

Wer soll Gesetze vorbereiten? Organisationsformen der legislativen Arbeit

Gesetzgebung ist einerseits ein politisch-administrativer Prozess, in dem eine Vielzahl von Akteuren Forderungen erhebt, Anliegen geltend macht, Interessen artikuliert, Informationen und Sachverstand einbringt sowie spezifische Kenntnisse und Fertigkeiten anwendet. Dieser Prozess wird durch organisatorische Gegebenheiten und prozedurale Vorschriften, durch das Gesetzgebungsverfahren, geprägt. Andererseits ist Gesetzgebung auch das Ergebnis eines Prozesses, ein Produkt. Die Qualität eines Produkts hängt von verschiedenen Faktoren ab: etwa von den Materialien, Rohstoffen oder Ingredienzen, die verwendet werden, vom know how, von den Fertigkeiten und den Ressourcen des Herstellers und auch vom Produktionsverfahren, das angewendet wird. Dies gilt auch für das Produkt Gesetzgebung.

Es ist deshalb naheliegend, dass die Gesellschaft für Gesetzgebung, deren Ziel die Qualitätsförderung im Bereich der Vorbereitung von Erlassen ist, sich auch mit den organisatorischen Gegebenheiten und mit den prozeduralen Regeln des Gesetzgebungsprozesses sowie mit den Produzenten der Gesetzgebung befasst, wobei mit den Produzenten vor allem die mit den legislativen Vorarbeiten betrauten Akteure und weniger die zu gesetzgeberischen Entscheidungen legitimierten staatlichen Organe gemeint sind.

Wer sind diese mit legislativen Vorarbeiten betrauten Akteure und welches ist ihre institutionelle oder organisatorische "Ansiedlung"? Wie wirkt sich diese auf die formelle und materielle Qualität der Gesetzgebung aus? Die Wissenschaftliche Tagung 2002 wollte diesen Fragen nachgehen. Sie wollte dabei vor allem einen Blick auf die Praxis werfen, um damit Grundlagen zu schaffen für eine vertiefte Analyse der Problematik¹. Dieser Blick auf die Praxis interessiert sich vor allem für die Situation auf der Ebene des Bundes. Es ist jedoch interessant, auch Vergleiche mit der Situation auf kantonaler Ebene (konkretes Beispiel Kanton Genf) sowie mit der Praxis anderer Staaten (konkretes Beispiel Kanada) anzustellen.

Das kanadische Beispiel, das typisch ist für die von der angelsächsischen Tradition geprägten Länder, ist in diesem Zusammenhang von ganz besonderem Interesse, weil es – anders als in der Schweiz – auf einer klaren Trennung zwischen der materiellen und der formell-redaktionellen Gesetzgebungsarbeit beruht. Auf diese Weise wird organisatorisch sichergestellt, dass die wesentlichen Inhalte einer Regelung einigermaßen klar sein müssen, bevor mit der redaktionellen Arbeit begonnen wird, ein Umstand, der eigentlich selbstverständlich sein sollte; die Gesetzgebungspraxis sieht aber häufig anders aus. Erwähnt sei allerdings, dass die verwaltungsinterne Redaktionskommission zumindest teilweise eine ähnliche Funktion wahrnimmt wie die "drafting services" in den angelsächsischen Ländern; ihre Aufgabe ist es nämlich, die von den materiell zuständigen Bundesstellen

¹ Siehe auch den Bericht von Daniel Kettiger, Wer soll Gesetze vorbereiten? – Organisationsformen der legislativen Arbeit, in Zeitschrift für Gesetzgebung 2002, S. 269 ff.; D. Kettiger hebt zu Recht hervor, dass die Tagung vor allem einen Einblick in die neuere Gesetzgebungspraxis verschaffte und dass eine wissenschaftliche Aufarbeitung wünschbar wäre.

vorbereiteten Erlassentwürfe mit der notwendigen Distanz zur Sache aus sprachlicher Perspektive zu überprüfen und zu bearbeiten.

