

Ulrich Karpen und Helen Xanthaki, in Zusammenarbeit mit Luzius Mader und Wim Voermans (Hrsg.). Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Oxford and Portland, Oregon: Hart 2017, 302 S.

Das zu besprechende Sammelwerk soll einen Überblick über Probleme der Rechtssetzung in Europa auf rechtsvergleichender und interdisziplinärer Basis vermitteln. Es eignet sich – entgegen dem Untertitel – nicht als Lehrbuch für den universitären Unterricht oder für die Weiterbildung, sondern richtet sich, wie im Vorwort ausgeführt wird, an Personen in der Wissenschaft und in der Praxis, die sich mit derartigen Problemen befassen. Die Beiträge haben vorwiegend die Gesetzgebung in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zum Gegenstand, ziehen aber oft auch die Gesetzgebungen anderer Staaten (z.B. Schweiz oder Kanada) zum Vergleich bei.

Die Einleitung zu den 15 Beiträgen des Bandes hat der emeritierte Hamburger Professor *Ulrich Karpen* verfasst, einer der «Altmeister» der Rechtssetzungslehre, umtriebiger Organisator der nationalen und internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet und Mitherausgeber. Er beschreibt die Ziele, die mit der Publikation verfolgt werden sollen, und gibt einen Überblick über die sich stellenden Grundsatzfragen, auf die in den folgenden Beiträgen näher eingegangen wird. Zu Recht macht er darauf aufmerksam, dass die politischen Aspekte der Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Rechtssetzungslehre lange Zeit vernachlässigt und den politischen Wissenschaften überlassen worden seien. In der Zwischenzeit habe sich dies geändert. Rechtsnormen müssten sich ebenso durch rationale wie durch demokratische Entscheidungsprozesse legitimieren, um erfolgreich umgesetzt werden zu können. Deshalb stehe neuerdings das Ziel einer «guten Gesetzgebung» («better regulation», «better legislation») im Vordergrund. Ein wichtiges Mittel zur Erreichung dieses Ziels sei die vergleichende Rechtssetzungslehre (S. 3 f.). Die Einführung wird – wie alle Beiträge – mit einer Literaturübersicht abgeschlossen.

Wim Voermans, Professor an der Universität Leiden und (als Nachfolger von Ulrich Karpen) bis vor Kurzem Präsident der International Association for Legislation, befasst sich mit Gesetzgebung und Regulierung. Er versteht unter Gesetzgebung die von der Verfassung vorgesehene Form des Erlasses von Rechtsnormen und deren Umsetzung. Regulierung meint dagegen jede staatliche Intervention in Wirtschaft oder Gesellschaft. Gesetzgebung und Regulierung seien oft identisch, doch müssten nicht alle Regulierungen in der Form der Gesetzgebung ergehen und nicht alle Gesetze seien Regulierungen (z. B. Gesetze über Behörden-

organisation, S. 17 ff.). Die Unterscheidung scheint mir allerdings für die Rechtssetzungslehre nicht wesentlich. Dass staatliche Interventionen in die Wirtschaft besonderen Anforderungen genügen müssen, ergibt sich aus der Verfassung und aus der Natur der Regelungsmaterie; dies trifft aber auch für Regelungen auf anderen Rechtsgebieten zu. Man kann immerhin sagen, dass bei der Gesetzgebung (legislation) demokratisch-rechtsstaatliche Aspekte im Vordergrund stehen, bei Regulierungen (regulation) dagegen die Effektivität und die Effizienz (S. 24 ff.).

Als dritter Beitrag folgt eine rechtsvergleichende Darstellung des Gesetzgebungsprozesses in den europäischen Ländern, verfasst von *Tímea Drinóczi*, Assistenzprofessorin an der Universität Pécs (Ungarn), die mit einem lesenswerten Ausblick auf «Trends and Challenges» abschliesst.

