

Jahresbericht des Präsidenten 1996/1997

Die Tätigkeit der Gesellschaft konzentrierte sich im Berichtszeitraum wie in den letzten Jahren auf drei Säulen:

1. Wissenschaftliche Tagungen

Nach der Tagung 1996 über „Rechtsinformatik“, welche die grösste Teilnahme seit Gründung der Gesellschaft erreichte, fand auch die Tagung 1997 über „Fragen des Vernehmlassungsverfahrens“ grosse Beachtung. Sie wurde erstmals in Zürich durchgeführt, und es interessierten sich auch zahlreiche Dozenten und Studierende der Universität Zürich für unser Thema. (Siehe auch „Gesetzgebung heute“, Heft Nr. 1997/2).

2. Gesetzgebungsseminare

Die Gesetzgebungseminare in deutscher und französischer Sprache erfreuen sich weiterhin grosser Beliebtheit. Neben der geistigen Animation haben auch die kulinarischen und geselligen Teile eine grosse Anziehungskraft. Einen Dämpfer mussten die Organisatoren der deutschsprachigen Seminare erfahren, als ein neues Seminar „Konkordatsrecht und völkerrechtliche Verträge“ wegen zu geringen Anmeldungen nicht durchgeführt werden konnte.

3. Gesetzgebung heute

Die Zeitschrift „Gesetzgebung heute“ wird dreimal jährlich von einem motivierten Redaktionsteam herausgebracht. Sie hat sich unter den wissenschaftlichen Zeitschriften etabliert und wird auch von der neugegrün-

deten Schweizerischen Evaluationsgesellschaft als Publikationsorgan benutzt.

Das Hauptproblem unseres Vereins besteht weiterhin darin, dass alle Mitglieder, insbesondere auch des Vorstandes, in anspruchsvollen und überlasteten Berufstätigkeiten stehen. Eine kontinuierliche und weiterführende Vorstandstätigkeit und ein sichtbarer Auftritt in der Öffentlichkeit sind daher Wunschtraum geblieben. Der Vorstand ist sich dessen bewusst und ist zur Weiterarbeit im bisherigen Rahmen bereit. Er ist jedoch für jedes Mitglied dankbar, das Ziel für eine kreative zukunftsbezogene Mitarbeit im Vorstand finden könnte. Das an den Hauptversammlungen eingeräumte Kooptationsrecht schafft Raum für die Aufnahme neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Vorstand.

MARTIN KELLER, BERN

Der Vorstand der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung setzt sich für die Jahre 1999-2001 folgendermassen zusammen:

Präsident

Martin Keller

Vorstand

Jean-Daniel Delley

Thomas Fleiner

Giampiero Gianella

Werner Hauck

Annemarie Huber-Hotz

Christoph Lanz

Luzius Mader

Christoph Miesch

Kurt Nuspliger

Hans Georg Nussbaum

Charles-Albert Morand

René Rhinow
Hans-Jürg Schär
Karin Sutter-Somm

Kontrollstelle

Christian Furrer
Andreas Trösch

Korrigendum:

L'article „*Evaluation législative: progrès importants*“ publié dans le numéro précédent (Législation d'aujourd'hui, 1998/1, p. 137-139) concerne la Belgique et non pas la France comme cela a été indiqué par erreur.

Gesetzgebung und Verwaltungsmodernisierung*

Salzburg ist Ende Januar nicht nur der Mozartwochen wegen eine Reise wert. Auch für Juristen und Politologen bietet diese Barockstadt regelmässig eine herrliche Plattform für gehaltvolle wissenschaftliche Veranstaltungen. Die von der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer 1998 organisierte Tagung "Gesetzgebung und Verwaltungsmodernisierung" bot interessante Einblicke in ein offensichtlich auch unsere Nachbarstaaten im Osten und Norden beschäftigendes Thema. In den geschichtsträchtigen Gemäuern der alten Residenz zu Salzburg führten die Referenten in sachkundiger Weise in die – von jeweils unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen geprägte – Thematik ein und bahnten engagierten Diskussionen den Weg. Am Schluss zeigten ebenfalls eingeladene und an sich sehr direkt angesprochene Politiker und Politikerinnen ihren Willen zur Veränderung, ohne aber aufzuzeigen, wie ein verändertes Umfeld gestaltet werden müsste. Doch alles schön der Reihe nach:

