

Neues Konzept der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit in der Bundesverwaltung

LUZIUS MADER

Das Bundesamt für Justiz hat im Sommer 1990 ein Konzept der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit entwickelt, das im November mit einem gemeinsamen Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Schweizerischen Bundeskanzlei dem Bundesrat unterbreitet worden ist. Der Bunderat hat am 21. Dezember 1990 vom Konzept Kenntnis genommen und wird im Verlauf dieses Jahres über die zusätzlichen Stellen entscheiden, die für die Realisierung des Konzepts notwendig sind. Das neue Ausbildungskonzept für die Gesetzgebungsarbeit dürfte auch für die Mitglieder der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und für die weiteren Leser von "Gesetzgebung heute" von Interesse sein. Aus diesem Grunde veröffentlichen wir es hier in gekürzter Fassung. Weitere Informationen erteilt gerne Luzius Mader, Bundesamt für Justiz, 3003 Bern, Tel. 031 61'41'51.

1. Ausgangslage

Seit Mitte der 70er Jahre haben das Bundesamt für Justiz und die Bundeskanzlei diverse Anstrengungen unternommen, um die Ausbildung der mit Gesetzgebungsarbeiten betrauten Beamten zu verbessern.

Es wäre jedoch falsch, sich mit dem Erreichten zu begnügen. Einerseits zeigen zahlreiche Beispiele aus der Gesetzgebung des Bundes, dass noch vieles zu tun bleibt, um gewisse Qualitätsstandards materieller, rechtlicher und redaktioneller Art durchzusetzen; und andererseits weisen z.B. die stets gut besuchten Seminare der Gesell-

schaft für Gesetzgebung darauf hin, dass der Bedarf an Ausbildungsmöglichkeiten für die Gesetzgebungsarbeit nach wie vor sehr gross ist. Es ist deshalb notwendig, die Anstrengungen in diesem Bereich zu erneuern und zu intensivieren.

2. Die Ziele des Konzepts

Die Intensivierung und Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit bezwecken nicht mehr, sondern im Gegenteil eher weniger und vor allem bessere Gesetzgebung. Und zwar geht es um die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung sowohl in materieller, d.h. rechtlicher und sachlicher, als auch in formeller, d.h. gesetzestechnischer und sprachlicher Hinsicht.

Die vorgesehenen Ausbildungstätigkeiten und -formen sowie die Hilfsinstrumente für die Gesetzgebungsarbeit sollen mit andern Worten zur Realisierung der folgenden Ziele beitragen:

- strengere Prüfung der Notwendigkeit neuer Erlasse;
- anspruchsvollere methodische Anforderungen an die Erarbeitung des Inhalts rechtlicher Regelungen (bessere Entscheidungsgrundlagen, anspruchsvollere Praxis bezüglich Wirkungsprognosen und -kontrollen);
- konsequentere Beachtung und Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen;
- angemessenere Regelungsdichte;
- klarere formale, gesetzestechnische Gestaltung;
- verständlichere, adressatengerechtere Gesetzessprache;
- systematischere Bereinigung des geltenden Rechts.

Natürlich hängt die Qualität der Gesetzgebung nicht ausschliesslich von den Kenntnissen und Fertigkeiten - und damit auch von der Ausbildung - der Personen ab, die mit der Vorbereitung von rechtsetzenden Erlassen betraut sind. Gesetze und Verordnungen sind Ausdruck und rechtliche Umsetzung politischer Entscheide. Die Gesetzgebung ist somit auch ein eminent politischer Akt, der nicht nur durch rechtliche, sachliche und formelle Anforderungen und Gege-

benheiten geprägt wird. Aber die zweifellos bestehenden Mängel und Schwächen der Gesetzgebung können nicht alle diesem Umstand zugeschrieben werden. Sie liessen sind zu einem guten Teil durch eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildung vermeiden oder beheben. Die Erneuerung und Intensivierung der Aus- und Weiterbildung können - zusammen mit andern Massnahmen, wie z.B. der Koredaktion und der Verbesserung der Gesetzesevaluation - einen entscheidenden Beitrag für die Erreichung der genannten Ziele leisten.