Der nächste Beitrag stammt von *Patricia Popelier* (Universität Antwerpen, Vizepräsidentin der International Association of Legislation und Präsidentin des Interuniversity Center of Legislation Flanders). Einleitend wird das Verhältnis von Politik und Wissenschaft erörtert. Politische Entscheidungen sollten zwar auf der Grundlage von objektiven Informationen getroffen werden. In Wirklichkeit würden jedoch politische Argumente überwiegen gegenüber der wissenschaftlichen Rationalität oder der ökonomischen Effektivität (S. 54). Einen Abschnitt widmet die Autorin der Kultur der Gesetzgebung (S. 57 ff.), die je nach dem politischen System unterschiedlich ist. Für das Management der Gesetzgebung wichtige Fragen werden im Abschnitt über die Strukturen (S. 59 ff.) erörtert, vor allem diejenige, ob und wie weit Normen zentral (z. B. in einem Gesetzgebungsamt beim Premierminister) oder dezentral (bei den einzelnen Ministerien) erarbeitet werden sollen. Damit zusammen hängt auch, ob die «law drafters» eine spezielle Ausbildung genießen oder nicht. Interessante Hinweise finden sich im Beitrag zu den verschiedenen Lösungen, mit denen die Verfassungsmässigkeit der Entwürfe kontrolliert wird (S. 61). Richtlinien für die Ausgestaltung der Gesetzgebung sollten intern, nicht durch externe Expertinnen und Experten erarbeitet werden, weil dies die Akzeptanz und damit den Grad der Beachtung erhöhe. Die Richtlinien müssten zudem durch spezielle Ausbildungen eingeführt, also trainiert, und täglich praktiziert werden.

Der fünfte Beitrag stammt von *Felix Uhlmann* (Universität Zürich, Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre) und *Christoph Konrath* (Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlicher Dienst der Österreichischen Parlamentsdirektion). Unter dem Titel «Participation» werden Probleme der Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Gesetzgebungsprozess behandelt. Es geht vor allem darum, die Öffentlichkeit über die geplante Gesetzgebung zu informieren, den Betroffenen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben («due process of law making»), zu prüfen, ob der Gesetzesentwurf politisch akzeptiert ist und damit durchgesetzt werden kann,

vor allem aber um die Beschaffung von Informationen im Hinblick auf die Umsetzbarkeit und Praktikabilität, also letztlich um Qualitätssicherung (S. 76 ff.). Konsultation ist kein Ersatz für eine wissenschaftliche Beurteilung und erst recht keine Garantie für eine «richtige» Gesetzgebung (S. 81 f.). Von grosser Bedeutung ist der Umgang mit den Resultaten der Konsultation, insbesondere die Art ihrer Auswertung und Publikation (S. 91 f.).

Der Beitrag von *Mauro Zamboni*, Professor an der Universität Stockholm und Senior Associate Research Fellow am Institute of Advanced Legal Studies der Universität London, hat die Beziehungen zwischen den Zielen eines Gesetzes und den Wirkungen, die tatsächlich eingetreten sind, zum Gegenstand. Untersucht werden jedoch nicht die Methoden und Verfahren der Ex-post-Evaluation. Der sehr theoretische Beitrag konzentriert sich auf die Struktur, die Funktionen und die Nachweise der Ziele des Gesetzes.

Konkreter und praxisrelevanter sind die Ausführungen von *Jean Pierre Duprat* (Universität Bordeaux und ehemaliger stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor für Gesetzgebung und politische Wissenschaften im Ministerium für Bildung und Wissenschaft der Republik Frankreich) und *Helen Xanthaki* (Mitherausgeberin des Sammelbandes, University College London, Direktorin des International PG Laws Programme der Universität London). Sie stellen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Gesetzestechne in den europäischen Staaten dar, gehen auf einige spezielle Probleme ein (Systematisierung, Kodifikation, Titel von Erlassen, Präambeln, Anhänge) und geben zum Schluss Hinweise auf Neuerungen wie die «EU Smart Regulation Agenda» und auf Entwicklungen in Grossbritannien, wo die Rechtssetzungslehre jetzt als eigenständige wissenschaftliche Disziplin anerkannt ist und neue wissenschaftliche Projekte auf diesem Gebiet lanciert worden sind.