Das einleitende Referat wurde vom Tagungsleiter, Prof. HEINZ SCHÄFFER von der Universität Salzburg, gehalten. Es gab uns Schweizern (Schweizerinnen nahmen an dieser Tagung nicht teil) auch gleich eine erste Kostprobe von den spezifischen Besonderheiten, mit denen sich die Verwaltung in Österreich auseinander zu setzen hat: Die Gesetze sind offenbar äusserst dicht gewoben und lenken jede Verwaltungstätigkeit bis ins kleinste Detail. Rechtsetzungsdelegationen sind weit gehend unbekannt. Das Misstrauen gegenüber der Verwaltung beruht – so der Referent – auf immer noch nachwirkenden monarchischen Strukturen und einem entsprechend ausgeprägten defensiven Rechtsstaatsverständnis. Der Bürger wird von der allmächtigen Verwaltung bedroht und bedarf deshalb des Schutzes durch das ausgeklügelte Gesetz. Die Verwaltung andererseits scheint in Österreich ebenfalls noch sehr traditionell organisiert zu sein. Komplizierte Strukturen, straffe Hierarchien und komplexe Abläufe prägen das Bild. Für eine echte Verwaltungsmodernisie-

* Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebung in Salzburg.

rung müssten deshalb Korrekturen auf allen Ebenen getroffen werden: Die Gesetze müssten "entfeinert" und vermehrt auf Ziele hin fokussiert werden. Das Parlament solle die grundsätzlichen, langfristigen Entscheide fällen und der Verwaltung vermehrte Handlungsspielräume einräumen. Als Kompensation wäre die Steuerung von Abläufen mit entsprechenden Controllinginstrumenten zu verbessern. So weit möglich müssten wettbewerbsartige Situationen geschaffen werden, um die Verwaltungseffizienz zu steigern. Der Staat sei aber kein Unternehmen, und eine politische Führung bleibe unabdingbar. Um staatliches Handeln in effektivere Bahnen zu leiten, müsse der Staatsdiener zwar zum Manager werden, dürfe aber dabei nicht zum Unternehmer mutieren. Wünschbar wäre schliesslich nicht nur eine grössere Freiheit zur Regelung der anstehenden Probleme, sondern noch weiter gehend: ein Programm zur Rückbesinnung der Verwaltung auf das Wesentliche. Man solle versuchen, der Selbstregulierung der Gesellschaft zu überlassen, was die Gesellschaft selbst am besten regeln kann.

Viele dieser Postulate kamen einem – trotz der andersartigen Ausgangslage in Österreich – vertraut vor. Noch vertrauter empfanden die schweizerischen Teilnehmer das Referat von Prof. Dr. GIOVANNI BIAGGINI zum Thema "Parlamentarisches Steuern neu erfinden?". Seine fundierten Ausführungen stellten eine konzise Zusammenfassung der spezifischen schweizerischen Entwicklung dar. Neuerdings können bestimmte Verwaltungseinheiten mittels Globalbudgets und Leistungsaufträgen geführt werden. Im Leistungsauftrag sollen dabei die zu erreichenden Ziele und die zu erbringenden Leistungen ("Produkte") definiert werden. Anhand des mit einer Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes neu geschaffenen Instruments des Auftrags, mit welchem das Parlament vom Bundesrat erteilte Leistungsaufträge an Verwaltungseinheiten beeinflussen kann, präsentierte Biaggini Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Verhältnis von Regierung und Parlament. Dabei erörterte er vor allem die Frage nach der Rolle des Parlaments und seiner Steuerungsfunktion. Nach Ansicht von Biaggini ist vor allem die Aussage, der Gesetzesvorbehalt behindere Reformen, in dieser Form zu undifferenziert: Solche Vorwürfe würden den spezifischen Gehalt des Prinzips verkennen und auch der Tatsache nicht Rechnung tragen, dass der bestehende Gesetzesbegriff durchaus wandelbar sei. Dem Gesetz komme insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die Verwaltung "kommerziell" tätig sein soll und

damit private Leistungsanbieter konkurrenzieren dürfe, eine wichtige Selektionsfunktion zu.