3. Die Massnahmen

Mehr Dienstleistungen im Ausbildungsbereich, weniger Kontrollen und Korrekturen! So etwa könnte die Grundtendenz des neuen Konzepts zusammengefasst werden. Das Konzept umfasst die folgenden fünf Massnahmen, die geeignet erscheinen, gute Voraussetzungen für die notwendige Zusammenarbeit aller an der Erlassvorbereitung beteiligten Bundesstellen zu schaffen:

1. Nutzung des Systems der "job rotation";
2. Weiterentwicklung der Gesetzgebungsseminare der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG);
3. Schaffung eines bundesverwaltungsinternen Ausbildungskurses;
4. Weiterentwicklung der Richtlinien der Gesetzestechnik und der Hilfsinstrumente für die Vorbereitung von Erlassen;
5. Mitwirkung bei der Redaktion und Herausgabe der Zeitschrift "Gesetzgebung heute".

3.1 Nutzung der "job rotation"

Es genügt nicht, immer wieder die grundsätzliche Wünschbarkeit der "job rotation" für die Weiterbildung in der Verwaltung betonen. Damit diese Massnahme in der Praxis zum Tragen kommen kann, muss sie so ausgestaltet werden, dass sie den Bedürfnissen der be-

troffenen Amtsstellen und der beteiligten Personen Rechnung trägt. Das bedeutet insbesondere:

- Freiwilligkeit des Mitmachens,
- flexible, situationsgerechte Lösungen und
- Kompensation weiterbildungsbedingter Kapazitätseinbussen.

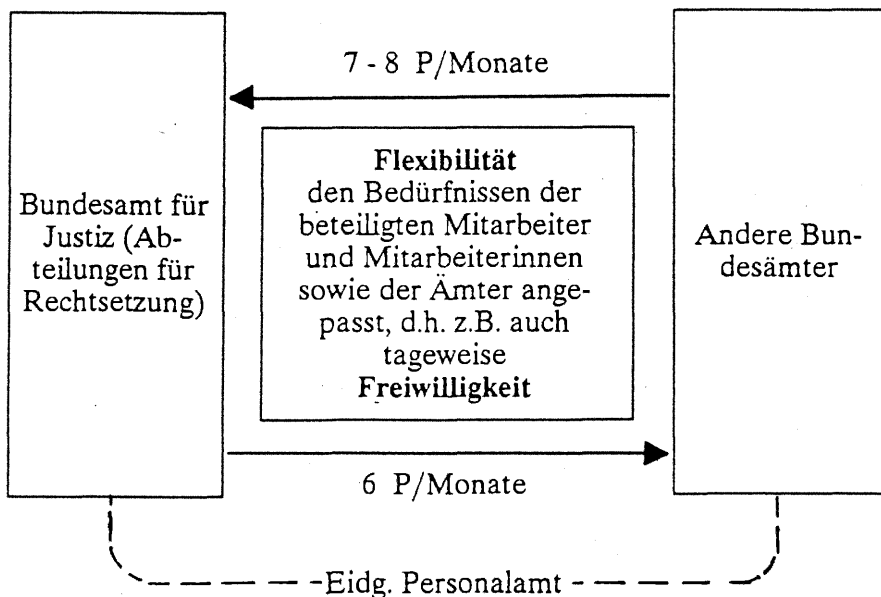
Die praktische Abwicklung des Austausches richtet sich nach den folgenden Grundsätzen:

1. Mit Gesetzgebungsarbeiten betraute Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen anderer Ämter können während einer bestimmten Zeit im Bundesamt für Justiz (Abteilungen für begleitende Rechtsetzung) arbeiten, das dem sendenden Amt einen Ersatz zur Verfügung stellt.
2. Der Austausch dauert insgesamt sechs Monate, kann aber den Bedürfnissen der betroffenen Ämter und der beteiligten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen entsprechend sehr flexibel organisiert werden. Denkbar ist zum Beispiel, dass der Austausch halbtagesweise oder nur für 3 oder 4 Tage pro Woche erfolgt, dafür aber entsprechend länger dauert. Auf diese Weise könnten gewisse Aufgaben auch während der "job rotation" weiterbetreut werden. Es wäre zudem auch möglich, auf Teilzeitarbeit Rücksicht zu nehmen.
3. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen anderer Ämter werden im Bundesamt für Justiz jener Abteilung für Rechtsetzung zugeordnet, welche die Rechtsetzungsgeschäfte ihrer Ämter bzw. Departemente begleiten (Abteilung I vorwiegend für EDA, EDI, EJPD, und EMD; Abteilung II vorwiegend für EFD, EVD und EVED).
4. Alle auszubildenden Personen werden durch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundesamtes für Justiz individuell betreut und unterstützt ("tutoring").
5. Beim Einsatz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundesamtes für Justiz in den andern Ämtern wird darauf geachtet, dass sie nach Möglichkeit in jenen Bereichen eingesetzt werden, mit denen sie aufgrund ihrer Tätigkeit im Rahmen der begleitenden Rechtsetzung bereits besonders vertraut sind, so

dass die Einarbeitungszeit möglichst gering gehalten werden kann.

6. Kurzfristige Leistungseinbussen, die für Ämter resultieren können, deren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen befristet im Bundesamt für Justiz arbeiten, werden kompensiert, indem die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundesamtes für Justiz, die am Austausch beteiligt sind, den andern Ämtern jeweils für 7 - 8 Monate zur Verfügung gestellt werden. Die durch die Einführung der "job rotation" bedingte Personalaufstockung im Bundesamt für Justiz wird auf diese Weise an die andern Ämter weitergegeben.
7. Die Planung und Durchführung des Austausches erfolgen in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Personalamt, dem die Umsetzung des Leitbildes für Personal- und Organisationsentwicklung obliegt. Das Eidg. Personalamt unterstützt die beteiligten Ämter und wertet die Erfahrungen aus.

Stark vereinfacht können die praktischen Modalitäten des Austausches wie folgt dargestellt werden:



3.2 Entwicklung der Seminare der Gesellschaft für Gesetzgebung

Die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) organisiert seit mehreren Jahren Gesetzgebungsseminare in deutscher und in französischer Sprache ("Murtener Seminare", "Séminaires de méthode législative"). Diese Seminare sind stets sehr gut besucht. Es bestehen zum Teil längere Wartelisten. Es kommt auch vor, dass ein Seminar im gleichen Jahr zweimal stattfindet. Um der anhaltenden Nachfrage Rechnung zu tragen, erwägt die SGG einen weiteren Ausbau des Kursangebots. Bei den "Murtener Seminaren" steht insbesondere die Schaffung bereichsspezifischer Kurse zur Diskussion (z.B. Gesetzgebung im Bereich des Umweltschutzes). Zudem soll das Angebot auch in redaktionell-linguistischer Richtung erweitert werden. Bei den "Séminaires de méthode législative" besteht die Absicht, das bestehende Grundseminar mit Kursen zu ergänzen, in denen schwerpunktmässig methodische, rechtliche und redaktionelle Probleme behandelt werden. Diskutiert wird im übrigen auch die Schaffung eines Seminars, das sich speziell mit Fragen der mehrsprachigen Erarbeitung oder Ausfertigung von Erlassentwürfen befasst (Koredaktion, Übersetzung, Terminologie).

Der Bedarf für eine Erweiterung des Kursangebots der SGG ist angesichts der bestehenden Nachfrage klar ausgewiesen. Die geplanten Erweiterungen liegen auch im Interesse der Bundesverwaltung, denn die Seminare der SGG bieten neben der Vermittlung von neuen Kenntnissen und Fertigkeiten zusätzlich die Möglichkeit für wertvolle Kontakte zwischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Erweiterungen sind jedoch nur realisierbar, wenn die Universitäten und Hochschulen bereit sind, weiterhin an den Seminaren mitzuwirken, und wenn die interessierten Verwaltungsstellen über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um sich aktiv an der Organisation der Kurse und vor allem an deren Durchführung zu beteiligen. Auf der universitären Seite ist diese Bereitschaft durchaus vorhanden.

