

## Management von Rechtsetzungsvorhaben

Etymologisch betrachtet könnte es doch kaum etwas Schöneres, Angenehmeres geben, doch der lateinische Wortursprung, der «umarmen» oder «umfassen» im Sinn hatte, wandelte sich zu etwas, dem man auch in der Welt der Rechtsetzung gerne aus dem Weg gehen würde: die Komplexität. Dass Rechtssätze heute vielerorts als unverständlich, überflüssig und unwirksam bemängelt werden, ist – wie der Bundesrat in der Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts ausführte – «vor allem darauf zurückzuführen, dass die Lebenssachverhalte immer komplexer werden und parallel dazu auch das Recht» (BBl 2007 6126).

Wenn man einem – gesellschaftlichen – System Komplexität attestiert, dann meint man das Unvermögen, das Gesamtverhalten dieses Systems zu beschreiben, selbst wenn man vollständige Informationen über die einzelnen Komponenten und ihre Wechselwirkungen hätte. So betrachtet bliebe beim Befund, das Leben sei komplex geworden, eigentlich nur noch die gesetzgeberische Kapitulation oder der Rehbinder'sche «Schuss ins Dunkle». Mit den Mitteln des Rechts und mit den Instrumenten der Rechtsetzung lässt sich die Komplexität des gesellschaftlichen Lebens weder neutralisieren, noch lassen sich damit die Entwicklungen, die zur tatsächlichen oder nur so wahrgenommenen Komplexität geführt haben, stoppen oder umkehren. Was die Rechtsetzung im Idealfall tun kann und wozu die Rechtsetzungslehre Wissen, Methoden und Erkenntnisse beisteuern kann, ist, die gesellschaftliche Komplexität auf ein normativ fassbares Mass zu reduzieren. Wenn heute also über Management von Rechtsetzungsvorhaben gesprochen, nachgedacht und diskutiert werden soll, dann geht es im Kern um Techniken und Strategien, wie ein Rechtsetzungsvorhaben mit der lebenswirklichen Komplexität umgehen kann, mit der es heute zwangsläufig konfrontiert ist. Komplex ist die Lebenswirklichkeit hinsichtlich der involvierten Akteure, hinsichtlich der Interessen und hinsichtlich der zweifelhaften Prognostizierbarkeit gesellschaftlicher und rechtspolitischer Entwicklungen.

Aber nicht nur die realen Verhältnisse sind komplex – auch die rechtlichen Realien lassen sich heute in ihren inneren Verknüpfungen und Spannungen nicht mehr auf einfache Formeln bringen. Wollte man dies dennoch tun, käme man möglicherweise auf die Zahl 216 als den kleinsten gemeinsamen Nenner des Rechtsstaates schweizerischer Prägung – dies nämlich ist die aktuelle Zahl aller Artikel der Bundesverfassung. Die Arbeit an und mit der Rechtsetzung liesse sich hilfsweise mit dem Städtebau und der Stadtplanung vergleichen. Ein neues Gesetz kann heute nicht mehr auf einer noch unberührten Brache, einer rechtlichen

Leerstelle errichtet werden. Wie ein Bauprojekt im urbanen Raum hat sich ein Gesetz in das bestehende Bauegefüge einzupassen, hat Rücksicht zu nehmen auf bestehende, möglicherweise schutzwürdige Substanz. Der Rechtsneubau muss passgenau an Erschliessungs- und Verkehrswege angeschlossen, muss äusserlich und bei der Wahl der Baumaterialien auf die Umgebung abgestimmt werden. Und der Neubau muss auch entwicklungsoffen sein, anpassungsfähig für neue und sich verändernde Nutzungen. Und schliesslich ist stets daran zu denken, dass sich die Umgebung, in die hinein der Neubau zu stehen kommen soll, während des Planens und Bauens verändern kann, weil andere Bauherrschaften wirken und werken und die unmittelbare Nachbarschaft umgestalten. Wie urbane Bauvorhaben sind Rechtsetzungsarbeiten rechtsetzungstechnisch solide im bestehenden Normengefüge anzusiedeln; Wertungsdifferenzen sind zu vermeiden, und organisatorisch wie verfahrensrechtlich ist auf dem «Masterplan» aufzubauen, den die grossen Querschnittsgesetzgebungen errichtet haben.

Dieser etwas gesuchte Vergleich will nur augenscheinlich machen, wie wichtig für die praktisch-handwerkliche wie für die konzeptionell-grundsätzliche Arbeit an der Rechtsetzung das sein könnte, was der Vorstand der SGG unter dem zugegebenermassen nicht allzu aussagestarken Tagungstitel «Management von Rechtsetzungsvorhaben» anbieten möchte. Der Weg durch das Thema und zu den einzelnen Fallstudien wird uns von Thierry Bonjour geebnet. Als Gründer und Direktor der Firma E.M.A SA, die sich auf den Gebieten des Projektmanagements und der Unternehmensorganisation betätigt, bringt er wertvolle Erfahrungen und Erkenntnisse aus verschiedenen Rechtsetzungsvorhaben mit. Dazu gehört beispielsweise die Einführung der elektronischen Stimmabgabe im Kanton Waadt und die Novellierung der kantonalen Fachhochschulgesetzgebung.