Rhetorisch brillant, inhaltlich aber einige Fragen offen lassend, waren die Ausführungen von Professor HERMANN HILL von der Verwaltungshochschule in Speyer. Er wies zuerst auf die laufenden Versuche mit NPM auf Kommunal- und Länderebene hin. Einzelne Landesverwaltungen gingen gar bereits dazu über, in der eigentlichen Ministerialverwaltung Produkte und folgerichtig auch Leistungsempfänger zu definieren. Hill vertritt vehement die Auffassung, dass nur eine streng outputorientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit mit Finalnormen zu verbesserter Verantwortungszuweisung führen könne. Die Nutzung von Wissen und Kompetenzen der Funktionsträger würden damit besser ausgeschöpft, was schlussendlich zu einer optimierten Leistungserbringung mit entsprechenden Erfolgskontrollmöglichkeiten führe. Nach seiner Auffassung müsste die Trennung von "inhaltlicher (Normen des materiellen Rechts mit Rechten und Pflichten für die Rechtsunterworfenen) und finanzieller (formelles Haushaltsrecht) Programmierung" zusammengeführt werden, um auch die Budgetierung in das System der outputorientierten Steuerung einzubeziehen. Statt mittels eines Gesetzesbefehls der Verwaltung nur eine Umsetzungsmöglichkeit zu lassen, sollte mit einem so genannten Gesetzauftrag mit entsprechender Zielvereinbarung eine eigentliche Gesetzesentwicklung möglich werden, die mit geeigneten Controllinginstrumenten ein Nachsteuern und dementsprechend eine bessere Umsetzung der mittels der Gesetzgebung angestrebten Ziele erlaubt. Ungeklärt blieb in den Ausführungen, wie zum Beispiel das Abgaberecht in ein solches System eingebunden werden könnte oder wie eine Sozialversicherung nach diesen Prinzipien organisiert werden sollte. Es wird wohl auch in Zukunft undenkbar bleiben, dass über die Höhe von Abgaben oder Sozialversicherungsleistungen die Verwaltung bestimmt, die sich dabei einzig vom Budget leiten lässt.

Zum Thema "Verbesserung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Gesetze" sprach Prof. Dr. WOLFGANG ZEH, Ministerialdirigent in den Parlamentsdiensten des Deutschen Bundestages. In seinen von ausgeprägtem Realismus getragenen Ausführungen warnte er vor übertriebenen Erwartungen in die Effektivität der Gesetze. Gerade im parlamentarischen Regierungssystem, das einer Mehrheit eine "Macht auf Zeit" verleihe, gerate das Ideal der "langfristigen, zukünftige Entwicklungen

klug einplanenden und die Gesellschaft auf bedeutende Ziele hin stabilisierenden Gesetzgebung" in ein Spannungsverhältnis zur Offenheit, Lernfähigkeit und Anpassungsfähigkeit politischer Normsetzung. Die auf Wahlprogrammen beruhenden Regierungsprogramme müssten von der Regierungsmehrheit in der zur Verfügung stehenden Zeit umgesetzt werden, worauf dann in den nächsten Wahlen darüber entschieden werde, ob die getroffenen Massnahmen fortgeführt, abgebrochen oder modifiziert würden. Eine nachhaltige Gesetzgebung müsste "potenziell sämtliche bedingenden Faktoren der Gesetzesfolgen bei sämtlichen Akteuren und Betroffenen einschliesslich ihrer gegenseitigen Wechselwirkungen und Feedback-Schleifen so zielsicher aufklären, erfassen und beeinflussen können, dass die Kausalkette von der Rechtsvorschrift bis zu den gewollten Veränderungen der Realität kontrollierbar wird". Damit müsste sich der Gesetzgeber aber die Macht verschaffen, sämtliche Daten über Bedingungen, Motive, Situationen, Werte und Befindlichkeiten sämtlicher Akteure so vollständig zu beschaffen, dass alle Normen absolut zielsicher zugeschnitten werden und somit perfekte Gesetze entstehen könnten. Das Ergebnis wäre ein perfektes, doch totalitäres System. Ein demokratisches System verlange hingegen nach einer Offenhaltung des politischen Prozesses zur Revision der Steuerungsnormen. Die Wirksamkeit von Rechtsnormen dürfe nicht so perfekt beherrschbar werden, dass es "keine Rolle mehr spielt, wer im Einzelnen regiert und legiferiert". Die Botschaft des Referats lässt sich somit wie folgt zusammenfassen: Die Demokratie bildet für technokratische Steuerungsutopien und Gesetzesperfektionismus gewissermassen eine systemimmanente Grenze, die es im Interesse einer offenen und freiheitlichen Politik zu wahren gilt.

