauen: Ist die Norm klar und eindeutig? Entspricht sie der Regelungsabsicht des Parlaments? Entspricht sie höherrangigem Recht? Und ist sie verständlich? Der wichtigste Faktor für die Sicherstellung der legistischen Qualität von Gesetzen aber liegt im Bewusstsein der Parlamente, dass dieser Teil der Gesetzgebung wichtig ist und ohne Anstrengung nicht verwirklicht werden kann.

Anmerkungen

- 1 Die parlamentarische Initiative stellt einen Sonderfall dar, bei dem die Antragstellung nicht von der Regierung, sondern vom Parlament selbst (Parlament, Kommission) stammt. Das Rechtsetzungsverfahren auf Grund einer parlamentarischen Initiative ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
- 2 Normen über die Redaktionskommissionen aus einigen Kantonen: AG: Art. 35 des Geschäftsverkehrsgesetzes (19.6.90); BE: Art. 51 des Grossratsgesetzes (8.11.88); FR: Art. 102 des Reglements des Grossen Rates (12.1.1); GR: Art. 35 der Geschäftsordnung des Grossen Rats (29.5.56); LU: §§ 62 ff. der Geschäftsordnung für den Grossen Rat (28.6.76); NW: Art. 23a des Landratsgesetzes (4.2.98); OW: Art. 50 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat (12.3.71); SG: Art. 18 des Kantonsratsreglements (24.10.79); SZ: § 45 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat (28.4.77); VD: Art. 88 de la loi sur le Grand Conseil (3.2.1998); ZG: §§ 20 und 59 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (1.12.32); ZH: §§ 34 und 57 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (15.3.99);
- 3 Der Grosse Rat prüft aber momentan die Einführung eines Kommissionensystems, vgl. Bemerkung zu NE unter Ziff. 2.1.
- 4 So erlebt in einem Parlament, das seine Erfahrungen von Grund auf machen wollte – dem Zürcher Verfassungsrat.
- 5 Andere Formen der intensiven Befassung mit Normen, welche denselben Kontrolleffekt aufweisen, sind etwa die Übersetzung des Erlasses in eine andere Amtssprache oder die wissenschaftliche Befassung mit den Normen, wenn über sie ein Aufsatz oder ein Kommentar verfasst wird.

- 6 Vgl. z. B. Art. 12 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512) in Verbindung mit Art. 58 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10), ferner Art. 25 des Publikationsgesetzes des Kantons BE vom 18. Januar 1993 (PuG; BSG 103.1).
- 7 Z.B. Art. 102 Abs. 2 Reglement des Grossen Rates FR, § 63 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landrats BL, Art. 50 Abs. 1 Geschäftsordnung für den Kantonsrat OW, Art. 45 Abs. 1 Geschäftsordnung für den Kantonsrat SZ.
- 8 Gemäss einer alten Parabel lautete der Vollzugsbefehl eines Königs nach einem Strafverfahren: «Erhängt ihn nicht laufen lassen.» Die Platzierung des Kommas entscheidet über Leben und Tod.
- 9 In *TG* heisst die Kommission «Gesetzgebungs- und Redaktionskommission» – eine Bezeichnung, die auch nicht vollständig zu überzeugen vermag. Denn der Begriff «Gesetzgebungs- (...)kommission» lässt vermuten, dass diese Kommission auch Regelungsinhalte (Regelungsabsichten) festlegt.

Résumé

La présente contribution examine les mesures que les cantons ont instituées pour assurer la qualité des lois au cours de la phase parlementaire. Elle résume tout d'abord les résultats d'une enquête menée en 2005 auprès des chancelleries ou services du parlement des cantons qui montre que les différences de procédure sont considérables, tant en ce qui concerne les étapes de procédure que les organes impliqués. Les auteurs constatent d'une part l'importance du travail en commission parlementaire pour assurer une bonne qualité légistique des textes avant les débats en plénum et, d'autre part, l'utilité d'établir des règles sur les délais et la forme de dépôt des propositions d'amendement et sur leur communication aux organes intéressés. Les auteurs prônent l'institution de commissions parlementaires de rédaction aux pouvoirs d'examen étendus, c'est-à-dire qui ne portent pas seulement sur les aspects rédactionnels des projets législatifs, mais aussi sur leur qualité juridique et sur la concordance de leur libellé avec la volonté véritable du législateur. Une commission de rédaction devrait jouer le rôle de critique du travail de la commission parlementaire avant que le projet ne soit soumis au plénum. Il apparaît finalement que le facteur déterminant pour assurer la qualité des lois consiste en la prise de conscience par les parlements qu'ils doivent y veiller aussi eux-mêmes et que ce but ne peut être atteint sans efforts.