

Beruf: Evaluator...

In der Schweiz darf sich jedermann «Psychologe» bzw. «Psychologin» nennen. Das Geschäft mit der Seele floriert. Patienten können qualifizierte und unqualifizierte Angebote oft nicht unterscheiden. Schlimmer: Schweizer Psychologinnen und Psychologen droht wegen der fehlenden Regelung ihres Berufs die Verweigerung von Arbeitsbewilligungen in der EU. Noch schlimmer: Im Inland droht ihnen Konkurrenz durch unqualifizierte Berufsleute aus der EU.

Doch all das dürfte bald der Vergangenheit angehören. 2011 hat das Parlament das neue Psychologieberufegesetz (PsyG) endgültig verabschiedet. Die Inkraftsetzung ist auf 2013 geplant. Nach mehr als 100 Jahren Diskussion werden psychologische Berufe staatlich anerkannt und geschützt – 135 Jahre nach der Einführung des eidgenössischen Diploms für Ärzte, Zahnärzte, Apotheker und Tierärzte im Jahre 1877. Der schweizerische Berufsverband der PsychologInnen und der PsychotherapeutInnen kommentiert das PsyG denn auch entsprechend: «Wesentliche Verbesserungen werden auch die hohen Qualitätsstandards für die Psychologieberufe in besonders sensiblen Bereichen wie der Psychotherapie bringen. So müssen Psychotherapeuten künftig einen Master-Abschluss in Psychologie als Grundausbildung und eine psychotherapeutische Weiterbildung in einem eidgenössisch akkreditierten Studiengang vorweisen können, um eine kantonale Berufsausübungsbewilligung zu erhalten».

Das neue PsyG wird sicher in einigen Jahren evaluiert werden, z.B. hinsichtlich seines Beitrags zur Qualität der Behandlungen, zur seelischen Gesundheit der schweizerischen Bevölkerung und natürlich zur Kompetenz und zur finanziellen Gesundheit der Psychologen selber. Der Beruf der Evaluatorinnen und Evaluatorinnen, die diesen schönen Auftrag bekommen werden, wird zu dieser Zeit sicher noch nicht staatlich anerkannt und geschützt sein. Aber wahrscheinlich wird es im Evaluationsteam diplomierte oder «masterisierte» Evaluatorinnen und Evaluatorinnen aus der Uni Bern geben.

Heute gibt es erst sehr wenige Personen, die in der Steuererklärung oder im Telefonbuch «Evaluatorin» oder «Evaluator» als Beruf angeben. Der Beruf ist noch sehr jung, und die zu 100 % professionell tätigen Evaluierenden wenig zahlreich. Die Schweizerische Evaluationsgesellschaft, die SEVAL, zählt 430 Mitglieder. Es gibt ca. 100 Personen mit einem Diploma of Advanced Studies in Evaluation in der Schweiz.

Die Prioritäten 2010 – 2013 des SEVAL-Vorstandes sind stark auf die Professionalisierung ausgerichtet – ein allgemeines und interpretationsbedürftiges Schlagwort. Vorteile und Nachteile der Professionalisierung sind ein ständiges Thema in der internationalen Evaluationsgemeinschaft. In jüngerer Zeit wurden sie vor

allem von Tasso Brandt (2009) oder in der Zeitschrift «Evaluation» von Steve Jacob und Yves Boisvert (2010, 349 ff.) diskutiert.

«To be a profession» beinhaltet Risiken: Zunächst die Risiken, die Tätigkeit zu homogenisieren, die Vielfalt zu reduzieren und den Zugang zum Beruf einzuschränken, und so die Kosten von Evaluationsaufträgen zu erhöhen (Protektionismus). Die Evaluation könnte sich dadurch im Kreis drehen, und der Beruf könnte Gefahr laufen, seinen eigenen Interessen mehr Gewicht beizumessen als dem Gemeinwohl. Ein weiteres Problem ist die Schwierigkeit, die Konturen des Berufes genau zu definieren. Eine zu enge Definition des Feldes kann ausschliessend wirken und zu Konflikten führen. Zudem: Auf welche Kriterien kann sich eine Zertifizierung von Berufsleuten abstützen, falls es keine gemeinsame Definition des Berufs gibt? Kanada kennt ein Akkreditierungsprogramm und hat den Titel «akkreditierter Evaluator» geschaffen. Es gibt bereits 100 «évaluationnaires accrédités». Allerdings wird das Programm verschiedentlich kritisiert.