Dr. EDUARD PESENDORFER, Landesamtsdirektor des Landes Oberösterreich, hielt sein Referat zum Thema "Gesetzgebung als Gratwanderung zwischen Funktionsfähigkeit und Determinierung". Die Ausführungen orientierten sich stark an der täglichen Praxis der Verwaltungsjuristinnen und -juristen. Er wies vor allem auf die Probleme hin, die bei einer absoluten Betonung des Rechtsstaatsprinzips auftreten können. Zwar sei für die Wahrung von Freiheitsrechten und Demokratie die Notwendigkeit von Rechtsnormen unbestritten. Doch wohne einer allzu strengen Anwendung des Rechtsstaatsprinzips immer auch die Gefahr inne, dass das Streben nach zunehmender Perfektion nur zu neuen Unklarheiten führe und schliesslich nicht mehr nur das Handeln staatlicher Organe sondern schlechthin menschliche Tätigkeit geregelt werde, was letztlich dazu

führe, dass das Verantwortungsbewusstsein der einzelnen Menschen abnehme.

Pesendorfer fordert denn auch die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips beim Erlass neuer Normen. Der Staat solle nur dann regelnd eingreifen, wenn dies die Gesellschaft auf andern Wegen nicht selbst tun könne. Damit würden letztlich die Eigenverantwortung gestärkt und die staatlichen Kräfte entlastet. Letztere könnten dadurch wesentlich effektiver für die Lösung jener Probleme eingesetzt werden, die nur durch die übergeordnete Gemeinschaft bzw. den Staat zu bewältigen sind. Abzubauen wäre aber seines Erachtens auch die Regelungsdichte. Er regt dabei an zu prüfen, ob der Gesetzgeber nicht - unter Verzicht auf möglichst kasuistisch formulierte Normtexte - seine grundlegenden Ziele im Gesetz selbst darlegen sollte, etwa mit Hilfe einer expliziten Zielnorm oder gar einer Präambel. Wenn dann zusätzlich die konkreten Normen einen höheren Abstraktionsgrad erhielten, hätten die rechtsanwendenden Behörde einerseits einen grösseren Ermessensspielraum, während ihnen andererseits auch bessere Auslegungshilfen in Form von parlamentarischen Zielvorgaben zur Verfügung stehen würden.

Pesendorf erläuterte in der Folge eine Reihe von Massnahmen, die in Oberösterreich diskutiert bzw. bereits umgesetzt wurden. Er wies vor allem auf das Leitbild für die Erarbeitung von Normen auf Landesstufe hin, welches dazu beitragen soll, dass allzu detaillierte Normen vermieden und so letztlich auch verständlichere Regelungen geschaffen werden.

Zum Abschluss der Tagung erläuterte Prof. Dr. HELMUT SCHREINER sein Konzept für eine moderne Steuerung behördlichen Verhaltens. Der Referent lehrt an der Universität Salzburg und ist zurzeit Landtagspräsident des Landes Salzburg. Seinen Ausführungen lag die Frage zu Grunde, ob der Rechtsstaat den Bürger überhaupt noch schütze.

Schreiner kommt zum Schluss, dass das rigide Verständnis des Legalitätsprinzips in Österreich nicht etwa zu einer besseren demokratischen Kontrolle der Verwaltung geführt habe, sondern höchstens zu einer stärkeren Normenflut, unter der nicht nur Bürger und Bürgerinnen, sondern auch die Verwaltung selbst stöhne. Er verlangt denn auch in seinen Ausführungen, dass sich das Parlament auf die Aufstellung von Zielprogrammen beschränken sollte, deren Verwirklichung durch Regierung und

Verwaltung dann in regelmässigen Abständen vom Parlament wiederum zu evaluieren wäre. Relativierend weist er aber darauf hin, dass dieser Weg nur dann erfolgreich beschritten werden könnte, wenn vorgängig das strikte in der österreichischen Bundesverfassung verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip abgeschwächt würde.

In der abschliessenden Podiumsdiskussion stellte ein Politiker die Frage in den Raum, ob nicht an den Universitäten Werkstätten für Gesetzgebung eingerichtet werden sollten, welche mit der Vorbereitung der Gesetzgebung zu betrauen wären, und zwar im interdisziplinären Gespräch unter Einbezug der Verwaltung, der Wirtschaft und der Politik. Diese Idee wurde recht gut aufgenommen und würde, so ist zumindest nach den gehörten Referaten zu vermuten, die Gesetzgebung in Österreich massiv verändern. Für die Schweiz hingegen wäre Derartiges kaum revolutionär; kommt doch unsere Gepflogenheit, wichtigere Gesetzgebungsprojekte von Expertenkommissionen ausarbeiten zu lassen, einem solchen Modell relativ nahe.