Erlauben Sie mir, den Vergleich mit dem Städtebau doch noch einmal zu bemühen: Die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit haben deutlich gemacht, dass dem öffentlichen Dialog über städtebauliche Grossprojekte ein wichtiger Platz einzuräumen ist. Wo dafür auch politische Entscheidungen erforderlich sind, die wiederum dem Zustimmungsvorbehalt der betroffenen Bevölkerung – etwa via Finanzreferendum – unterstehen, dort übernehmen Kommunikation und Information über das Projekt eine Schlüsselrolle. Wohl nicht zuletzt um Referendumsrisiken und andere Gefahren des politischen Scheiterns frühzeitig in den Griff zu bekommen, hat sich mehr und mehr auch für Rechtsetzungsvorhaben die Erkenntnis durchgesetzt, dass darüber öffentlich gesprochen und diskutiert werden muss und dass dafür auf Behördenseite wohl auch spezialisiertes Wissen und Können einzusetzen wäre. Als Kommunikationsberater im Eidgenössischen Finanzdepartement oblag es wesentlich Max Hauser, die Neuregelung des Finanzausgleichs in die hoffentlich interessierte Öffentlichkeit zu tragen. In

Abweichung vom gedruckten Programm wird Max Hauser sein Referat an zweiter Stelle halten.

Von der Föderalismusreform der NFA zur Revision des Opferhilferechts ist es, jedenfalls für unsere Tagung, nur ein kleiner Schritt: Das Opferhilfegesetz ist wohl eine Paradebeispiel für die Verzahnung von bundesrechtlicher Grundordnung mit ihrer Verwirklichung durch verschiedene kantonale Behörden (Polizei, Beratungsstellen etc.) und mit einer wiederum föderal geprägten gerichtlichen Nachkontrolle. Erfolgversprechend kann ein solches Revisionsvorhaben nur sein, wenn beide, Bund und Kantone, ihre Rechtsetzungsaktivitäten aufeinander ausrichten und abstimmen. Monique Cossali, die für die OHG-Reform zuständige Fachbereichsleiterin im Bundesamt für Justiz, und Daniel Känel, der im Kanton Freiburg für die Belange der Opferhilfe verantwortlich ist, werden uns diese beiden Seiten der Medaille vorstellen. Damit ist auch gleich das Strukturprinzip der diesjährigen Tagung vorgestellt: Ein Thema soll aus zwei Blickwinkeln betrachtet und vorgestellt werden. In diesem Hin- und Herwandern des Blickes dürften sich neue Perspektiven für die Planung und Durchführung von Rechtsetzungsvorhaben leichter öffnen.

Dem gleichen Strukturprinzip folgen die zwei Referate, mit denen wir den Nachmittag eröffnen wollen. Und wiederum geht es im Kern darum, wie die Massnahmen von verschiedenen Akteuren innerhalb des Rechtsetzungsprozesses und im Vollzug so miteinander verknüpft werden können, dass sie sich in ihrer Wirkung bestensfalls verstärken, mindestens aber nicht behindern. Gérard Wettstein aus der Eidgenössischen Finanzverwaltung wird dafür einige Bälle aufnehmen, die Max Hauser am Vormittag schon in die Runde geworfen haben wird. Florian Wild aus dem BAFU seinerseits greift ein NFA-typisches Instrument, die Programmvereinbarung, heraus, um zu zeigen, wie dessen Koordinations- und Effektivierungspotenzial für einen ausgewählten Politikbereich ausgeschöpft werden soll bzw. woran es möglicherweise auch liegen könnte, wenn die föderalistische Wirklichkeit nur mit einem gewissen Ächzen und Stöhnen die Erwartungen der Bundesrechtsetzung erfüllen will.

Die Tagung soll nach der nachmittäglichen Koffein-, Zucker- und Kohlehydratzufuhr mit einem Tandem aus der Bundeshauskuppel fortgesetzt werden: Der Präsident der nationalrätlichen Staatspolitischen Kommission und die stellvertretende Sekretärin dieser Kommission, Gerhard Pfister und Ruth Lüthi, sind von der SGG gebeten worden, Einblick in die parlamentarische Beschäftigung mit Erlassprojekten zu gewähren. Die Referentin und der Referent sind ausdrücklich eingeladen worden, ihre persönlichen und subjektiven Erfahrungen grosszügig und freimütig mit uns zu teilen. Rechtsetzungsarbeit ist zwar ein verfahrensmässig und organisatorisch feinmaschig geregeltes Zusammenwirken und Sich-

Entgegenstemmen verschiedener Organe und Instanzen, doch mehr noch ist Rechtsetzungsarbeit ein glücklicherweise nicht regulierbares bzw. noch nicht regulierungsbedürftiges Zusammenarbeiten von Menschen mit unterschiedlichen, eben komplexen Hintergründen, Aufgaben und Absichten.

An jedes dieser «Tandems» wird sich die Möglichkeit zum Ideenaustausch im Plenum anschliessen, und die Tagung soll mit einer Schlussdiskussion beschlossen werden.

*Martin Ph. Wyss, Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG)*