Andere behaupten, dass der Beruf so spezifische Talente erfordere, dass der einfachste Weg zur Personalrekrutierung sei, Praktikantinnen und Praktikanten «on the job» zu testen und die besten zu behalten. Noch andere denken, Evaluation sei eine Kunst, und implizieren so, dass nur sie in der Lage seien, dank ihrer langen Erfahrung Evaluationen zu machen. Künstler aber brauchen kein Diplom ...

Professionalisierung bringt aber auch Vorteile mit sich:

- **Stärkung des Evaluationsfeldes und der Identität:** Professionalisierung erleichtert die Erarbeitung einer systematischen, konsensuell abgestützten fachlichen Wissensbasis und die Einigung auf eine gemeinsame berufliche Wertebasis. Ein Professionalisierungsprozess erlaubt es, die Besonderheiten der Praxis zu identifizieren und die wesentlichen Tätigkeiten zu definieren, die zu den Kernaufgaben des Berufes gehören.
- **Ausbau der Ausbildungsangebote:** Die zahlreichen notwendigen Kompetenzen einer Evaluatorin oder eines Evaluators müssen zuerst klar definiert werden. Dies ermöglicht es anschliessend, spezifische, in einen akademischen Kontext eingebundene Aus- und Weiterbildungsprogramme einzurichten. In solchen Kursen wird spezifisches Handlungs- und Fachwissen erworben. Sie fördern auch die berufliche Sozialisation der Teilnehmenden.
- **Mehr Sicherheit für Auftraggeber:** Die Kontrollmechanismen, die sich im Zusammenhang mit Professionalisierung ergeben, können Auftraggebenden mehr Sicherheit in Bezug auf die Qualität der durchgeführten Evaluationen bieten. Professionalisierung verschafft dem Fachverband bessere Kenntnisse

über das Profil der im Berufsfeld tätigen Personen. Bei der Vergabe von Aufträgen bzw. bei Ausschreibungen wird die Auswahl potenzieller Evaluierender vereinfacht. Kenntnis über die Art der Titel und die Qualität der Diplome gibt Auftraggebenden klare Informationen über die Kompetenzen und den fachlichen Hintergrund potenzieller Auftragnehmer.

- **Stärkung des Fachwissens auf der Auftraggeberseite:** Professionelle Evaluatorinnen oder Evaluatoren als Auftraggeber sind auch besser in der Lage, geeignete Aufträge zu generieren, bei denen die Anforderungen in einem realistischen Verhältnis zum vorhandenen Budget stehen.
- **Schutz der Öffentlichkeit:** Evaluatorinnen und Evaluatoren haben die Aufgabe, ihre Kunden über ethische Probleme und über ihre eigenen ethischen Pflichten zu informieren. Problematisches oder unethisches Verhalten kann besser vermieden werden.
- **Die internationale Anerkennung** von offiziellen Diplomen vereinfacht die berufliche Freizügigkeit.
- **Stärkung und Verbesserung der Stellung und des Prestiges der Evaluation:** Professionalisierung bringt Glaubwürdigkeit und Legitimation mit sich. Der Fachverband hat mit der Professionalisierung mehr Mobilisierungskraft und kann Kooperationsbeziehungen zu einflussreichen gesellschaftlichen Akteuren besser pflegen. Mit einer besser bekannten beruflichen Identität und einem anerkannten Beruf ist es einfacher, gute Studierende anzuziehen.

Es ist wichtig, sich bewusst zu sein, welche Schritte noch getan werden müssten, bis die Evaluation als Beruf in der Schweiz anerkannt werden könnte. Ein solcher Prozess steht vor verschiedenen Baustellen in unterschiedlichsten Bereichen, und das Ziel ist vielleicht weniger wichtig als der Weg dorthin. Vergleiche mit anderen Berufen zeigen, dass solche Prozesse mehrere Jahrzehnte dauern können.

