

Abbau der Regelungsdichte ohne Verlust an Entscheidungssubstanz: Einige Thesen¹

THOMAS FLEINER-GERSTER

1. Wo liegen die Probleme?

1.1 Die Redaktionsarbeit wird zu früh abgeschlossen

Die meisten Gesetzesentwürfe werden in Kommissionen erarbeitet. Das Verhandlungsergebnis der Kommission, d.h. der Kompromiss wird oft als endgültiges Redaktionsresultat betrachtet, obwohl die eigentliche Redaktionsarbeit mit dem Abschluss der Kommissionsverhandlung erst beginnen sollte.

1.2 Verhandlungskompromisse sind keine Gesetzestexte

Dieses nur am Verhandlungskompromiss orientierte Gesetzgebungsverständnis ist wesentliche Ursache für überladene, schwer verständliche und zu ausführliche Gesetze.

1.3 Gesetze verlangen eine grundlegende Reflexion

Gesetze sollten nicht einfach eine Summierung der Interessen verschiedener Gruppen sein (Rousseau: Volonté de Tous), sondern Ergebnis grundlegender Reflexion über das, was in einem bestimmten Bereich ge-

¹ Diese Thesen wurden am Vortrag des Verfassers anlässlich der Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, Genf, 6. - 7. Mai 1994, anhand von zahlreichen Beispielen erläutert und kommentiert.

recht ist. Dabei müssen die konkrete Interessenlage einerseits und die demokratische Akzeptanz andererseits in die Überlegungen einbezogen werden.

1.4 Viele Gesetze sind zu geschwätzig

Gesetze sind zu wenig konzis, zu geschwätzig und zu ausführlich, weil:

- a. sie Massnahmen und Handlungen beschreiben statt normieren (fehlende Normativität);
- b. von keinem klaren politischen Willen mit klarer politischer Zielsetzung getragen sind;
- c. nicht genügend systematisch und logisch durchdacht und aufgebaut sind und deshalb unnötige Wiederholungen, Verweisungen und Anknüpfungen enthalten;
- d. nicht richtig in die bestehende Gesetzgebung eingebaut sind, sich nicht an die vorgegebene Terminologie halten, unnötige Verfahrensregeln vorsehen und auf falschen Prämissen aufbauen;
- e. Vorschriften enthalten, die ohne normative Absicht geschrieben wurden und lediglich dazu dienen, allfälligen politischen Einwänden Rechnung zu tragen;

2. Wie kann man die Probleme beheben?

2.1 Gesetze brauchen Zeit

Wer Gesetze erarbeitet, kann weder die Zeit betrügen, noch fehlende Zeit durch Hektik ersetzen. Nur wer genügend Zeit für die gedankliche Durchdringung der Materie hat, wer sich Zeit für die mehrmalige Überarbeitung und Verbesserung der Texte nehmen kann und wer Zeit hat, die eigene Arbeit durch unvoreingenommene kritische Leser überprüfen zu lassen, kann kurze, prägnante und logisch einleuchtende Gesetzestexte verfassen. Wer aber keine Zeit zur Verfügung hat oder die zur Verfügung

stehende Zeit verschwendet, wird nie in der Lage sein, überzeugende Erlasstexte zu erarbeiten.

2.2 Gesetzesredaktion ist interdisziplinäre Arbeit

Mit der Redaktion der Texte sollten Sprachexperten sowie Experten der Gesetzgebung nicht aber die allein in der Materie bewanderten Spezialisten betraut sein. Diese sollen die Redaktionsarbeit beratend und kritisch begleiten, die eigentliche Abfassung der Texte aber den Gesetzgebungsexperten überlassen.

2.3 Ohne klare Zielsetzung gibt es keine klaren Gesetze

Gute Redaktion ist nur möglich, wenn die Redaktoren entweder selber klare Zielvorstellungen haben oder auf Grund von klaren Zielvorstellungen redigieren müssen. Solche klaren Zielvorstellungen lassen sich am besten durch die vorgängige Abfassung kurzer und prägnanter Thesen formulieren.

2.4 Gesetze enthalten Normen und keine Erzählungen

Normen verdienen diese Bezeichnung nur, wenn sie sich darauf beschränken, Rechte oder Pflichten zu begründen, abzuändern, aufzuheben oder festzulegen, wie Rechte oder Pflichten zu interpretieren oder wahrzunehmen sind. Normen müssen also instrumental konzipiert und formuliert werden.

Der Redaktor muss stets bemüht sein, die richtige Synthese des Erlasses, des Abschnittes sowie des jeweiligen Artikels zu finden. Grundsätze, allgemeingültige Definitionen, Verfahrens- und Organisationsbestimmungen sowie Regeln über Förderung und Vollzug sollen zur Entlastung der besonderen Teile jeweils als allgemeine Klammern an den Anfang oder an den Schluss des Erlasses gesetzt werden.

Gesetze müssen nach logischen erlassspezifischen Kriterien aufgebaut sein (innere Logik des Erlasses). In der Regel geht man vom Allgemei-

nen zum Besonderen. Der Aufbau sollte der normalen Erwartung des Lesers des Gesetzes entsprechen. Keine oder nur ganz vereinzelte Verweise bzw. Wiederholungen deuten auf einen guten logischen Aufbau des Erlasses.