3.3 Schaffung eines bundesverwaltungsinternen Ausbildungskurses

Die Seminare der SGG decken nicht alle Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse der Bundesverwaltung im Bereich der Gesetzgebungsarbeit ab. Sie bieten vor allem einen Einstieg in allgemeine oder ausgewählte Probleme der Erlassvorbereitung. Mit einer Dauer von zweieinhalb bis drei Tagen sind sie zeitlich relativ eng begrenzt. Und vor allem können sie aufgrund des breiten Teilnehmerkreises nicht auf die spezifischen Anliegen der Bundesverwaltung ausgerichtet werden. Deshalb sollten sie durch eine intensivere Ausbildung ergänzt werden, die es ermöglicht, gezielt auf die besonderen Fragen der Gesetzgebungsarbeit im Bund einzugehen.

Das Bundesamt für Justiz hat bereits vor einigen Jahren ein Konzept für einen Ausbildungskurs entworfen, das diesen besonderen Bedürfnissen der Bundesverwaltung Rechnung trägt. Dieses Konzept, dessen Realisierung bisher aus Kapazitätsgründen aufgeschoben werden musste, könnte mit gewissen Anpassungen im Rahmen des vorliegenden Gesamtkonzepts relativ schnell verwirklicht werden.

Dieser bundesverwaltungsinterne Kurs würde auch als eine die "job rotation" begleitende Massnahme konzipiert.

Ziel und Aufgabe des Kurses wäre es, die spezifischen methodischen, verfahrensmässigen, rechtlichen, gesetzestechnischen und redaktionellen Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, die bei der Vorbereitung von Erlassen in der Bundesverwaltung notwendig sind. Dies kann nicht mit blosser Informationsvermittlung erreicht werden. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die mit Gesetzgebungsarbeiten betraut oder für solche Arbeiten vorgesehen sind, müssen auch Gelegenheit erhalten, die Gestaltung und Abfassung von Erlassen praktisch zu üben. Für den Aufbau und den Inhalt des Kurses ergibt sich daraus die folgende Lösung:

1. Die Ausbildung dauert insgesamt zwei Wochen. Sie wird in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil umfasst zehn bis zwölf Halbtage; er dient in erster Linie der Informationsvermittlung (Referate und Diskussionen). Der zweite Teil umfasst vier bis fünf Tage;

er bietet in erster Linie Gelegenheit für praktische Übungen (Gruppenarbeit).

2. Der Kurs wird vom Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Personalamt organisiert und im Kursprogramm dieses Amtes ausgeschrieben. Er findet zumindest anfänglich einmal pro Jahr statt. Nach einigen Jahren sind je nach Bedarf grössere Abstände denkbar. Die Finanzierung erfolgt durch Weiterbildungskredite des Eidg. Personalamts.
3. Als Referenten und Gruppenleiter werden hauptsächlich Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundesamtes für Justiz und der Bundeskanzlei eingesetzt. Spezialisten anderer Ämter sowie externe Referenten werden je nach Bedarf und Thema beigezogen.
4. Als Kursteilnehmer kommen grundsätzlich alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundes in Frage, für welche die legistische Tätigkeit einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben ausmacht. Der Kurs richtet sich insbesondere auch an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die sich an der "job rotation" beteiligen. In besonderen Fällen steht er auch Personen offen, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Die Teilnehmerzahl sollte geringer sein als in den Seminaren der SGG. Pro Kurs sollten höchstens 24 Personen zugelassen werden, damit eine aktive Mitarbeit der einzelnen Teilnehmer möglich ist. Die Kursteilnehmer haben in der Regel vorher zumindest die Einführungsseminare der SGG besucht.
5. Die Ausbildung erfolgt in deutscher und/oder in französischer Sprache. Bei der Auswahl der Referenten und Gruppenleiter sowie bei der Gruppeneinteilung für den zweiten Teil wird auf die spezifischen Anliegen der französischsprachigen Teilnehmer Rücksicht genommen.
6. Das Programm des ersten Teils umfasst namentlich die folgenden Elemente:
 - Begriff der Rechtsetzung
 - Gesetzgebungsverfahren und Projektmanagement in der Gesetzgebung
 - gesetzgebungsmethodische Grundsätze