Stil und Sprache der Gesetzgebung werden im achten Beitrag von *Mario Hernández Ramos* (Universität Salamanca, Spanien) und *Volker Heydt* (ehemaliger Mitarbeiter bei der Europäischen Kommission, Belgien) untersucht. Sie bezeichnen die Gesetzessprache zu Recht als Schlüsselfaktor für den Zugang zum Recht und für die Umsetzung des Willens des Gesetzgebers. Gefordert sind Klarheit und Knappheit der Formulierungen. Im Dilemma zwischen einer möglichst präzisen Sprache, die technische oder andere Spezialausdrücke verwendet, und einer «allgemeinverständlichen» Sprache soll ein Ausgleich zwischen den beiden Sprachstilen angestrebt werden, allenfalls dadurch, dass im Titel Alltagssprache und im Text der Normen eine technische Sprache verwendet wird (S. 135 f.). Unter der Überschrift «Stil der Gesetzgebung» befassen sich die Autoren mit der Regelungsarchitektur, vor allem mit der Abgrenzung des Regelungsgegenstandes und der Einfügung neuer Normen in die bestehende Rechtsordnung (S. 137 ff.). Es folgt ein

Abschnitt über die Probleme der mehrsprachigen Gesetzgebung in der EU und in mehrsprachigen föderalistischen Staaten (S. 139 f.). Der letzte Abschnitt ist den Unterschieden in der Gesetzgebung der Civil-Law-Staaten und der Common-Law-Staaten gewidmet (S. 140 ff.).

Im neunten Abschnitt analysieren *Stefan Höfler* (Mitarbeiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich / Bundeskanzlei), *Markus Nussbaumer* (Vorsitzender der Redaktionskommission der Bundesverwaltung/Bundeskanzlei) und *Helen Xanthaki* die Planung, Gestaltung, Überprüfung und Redaktion von Rechtsnormen (Legislative Drafting). Dabei messen sie der Erarbeitung des Konzepts in der Planungsphase besonders grosse Bedeutung zu: Viele Mängel von Erlassen könnten auf das Fehlen oder das Ungenügen des Konzepts zurückgeführt werden (S. 147). Oftmals müssten die einzelnen Phasen wiederholt oder der ganze Prozess abgebrochen und neu gestartet werden (S. 146). Im Abschnitt über Organisationsmodelle und deren Akteure (S. 153 ff.) geht es – wie im vierten Beitrag von Patricia Popelier – um Vor- und Nachteile der zentralen und der dezentralen Erarbeitung von Erlassentwürfen. Die beiden Modelle werden am Beispiel des Vereinigten Königreiches und der Schweiz veranschaulicht. Vorge stellt wird sodann das Modell der mehrsprachigen Gesetzesredaktion (S. 159 ff.).

Im zehnten Beitrag, verfasst von *Karl Irresberger* (Chef der Legistik im Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Österreich) und *Anna Jasiak* (Mitarbeiterin des Council of State der Niederlande, der die Regierung und das Parlament in Fragen der Gesetzgebung berät), finden sich Ausführungen zu den Methoden und Wirkungen der Publikation von Rechtsnormen, ferner zur Unterscheidung von Konsolidierung und Kodifikation.

An elfter Stelle folgt ein Beitrag, der einen Überblick über die Ex-ante- und Ex-post-Gesetzesevaluation gibt (Autoren: *Stephan Naundorf*, Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland, und *Claudio M. Radaelli*, Universität Exeter).

Einen besonders innovativen Beitrag hat *Maria de Benedetto* (Universität Roma Tre) beigesteuert. Er ist mit «Maintenance of Rules» überschrieben. Darunter versteht die Autorin die dauernde Pflege der Rechtsordnungen, die sicherstellen soll, dass Regelungen im geltenden Recht nicht im Laufe der Zeit überflüssig, wirkungslos, fehlerhaft oder gar kontraproduktiv werden. Diese Form der «Rechtspflege» wird leider oft vernachlässigt, obwohl sie zur Qualitätssicherung von grösster Bedeutung wäre. Sie sollte institutionalisiert werden, wie dies z.B. in Frankreich der Fall ist; auch die EU kennt Ansätze dazu (EU Regulatory Fitness Programme, S. 219). Die Autorin unterscheidet vier Arten der «Pflege» des geltenden Rechts: Kompilation, Konsolidierung, Revision und Reform. Nicht eingegangen wird auf die Möglichkeit, die Rechtsordnung gesamthaft oder in einzelnen Bereichen auf formelle und materielle Mängel zu untersuchen und diese

in einem besonderen Verfahren zu beheben (vgl. z. B. Hinweise zu Methode und Verfahren der Rechtsbereinigung und Rechtsverbesserung, in: LeGes 2007/3, S. 417 ff.).

