

Das universitäre Ausbildungsangebot im Bereich der Gesetzgebungsmethodik

ANDREA DEGGINGER

Der Gegenstand der Rechtsetzung besass bereits 1974 einen genügend hohen Stellenwert, um anlässlich der 100-Jahr-Feier der Bundesverfassung am Schweizer Juristentag zum Tagesthema erkoren zu werden. Redner wie Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, Thomas Fleiner, Ulrich Häfelin, Peter Liver und Alois Troller äusserten sich dabei zu Problemen der Rechtsetzung und zum sozial gestaltenden Staat (ZSR, NF 93/II). Bei dieser Gelegenheit wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Funktion der Rechtsetzung im Wandel begriffen sei und dass Regierung und Verwaltung als Folge dieser Dynamisierung zunehmenden Forderungen nach Teilnahme bei der Vorbereitung der Gesetzgebung ausgesetzt sein würden (a.a.O., 512 f.). Fragen aus diesem Bereich haben in der Folge Eingang in die wissenschaftliche Diskussion gefunden.¹ Auch die Praxis hat darauf reagiert, indem das Weiterbildungsangebot der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG), unter Mitwirkung insbesondere von Thomas Fleiner (Universität Freiburg) sowie von Charles-Albert Morand und Jean-Daniel Delley (beide Universität Genf) in den letzten Jahren beachtlich erweitert wurde. So kann der deutschsprachige Praktiker seit 1991 aus vier Kursen unterschiedlicher Ausrichtung auswählen; das Angebot für die französischsprachigen Praktiker wird ab 1991 zwei Veranstaltungen umfassen.

¹ Eine Übersicht über die neuere Literatur findet sich bei C.-A. MORAND, *Le développement de la méthodologie juridique en Suisse*, in: *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 1990 no 4, p. 729 ss. sowie bei Martin KELLER, *Zum Stand der Gesetzgebungslehre in der Schweiz*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1(1986), H. 3, S. 197 ff.

Im Gegensatz dazu sind an den Schweizer Hochschulen und Universitäten nur schwache Anzeichen dafür auszumachen, dass von der "Gesetzgebungsromantik" (a.a.O., 512) abgerückt worden ist und die Realitäten erkannt worden sind. Zumindest geht aus einem ersten, möglicherweise nicht in allen Belangen aktuellen Überblick über die universitäre Aus- und Weiterbildung der vorwiegend sporadische und punktuelle Charakter der gesetzgeberisch fokussierten Lehrveranstaltungen hervor.

An der *Hochschule St. Gallen* werden Fragen der Rechtsetzung innerhalb eines zur Ausbildung gehörenden staats- und verwaltungsrechtlichen Kolloquiums aufgegriffen (4 Stunden) und in Übungen anhand konkreter Regelungsprobleme (2 Stunden Theorie, 6 Stunden Praxis) vertieft (Paul Richli). Ein zweistündiges Pflichtwahlfach "Gesetzgebungslehre" (Reinhold Hotz) und ein einstündiges Pflichtwahlfach "Vertragstechnik" (Ernst Höhn), deren Fragestellungen im Ansatz ähnlich sind, ergänzen das Angebot.

Die *Universität Bern* führt im Zweijahresrhythmus, aber innerhalb des normalen Studienplans, einen Workshop durch (Paul Richli), der die theoretischen Grundlagen in 8 Stunden vermittelt und weitere 14 Stunden auf konkrete Probleme und Lösungsversuche verwendet. In einem ersten Durchgang wurde ein Bundesbeschluss betreffend einen Landschaftsschutzfonds aus Anlass der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft ausgearbeitet, der ohne grosse Änderungen von einer parlamentarischen Kommission als Kommissionsentwurf übernommen werden konnte.

Im Rahmen des regulären Curriculums wird in *Basel* alle drei bis vier Semester gesondert auf Gesetzgebungstechnik eingegangen (Kurs oder Seminar), wobei für die nähere Zukunft keine Veranstaltung vorgesehen ist. Dazwischen wird das Thema in die von Kurt Eichenberger gehaltenen Vorlesungen über Rechtsmethodik und Bundesstaatsrecht eingebaut.