Professionalisierung wird im soziologischen Sprachgebrauch als Prozess der Verberuflichung von Tätigkeitsbereichen bezeichnet. Dabei können sechs verschiedenen Etappen unterschieden werden:

1. Evaluation als Erwerbstätigkeit
2. unterrichtete und beforschte Tätigkeit
3. organisierte Akteure
4. institutionalisierte Funktion
5. definierter Beruf
6. anerkannter Beruf

In Bezug auf diese Stufen wurde in der Schweiz in der Vergangenheit schon viel erreicht. Die schattierten Zellen in der untenstehenden Tabelle illustrieren dies. Es gibt aber noch mehrere wichtige Baustellen. Die nicht schattierten Zellen zeigen acht Ziele auf, deren Verwirklichung noch aussteht.

Tabelle 1: Entwicklung des Evaluationsberufs in der Schweiz und mögliche Roadmap für die Zukunft

1	2	3	4	5	6
Erwerbstätigkeit	Unterrichtete und beforschte Tätigkeit	Organisierte Akteure	Institutionalisierte Funktion	Definiertes Beruf	Anerkannter Beruf
Öffentliche Aufträge (seit 1970)	IDHEAP Zertifikat (seit 1982)	SEVAL (seit 1996)	Gesetzliche Evaluationsklauseln (seit 1984)	SEVAL-Standards Definition von «Regeln der Kunst» (2001) 3 Verbesserung der Standards	8 Bundes- oder kantonale Anerkennung der Titel und der Ausbildung von Evaluatorinnen und Evaluatoren
	Gegenstand von wissenschaftlichen Forschungen NFP 27 (1990-1996)	Schrittweise Öffnung der SEVAL in verschiedene Bereiche: • Öffentliche Gesundheit • Entwicklungsarbeit • Bildung	Evaluationseinheiten Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Bundesgesetz 1990) CEPP (kantonales Gesetz Genf 1995) usw.	4 Mediation Interne Regulierungsmechanismen bei Konflikten zwischen Auftraggeber und -nehmer	
	Universität Bern Diploma of Advanced Studies (seit 2002)		Bundesverfassung Art. 170 (2000)	5 Definition der notwendigen Kompetenzen Wissen, Fähigkeiten, soziale Kompetenz	
	Universität Bern Master of Advanced Studies (seit 2008)		2 Harmonisierte und formalisierte Umsetzung und Finanzierung von Evaluationen in der Verwaltung	6 Definition und Anerkennung der notwendigen Ausbildungen und Weiterbildungen 7 Evtl. Zertifizierung der Kompetenzen	
		1 Professionelles SEVAL-Sekretariat			

Mit der gegenwärtig laufenden Erarbeitung einer Liste von Kompetenzen, über die «gute Evaluatorinnen und Evaluatoren» verfügen sollten, sowie mit den ebenfalls laufenden Bemühungen zur Optimierung und besseren Verbreitung der Standards verfolgt die SEVAL das Ziel, die Evaluation in der Schweiz weiter zu professionalisieren.

Evaluation ist keine Kunst, aber ein sehr anspruchsvoller Beruf. Das Wichtigste bleibt: Evaluatorinnen und Evaluatoren müssen über die Qualität ihrer Arbeit überzeugen, besonders mit den Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen ihrer Evaluationen. Gefragt sind diesbezüglich klare Texte, sprechende Titel, perfekte Zusammenfassungen, ein einfacher Wortschatz, kein Jargon und eine adäquate Kommunikation mit den Auftraggebenden und den Stakeholdern. Nur über ihre Leistungsfähigkeit und Fachkompetenz können Evaluatorinnen und Evaluatoren – unabhängig von formaler Anerkennung oder Zertifizierung – tatsächliche Anerkennung erlangen.

Emmanuel Sangra, Präsident SEVAL, Leiter des Kompetenzzentrums Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation in der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Erweiterte Fassung einer Ansprache im Rahmen der Diplomfeier «Advanced Studies in Evaluation» an der Universität Bern, 18. Februar 2011.

Literatur

Brandt, Tasso, 2009, Evaluation in Deutschland, Professionalisierungsstand und -perspektiven, Münster, Waxmann.

Jacob, Steve/Boisvert, Yves, 2010, «To be or not to be a profession: Pros, Cons and Challenges for Evaluation», *Evaluation*, No. 16/4, Octobre, pp. 349–369.