William Robinson, ehemaliger Koordinator im Team des Rechtsdienstes der EU-Kommission für Qualität der Gesetzgebung, ist der Autor des dreizehnten Beitrages über die Gesetzgebung in der EU. Es handelt sich dabei um eine knappe, klare Darstellung, die zwar viele Hinweise auf die Bemühungen um die Qualitätssicherung der europäischen Gesetzgebung enthält, aber wenig über deren Resultate.

Es folgt ein Beitrag über die Weiterbildung auf dem Gebiet der Gesetzgebung. *Marta Tavares De Almeida* (ehemalige Vizepräsidentin der International Association of Legislation, Portugal) und *Chris Moll* (Konsulent bei Lexchange Ltd. in Den Haag) beschreiben die Bemühungen um Weiterbildung auf dem Gebiet der Gesetzgebung (Legislative Training). In einem besonderen Abschnitt wird auf die Weiterbildungsprogramme in der EU und ihren Mitgliedstaaten (wozu die Autorin seltsamerweise auch die Schweiz zählt) eingegangen. Die 2016 erschienene und von *Felix Uhlmann* und *Stefan Höfler* herausgegebene Schrift zum Thema Professional Legislative Drafters (Status, Roles, Education), die interessante Beiträge zur Aus- und Weiterbildung enthält, wird leider nicht erwähnt.

Der letzte Beitrag des Sammelbandes handelt von den aktuellen Entwicklungen in der europäischen Gesetzgebung. Die Autorin und Mitherausgeberin *Helen Xanthaki* analysiert darin die neuesten Entwicklungen in der europäischen Gesetzgebung. Seit mehr als 20 Jahren gibt es Bemühungen unterschiedlicher Art zur Verbesserung der Qualität: Berichte, Resolutionen, Anleitungen, institutionelle Vereinbarungen usw. Die neueste Innovation ist die «Smart Regulation Agenda», die ausführlich dargestellt wird (S. 278 ff.). Im zweitletzten Abschnitt nimmt Helen Xanthaki zur Frage Stellung, ob die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung wie bisher mit «Blue Sky-Initiativen» angestrebt werden soll oder ob dazu ein neuer, realistischer Weg einzuschlagen ist. Sie beschreibt die Voraussetzungen, die ihres Erachtens erfüllt sein müssen, um tatsächlich zu einer besseren, insbesondere wirksamen, klaren, präzisen, einfachen und verständlichen Gesetzgebung zu kommen. Sie fordert eine Partnerschaft zwischen Praxis und Wissenschaft. Es müssten gemeinsam wissenschaftlich gültige und praktisch brauchbare Grundlagen erarbeitet werden, wie dies bereits die Autorinnen und Autoren mehrerer Beiträge des Sammelbandes praktiziert haben. Eine solche Zusammenarbeit könne eine neue Betrachtungsweise des Gesetzgebungsprozesses und der geltenden Rechtsordnung zur Folge haben.

Der Sammelband enthält eine Fülle von Informationen, Analysen und Anregungen. Es ist offensichtlich, dass Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der Rechts-

setzungslehre und in der Gesetzgebungspraxis sehr fruchtbar ist. Leider sind die einzelnen Beiträge kaum aufeinander abgestimmt, sodass es zu Überschneidungen und Wiederholungen kommt. Gelegentlich vermisst man auch etwas den «roten Faden». Mit einem sorgfältigeren Lektorat hätte man die formale Qualität des Buches steigern können. Die Beiträge sind fast durchwegs lesenswert und tragen wesentlich zur Weiterentwicklung von Lehre und Praxis auf dem Gebiet der Gesetzgebung bei.

Georg Müller, E-Mail: georg.mueller@rwi.uzh.ch