Thomas Fleiner hat an der *Universität Freiburg* mehrere Male einen Wahlfachkurs durchgeführt, der sich mit gesetzestechnischen Problemen beschäftigt. Hinter dieser Veranstaltung steht die Überzeu-

gung, dass Gesetzgebung nur dann klar und verständlich werden kann, wenn zuvor die Regelungsmaterie in ihren Einzelheiten erfasst worden ist. Zur Zeit wird der Kurs nicht angeboten.

Weder im Vorlesungsverzeichnis der *ETH Zürich* noch in demjenigen der *Universität Lausanne* sind Vorlesungen oder Seminare dieser Art aufgeführt, und es bestehen auch keine Pläne für eine baldige Aufnahme. Ähnlich ist die Situation an der *Universität Neuchâtel*.

Dem stehen erfreulicherweise die *Universitäten Genf und Zürich* sowie das *Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) in Lausanne* gegenüber, welche je spezielle Veranstaltungen im Bereich der Gesetzgebungslehre anbieten. An der Universität Genf gehen Charles-Albert Morand und Jean-Daniel Delley in einer jeweils im Wintersemester angesetzten "séance de travail" (ca. 12 mal 2 Stunden) auf die Thematik ein. Ziel ist es, den Studierenden der juristischen sowie der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten Gesetzgebung in ihrer dynamischen Ausprägung als Instrument zur gesellschaftlichen Problemlösung und in der statischen Form als Ergebnis dieses Prozesses und gesetztes Recht aufzuzeigen. Die in einer Einführung vorgestellten legislativen Prinzipien werden dabei direkt auf einen konkreten regelungsbedürftigen Gegenstand angewendet, so dass die einzelnen Verfahrensschritte detailliert behandelt werden können; Feststellung und Analyse des unerwünschten Zustandes, Bestimmung und Abklärung des Ziels, Auffinden von Strategien zur Zielverwirklichung, Massnahmenauswahl, Umsetzung, Abfassung der Rechtsnormen und retrospektive Gesetzesevaluation erscheinen dabei als die wesentlichen Etappen. Eine Prüfung, in welcher einem politischen Vorgehensbeschluss eine juristische Form zu geben ist, sowie eine Diskussion über das Verhältnis der legislativen Methoden zum Recht schliessen die "séance de travail" ab.

Das juristische Curriculum der *Universität Zürich* verzeichnet eine juristisch-redaktionell ausgerichtete Einführung in die Rechtsetzungslehre, welche von Gruppenarbeiten begleitet wird, die einen aktuellen Gegenstand der Rechtsetzung aufgreifen (Georg Müller). Die Veranstaltung richtet sich an Studierende sowie an Angehörige der Kantons- und der Bundesverwaltung. Im Rahmen dieser Einfüh-

rung werden Methode, Verfahren und Technik der Rechtsetzung vor einem grösseren Hintergrund erfasst. So werden die verschiedenen Funktionen der Rechtsetzung beschrieben und ihr Stellenwert als Verhaltensordnung, als gesellschaftliches Steuerungsinstrument, als Mittel zur Legitimierung und Integration und zur politischen Auseinandersetzung und Konsensfindung ausführlich erörtert. Die Rechtsetzung wird dann sozialen Normen allgemein gegenübergestellt und von anderen Staatsfunktionen wie Rechtsanwendung, Regierung und Planung abgegrenzt. Die eigentliche Rechtsetzungslehre erläutert die einzelnen Phasen des Normierungsprozesses, von der Impulsgebung, über Erarbeiten und Überprüfen des Entwurfs durch Tests, Simulation einerseits und durch das Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren andererseits bis hin zu Beschlussfassung, Inkraftsetzung und Wirkungsanalyse, an die sich die Korrektur der konstatierten Mängel anschliesst. In der Gesetzestechnik finden sich Bemerkungen über Adressatengerechtigkeit, Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, Erlassstufe, innere und äussere Systematik sowie über Sprache und Gliederung. Bei der Organisation der Rechtsetzung sind Entscheide zu treffen über Auftragserteilung, Federführung und Verantwortung sowie über das Redaktionsorgan. Weiter muss Klarheit bestehen über das Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung, über die Stellung des Parlaments und über die Rolle der Volksrechte.