Dringliche Geschäfte, Beantwortung und Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Wie stellt man ein Bundesgesetz in weniger als einem Monat auf die Beine? Zu dieser Frage berichtete aus eigener Erfahrung Andrea Bonanomi, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Als letzten Sommer der Wechselkurs des Schweizerfrankens die Europarität erreichte, erteilte der Bundesrat dem SECO den Auftrag, für die Herbstsession eine Vorlage auszuarbeiten. Als informationspolitisch heikle Angelegenheit war es ein sogenanntes grünes Geschäft. Am 9. August 2011 gab die Staatssekretärin der Direktion für Wirtschaftspolitik in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst des SECO den Auftrag, ein Gesetz und einen Botschaftsentwurf auszuarbeiten. Dann ging es zügig voran: Am 17. August beschloss der Bundesrat verschiedene Massnahmen im Umfang von zwei Milliarden Franken, unter anderem in den Bereichen Tourismus, Exportwirtschaft und Innovation. Am 24. August beschloss er, auf Massnahmen zugunsten der Exportwirtschaft zu verzichten, was das Paket auf 900 Millionen Franken abspeckte. Am 31. August verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zuhanden des Parlaments. Gleichentags startete der Circuit bei der Bundeskanzlei. Am 20. September wurden die definitiven Dokumente – Botschaft, Gesetz und Bundesbeschluss – im Bundesblatt publiziert.

Dieses Eilzugtempo war nur dank einer starken Koordination zwischen den beteiligten Ämtern möglich. Dem Tempo dienlich war die Klassifizierung als grünes Geschäft. Bei grünen Geschäften findet keine eigentliche Ämterkonsultation statt. Dies bedeutet aber nicht, dass auf eine saubere Kontrolle der Rechtsgrundlagen verzichtet werden darf. Zu diesem Zweck wurden auch das Bundesamt für Justiz und die Bundeskanzlei so früh wie möglich einbezogen. Die Prüfungen wurden fortlaufend im direkten Kontakt zwischen den mit der Vorlage betrauten Sachbearbeitenden vorgenommen.

Ein weiteres Element der Beschleunigung war der Verzicht auf gewisse Vorgaben des Botschaftsleitfadens, so etwa auf die Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung. Entscheidend schliesslich ist der Wille der Beteiligten: Ohne den Willen von Bundesrat, Bundeskanzlei und Verwaltung, das Geschäft voranzutreiben, ohne den Willen des Parlaments, in der Debatte einen Kompromiss zu finden und auf nachträgliche Begehren zu verzichten, ist die Verabschiedung eines Gesetzes in einer so kurzen Zeitspanne nicht möglich.

Wäre es notwendig, ein spezielles Verfahren für dringliche Geschäfte einzuführen, damit auch Geschäfte, die nicht «grün» sind, schnell verabschiedet werden können? Die Frage blieb offen. Ein Hinweis auf die Antwort mag sein, dass

es bislang nicht viele dringliche Geschäfte gab: 2009 die dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen, 2008 der UBS-Fall, 2001 das Swissair-Grounding. Als wesentliches Element für eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens betrachtete Luzian Odermatt, Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II im Bundesamt für Justiz, die konferenzielle Abhaltung von Ämterkonsultationen. Dabei werden den betroffenen Ämtern idealerweise zwei Tage vor der Sitzung die Unterlagen zugestellt. Die Ämter müssen sicherstellen, dass die Teilnehmenden für das Amt sprechen können. Dies ist in der Einladung anzumerken.

In einem weiteren Referat behandelten Luzian Odermatt und Stephan Brunner, Leiter der Sektion Recht der Bundeskanzlei, die Beantwortung und Abschreibung parlamentarischer Vorstösse. Sie wandten sich zunächst der Frage zu, wie bei Vorstössen vorzugehen ist, bei denen der Bundesrat dem Ziel zustimmt, nicht aber den vorgeschlagenen Massnahmen. Unter dem alten Parlamentsgesetz konnte der Bundesrat in diesem Falle die Umwandlung der Motion in ein Postulat beantragen. Das Parlament hat diese Möglichkeit bewusst abgeschafft, weil es die Umwandlung als nachteilig erachtete: Die Behandlung der in Postulate umgewandelten Motionen wurde oft verschoben, bis sie nicht mehr aktuell waren oder nach zwei Jahren abgeschrieben wurden.