Der Blick auf die Gesetzgebungspraxis im Bund zeigt eine ausserordentliche Vielfalt, die in den letzten Jahren vielleicht sogar noch gewachsen ist. Die Verfahrensvorschriften und die Organisationsformen lassen mit andern Worten einen erheblichen Spielraum: manchmal leistet das zuständige Fachamt die Vorarbeit allein, manchmal wird eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt; Erlassentwürfe werden zum Teil verwaltungsintern, zum Teil verwaltungsextern erarbeitet; relativ häufig werden Expertenkommissionen mit der Erarbeitung eines Vorentwurfs beauftragt, gelegentlich ergeht aber auch ein Auftrag an einen einzelnen Experten oder an eine einzelne Expertin; zum Teil werden Expertenentwürfe in die Vernehmlassung bei den Kantonen, Parteien und Verbänden geschickt, zum Teil erfolgt die Vernehmlassung erst, wenn eine Vorlage inhaltlich vom zuständigen Departement oder sogar vom Bundesrat gutgeheissen ist; immer häufiger erfolgen die gesetzgeberischen Vorarbeiten zudem im Rahmen parlamentarischer Kommissionen, d.h. das Instrument der parlamentarischen Initiative hat in den letzten Jahren gegenüber den gesetzgeberischen Vorarbeiten von Verwaltung und Regierung an Bedeutung gewonnen; und schliesslich gibt es in den letzten Jahren zahlreiche Beispiele für vom Bund und von den Kantonen gemeinsam, paritätisch, geleistete gesetzgeberische Vorarbeiten.

Gerade diese neueren Entwicklungen, die Bedeutungszunahme der parlamentarischen Initiative und die vermehrte paritätische Vorbereitung der Gesetzgebung, werfen Fragen auf, die bislang noch wenig reflektiert worden sind. Um nur ein paar praktische Beispiele zu nennen: Wie wird sichergestellt, dass bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen redaktionelle Anliegen, die sonst von der verwaltungsinternen Redaktionskommission eingebracht werden, rechtzeitig berücksichtigt werden können? Oder: ergibt sich nicht ein strukturelles Ungleichgewicht, wenn Erlassentwürfe, die durch eine paritätische Projektorganisation des Bundes und der Kantone vorbereitet werden, anschliessend auch den Kantonen zur Vernehmlassung unterbreitet werden, so dass diese ihre Anliegen nochmals einbringen können, währenddem der Bund eigentlich den zuvor erreichten Kompromiss vertreten muss? Einzelne Teile der neuen Bundesverfassung, das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, die Vorlagen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), der Entwurf eines Sprachengesetzes sowie der Entwurf eines neuen Lotteriegengesetzes liefern dazu interessante Hinweise.

Angesichts der Vielfalt der Akteure, Verfahren und Organisationsformen könnte man versucht sein, mit Paul Feyerabend zu sagen: "Anything goes!"². Ein pluralistischer Ansatz ist wohl nicht nur in der Wissenschaftstheorie, sondern auch in der Legistik angezeigt. In diesem Sinne kann es nicht darum gehen, nach der einzigen guten oder nach der allgemein besten Lösung zu suchen. Die Kunst des Projektmanagements im Bereich der Gesetzgebung dürfte vielmehr darin bestehen, die für den konkreten Fall taugliche oder optimale Lösung zu finden. Dies setzt voraus, dass die spezifischen Stärken und Schwächen der einzelnen Vorgehensweisen und Ansätze bekannt sind und dass die Legistinnen und Legisten

² Paul Feyerabend, Erkenntnis für freie Menschen, 1980, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. Main, S. 97.

wissen, wie deren Vorteile genutzt bzw. wie deren Nachteile gemildert werden. Dazu will die Wissenschaftliche Tagung 2002 einen Beitrag leisten.