- Verfassungsgrundlage
 - Grundrechte und allgemeine Verfassungsgrundsätze
 - Legalitätsprinzip
 - Delegation rechtsetzender Befugnisse
 - Berücksichtigung des supranationalen und internationalen Rechts
 - gesetzestechnische Vorschriften und Grundsätze
 - Redaktion von Erlassen
 - Vollzugs- und Wirkungsüberprüfung
 - Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzugsföderalismus.
7. Die Gestaltung der einzelnen Halbtage im Rahmen des ersten Teils richtet sich nach den spezifischen Erfordernissen der behandelten Themen. Grundsätzlich ist jedoch folgender Ablauf vorgesehen:
- Einführung in die allgemeine Problematik durch einen verwaltungsexternen Referenten;
 - Referat eines Vertreters der Bundesverwaltung, der auf die besonderen Fragen und Probleme aus der Sicht des Bundes eingeht;
 - Kurzbeiträge besonders interessierter oder betroffener Teilnehmer;
 - allgemeine Diskussion;
 - Erörterung spezieller Fragen und Probleme anhand konkreter Beispiele im Plenum oder in Gruppen.
8. Die praktischen Übungen im zweiten Teil des Kurses umfassen nicht nur die legistische Tätigkeit im engen Sinn, d.h. die Ausarbeitung eines Erlasskonzepts und die redaktionelle Arbeit. Die Vorarbeiten (Problemanalyse, Bestimmung der Ziele, Prüfung und Auswahl der Instrumente) werden miteinbezogen. Mit dazu gehört also auch die kritische Würdigung der Notwendigkeit rechts- bzw. gesetzesförmigen Tätigwerdens des Staates. Anhand eines praktischen Beispiels soll der ganze Prozess vom Gesetzgebungsimpuls bis zum Vorliegen eines vollständigen Entwurfs in den Übungen berücksichtigt werden. Der zweite Teil des Kurses dient auch dazu, die Kommunikation zwischen den Spezialisten, die mit einer Regelungsmaterie besonders ver-

traut sind, und den legistisch tätigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu üben. Er bietet zudem Gelegenheit, Erlasse gleichzeitig in zwei Sprachen zu redigieren (Koredaktion).

Die Bundesverwaltung wird diesen Kurs voraussichtlich selbst organisieren und durchführen. Sie wird dabei jedoch eng mit der SGG zusammenarbeiten, so dass die bundesverwaltungsinterne Ausbildung gut auf das Kursangebot der SGG abgestimmt werden kann.

3.4 Weiterentwicklung der legistischen Richtlinien und Hilfsmittel

Die geltenden Richtlinien aus dem Jahre 1976 regeln gewisse gesetzestechnische Probleme überhaupt nicht oder zu undifferenziert. Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung und Abfassung von Erlassen ohne rechtsetzenden Charakter sind darin zu wenig berücksichtigt. In gewissen Teilen sind sie zudem von der Praxis überholt. Im weiteren haben sich auch ihre Systematik und die Art des Einbezugs praktischer Beispiele nicht als optimal erwiesen. Bereits vor einigen Jahren haben deshalb die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz beschlossen, die Richtlinien zu überarbeiten. Es geht dabei im wesentlichen darum, die Praxis aufzuarbeiten, gewisse Fragen (z.B. im Zusammenhang mit dem Erlass verwaltungsinterner Vorschriften sowie von einfachen Bundesbeschlüssen) ausführlicher und präziser zu regeln, die Systematik zu verbessern und die Beispiele zu überarbeiten und klarer darzustellen. Im weiteren sollen die Richtlinien - zumindest nach den ursprünglichen Vorstellungen - mit einer ganzen Anzahl von Anhängen ergänzt werden, in denen namentlich besondere rechtliche Probleme bei der Ausarbeitung von Erlassen erörtert, Empfehlungen für die verständliche Abfassung von Erlassen formuliert und die Vorschriften und Grundsätze für die Publikation von Erlassen dargestellt werden. Für den Grossteil dieser Anhänge sind bereits Entwürfe vorhanden. Statt in die Richtlinien der Gesetzestechnik integriert zu werden, könnten diese Anhänge in den noch zu schaffenden Leitfaden für die methodische Vorbereitung der Gesetzgebung aufgenommen werden.