Der Weiterbildungsveranstaltung bzw. als Nachdiplomstudium angebotene Kurs am *IDHEAP in Lausanne* über Gesetzgebungsmethode und -technik (Joseph Voyame) geht davon aus, dass sich der Jurist neuen Anforderungen gegenüber sieht, die von ihm Beiträge zur Konzipierung und Entwicklung von Rechtsnormen erwarten. Das hierfür notwendige Wissen stammt aus der Legistik, d.h. aus der Gesamtheit der Regeln, welche die Ausarbeitung rechtsetzender Akte jeder Stufe bestimmen. Die Vorlesung schlägt aber auch einen Bogen zur traditionellen "positivistischen" Aufgabe des Juristen in der Rechtsanwendung. Sie betont, dass die Kenntnisse der Erlasserarbeit ihm dazu verhelfen, seiner angestammten Rolle durch Vertrautheit mit Ziel, Zweck und sozialem Umfeld einer spezifischen Regulierung besser gerecht zu werden.

In einem ersten Teil wird das formelle Gesetzgebungsverfahren behandelt mit den Stichworten Verfahrenseinleitung, Konsultation, Gesetzesausarbeitung, Verfassungsrevision, Verordnungsgebung, kantonale Gesetzgebung und Staatsverträge. Es folgen Bemerkungen über die generelle Zielsetzung der Rechtsetzung, über die Normenhierarchie und die einzelnen Erlassstufen, über spezielle Erlassarten wie Rahmen- und Versuchsgesetz sowie über die inhaltliche Gestaltung einer Rechtsvorschrift. Darauf basierend wird der Weg zur Behebung einer gesellschaftlich unbefriedigenden Situation dargestellt. Der zweite Teil widmet sich der eigentlichen Erlassredaktion und damit den regelungstechnischen Gesichtspunkten. Die Eigenheiten der juristischen Semantik und Syntax werden erläutert; ausserdem geht ein separates Kapitel auf die methodischen und technischen Schwierigkeiten der Gesetzgebung in einem mehrsprachigen Staat wie der Schweiz ein.

Die Bestandaufnahme macht deutlich, dass die Rechtsetzungslehre in der universitären Aus- und Weiterbildung zwar vertreten ist, sich aber bislang noch keinen festen und permanenten Platz erobern konnte. Rechtsmethodische Aspekte werden in andere Kurse, wie Einführung in das Recht, Rechtstheorie oder -philosophie, aufgenommen. Nach wie vor liegt das Schwergewicht der juristischen Schulung unter der Ägide des Rechtspositivismus aber auf der Exegese des gesetzten Rechts. Der Integration der Rechtsetzungslehre in diesen Rahmen steht entsprechend ein konzeptionelles und gewichtiges Hindernis entgegen. Das Gebiet wird einem fortwährenden Legitimations- und Überlebenskampf ausgesetzt, den es auf die Dauer nur verlieren kann. Die Anregung geht deshalb dahin, die dem juristischen Studium in seiner heutigen Form unterliegenden Grundideen auf ihren Realitätsbezug zu überprüfen. Die Einsicht, dass *"die sachliche Komplexität der Rechtsetzungsfunktion die Beteiligung ... einer Pluralität von Sachkundigen erheischt"*², zu denen auch der Jurist gehört, sollte dabei eine konzeptionelle Neubesinnung auslösen. Ihre wesentlichste Folge muss die angemessene Berücksichtigung der Gesetzgebungsmethodik sein. Bewegen sich die

² Kurt EICHENBERGER, Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat, ZSR, 1974, NF 93/II, S. 21.

Universitäten und Hochschulen weiterhin auf traditionellen Geleisen, so werden sie möglicherweise schon bald einmal mit dem Vorwurf konfrontiert werden, Juristen zu entlassen, die zu wenig gerüstet sind für die Bewältigung der Aufgaben, welche sie zunehmend auch im Bereich der Rechtsetzung erwarten.