LUZIAN ODERMATT / MARKUS FELLER, Bundesamt für Justiz, Bern

Veranstaltungskalender - Calendrier - Calendario - Chalender

1. Murtener Gesetzgebungsseminare

Die Seminare sollen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch Referate, Erfahrungsaustausch und Gruppenarbeiten Kenntnisse vermitteln über praktische Methoden für die Erarbeitung von Gesetzen, über die sprachlich einfache und adressatengerechte Formulierung von Erlassen und über den Aufbau und die Systematik von Erlassen.

Seminarleitung:

Prof. Dr. Thomas Fleiner-Gerster, Institut für Föderalismus, Freiburg (026 / 300 81 25, Fax 026 / 300 97 24)

Dr. h.c. Werner Hauck, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern (031 / 324 11 08, Fax 031 / 324 11 02)

Information und Anmeldung: Frau Krista Tschangisi, Institut für Föderalismus, Freiburg (026 / 300'81'27, Fax 026 / 300'97'24)

Seminar I

Thema: Allgemeine Fragen der Gesetzgebung
Datum: Mittwoch, 24. Februar - Freitag, 26. Februar 1999
Ort: Murten, Hotel "Weisses Kreuz"
Referate: Lidija Basta
Verfassungs- und gesetzgebende Gewalt
Thomas Fleiner
Wie schreibt man einfache Gesetze?
Normtypen und Gesetzmässigkeit der Gesetzessprache
„Gesetzgebung im Jahr 2001“: Die Datenbank als
Hilfsmittel der Gesetzgebung.

Peter Gauch

„Vertrag als Gesetz der Parteien“: Bemerkung zu Doktrin und Praxis.

Werner Hauck

Einfache Gesetzessprache. Nicht nur ein Sprachproblem.

Seminar II

Thema: Übernahme von EU-Recht in CH-Recht

Datum: Mittwoch, 10. November - Freitag, 12. November 1999

Ort: Murten, Hotel "Weisses Kreuz"

Referate: Astrid Epiney

Spezifische Anforderungen an den Vollzug von EU-Recht in den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Praxis des EuGH

Thomas Fleiner

Materiellrechtliche Probleme bei der Übernahme von EU-Recht in CH-Recht

Werner Hauck

Redaktionelle Anforderungen an den „autonomen Nachvollzug“

Tobias Jaag

EU-Recht und seine Wirkung auf Bundesrecht und kantonales Recht

Clemens Locher

Gesetzestechische Anforderungen an die Übernahme von EU-Recht in CH-Recht

Cornelia Lüthy

Rationelle und vollständige Dokumentation für Übernahmeprodukte

Jörg Paul Müller

Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in einer globalisierten Völkergemeinschaft

Seminar IV

- Thema: Konzeption und Gliederung von Erlassen
Datum: Mittwoch, 3. März - Freitag, 5. März 1999
Ort: Murten, Hotel "Weisses Kreuz"
- Referate: Marcel Bolz
Die für die Konzeption und Gliederung von Erlassen massgebenden Gesichtspunkte im Raumplanungs- und Baurecht
Georg Müller
Methoden der Konzeption und Kriterien für den Aufbau von Erlassen
Die für die Konzeption und Gliederung einer Teilrevision eines Verwaltungsrechtspflegegesetzes massgebenden Gesichtspunkte
Paul Richli
Die für die Konzeption und Gliederung von Erlassen massgebenden Gesichtspunkte im Subventionsrecht

2. International Legislative Drafting Institute, New Orleans

The Public Law Center, ein Gemeinschaftsinstitut der Tulane und Loyola Universitäten in New Orleans unter der Leitung von Prof. David Marcelllo, führt seit 1995 bereits zum fünften Mal einen internationalen Gesetzgebungskurs durch. Dieser findet statt in der Zeit vom 14. - 25. Juni 1999.

Informationen sind erhältlich bei Hans Georg Nussbaum, Eidg. Oberzoll-direktion, Tel 031 / 322 65 88 oder direkt bei

The Public Law Center, 6329 Freret Street, Suite 351, New Orleans, Louisiana 70118, Tel. (504) 862-88 50, Fax (504) 862-88 51, E-Mail: tplc@law.tulane.edu.