Die in den 70er Jahren geschaffene Checkliste dient hauptsächlich der Kontrolle von Erlassentwürfen. Sie ist vor allem auf die Mitwirkung des Bundesamtes für Justiz bei der Erarbeitung von Erlassen durch die andern Ämter ausgerichtet. Was gegenwärtig fehlt, ist somit ein Handbuch, das primär den Bedürfnissen der in der Gesetzgebungsarbeit federführenden Ämter Rechnung trägt und nicht auf gesetzestechnische Aspekte beschränkt ist. Diese Funktion könnte der vom Bundesamt für Justiz geplante Leitfaden für die methodische Vorbereitung der Gesetzgebung erfüllen.

Dieser Leitfaden hätte einen weniger verbindlichen Charakter als die gesetzestechnischen Richtlinien. Er würde als Loseblatt-Ordner konzipiert, damit sein Inhalt periodisch angepasst und den spezifischen Bedürfnissen der Benutzer entsprechend ergänzt werden kann. Er sollte vor allem folgendes leisten:

1. ein gewisses Grundverständnis der Gesetzgebung als Form und Instrument staatlichen Handelns vermitteln; damit verbunden ist auch die Sensibilisierung für eine eingehendere Prüfung der Opportunität und Notwendigkeit der Gesetzgebung;
2. einen Ueberblick geben über die wichtigsten einschlägigen Vorschriften, die bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen berücksichtigt werden müssen;
3. die wichtigsten Phasen und Vorgehensweisen bei der Bearbeitung eines Gesetzgebungsprojekts aufzeigen und dazu praktische Hinweise geben (Einsetzung von Arbeitsgruppen oder Expertenkommissionen, Gutachtensaufträge, Vernehmlassungen, etc.);
4. methodische Grundsätze und Anregungen für die Erarbeitung des materiellen Gehalts rechtlicher Regelungen vermitteln;
5. aus den Verfassungsgrundsätzen abgeleitete Lösungsansätze insbesondere für rechtliche Probleme anbieten, die bei der Vorbereitung von Erlassen häufig auftreten;
6. Empfehlungen für die sprachliche Gestaltung von Erlassen enthalten;

7. den Einbezug der Vollzugs- und Wirkungsproblematik bei der Erarbeitung von Erlassen sicherstellen.

Neben seiner Funktion als praktisches Hilfsinstrument für die legistisch tätigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bundesverwaltung wäre dieser Leitfaden zugleich auch ein wesentlicher Bestandteil der für die bundesverwaltungsinterne Ausbildung notwendigen Kursunterlagen.

3.5 Redaktion und Herausgabe der Zeitschrift "Gesetzgebung heute"

Die Zeitschrift "Gesetzgebung heute" ist aus der Sicht der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz ein sehr nützliches Organ für ihre Anliegen und Aufgaben im Bereich der Aus- und Weiterbildung für die Gesetzgebungsarbeit. Vertreter dieser beiden Amtsstellen wirken deshalb als Mitglieder der SGG in der Reaktion der Zeitschrift mit und setzen dafür auch einen allerdings äusserst bescheidenen Teil ihrer Arbeitszeit ein.

Berichtigung

Gesetzgebung heute 1990/1, S. 63: Werksattbericht von Ursula Brunner zum Umweltschutzgesetz

Durch einen bedauerlichen Druckfehler wurde Herrn Prof. H. Rausch unterschoben, er habe im Kommentar zum Umweltschutzgesetz behauptet, Artikel 4 Absatz 1 dieses Gesetzes sei entbehrlich. Prof. Rausch meinte jedoch Artikel 3 Absatz 1.