Seit die Möglichkeit der Umwandlung nicht mehr besteht, stimmt der Bundesrat bisweilen einer Motion mit Vorbehalten oder dem Hinweis zu, er sei bereit, das Anliegen zu prüfen. Weil dies zu Unklarheiten führen kann, regelt ein Bundesratsbeschluss vom 16. Dezember 2010 das Vorgehen bei der Beantwortung von Vorstössen. Annahme ist demnach nur zu beantragen, wenn der Bundesrat bereit ist, das Anliegen des Vorstosses vollständig und gemäss dem eingereichten Wortlaut zu erfüllen. Wird Annahme beantragt, ist auf eine Begründung zu verzichten; diese würde nur die Freiheit des Handelns des Bundesrates bei der späteren Behandlung des Vorstosses beschränken. Wenn der Bundesrat nur einzelne Punkte eines Vorstosses unterstützen will, kann er den Antrag stellen, den Vorstoss in einzelne Punkte zu unterteilen und dann diese je annehmen oder ablehnen (vgl. Art. 119 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes, ParlG). Ist eine Motion hingegen nicht in einzelne Punkte teilbar, so ist grundsätzlich Ablehnung zu beantragen; in der Stellungnahme kann der Bundesrat den Vorbehalt machen, dass er im Zweitrat einen Abänderungsantrag machen wird. Das antragsstellende Departement kann sich auch vom Bundesrat ermächtigen lassen, im Zweitrat einen Abänderungsantrag einzubringen, sodass das Geschäft nicht zweimal vom Bundesrat behandelt werden muss. In diesem Fall muss die Ermächtigung im Bundesratsbeschluss über die Stellungnahme zur Motion ausdrücklich vorgesehen werden.

Was die Abschreibung von Motionen und Postulaten betrifft, so wird diese vom Parlamentsgesetz (Art.119 Abs. 5, 122 Abs. 2 u. 3, 124 Abs. 5 ParlG) geregelt. Gleiches gilt für die Erledigung von Interpellationen und Anfragen (Art. 125 Abs. 4 u. 5 ParlG). Seit 2008 müssen Motionen, die nicht erfüllt werden können, in einem besonderen Bericht abgeschrieben werden. Sie können also nicht einfach im Bericht «Motionen und Postulate» aufgeführt werden; vielmehr ist eine ausführliche Begründung nötig. Besondere Fragen stellen sich schliesslich bei Dauermandaten, wie sie sich z.B. aus einer Motion ergeben, die verlangt, dass in der Bundesverwaltung alle Sprachgruppen im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung vertreten sein sollen. Solche Vorstösse können abgeschrieben werden, wenn der Bundesrat aufzeigt, wie das Dauermandat umgesetzt wird.

* * *

Das Forum für Rechtsetzung findet alle vier Monate jeweils am letzten Donnerstag des Monats statt. Weiterführende Unterlagen zu den Themen des hier vorgestellten Forums für Rechtsetzung finden Sie unter <http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern

Mehrsprachige Gesetzgebung: Weile mit Eile

Das Gesetzgebungsverfahren des Bundes gilt als langsam und perfektionistisch. Dem ist aber nicht so, wenn es um die sprachliche Bereinigung geht. Diese geschieht sehr schnell, ja zu schnell, wie man an der 15. Veranstaltung des Forums für Rechtsetzung erfahren konnte, und ist vom Streben nach Perfektion weit entfernt. Aktueller Anlass des Forums war die Veröffentlichung der Untersuchung «Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz», die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 56 «Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz» erarbeitet worden ist (Internet: www.nfp56.ch). Rainer J. Schweizer, Mitautor und Mitherausgeber der Studie, stellte die Ergebnisse, Thesen und Empfehlungen vor. Stéphanie Andrey, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung erforscht hatte, erläuterte aus linguistischer Sicht die nötigen Rahmenbedingungen für eine gelebte Mehrsprachigkeit.

Die Aussensicht der NFP-Forscher wurde ergänzt durch Berichte aus den Bundesämtern über ihre Erfahrungen mit der mehrsprachigen Gesetzgebung: Colette Rossat-Favre (stv. Leiterin Rechtsetzungsbegleitung II) berichtete aus dem Bundesamt für Justiz, Patrick Cudré-Mauroux (stv. Leiter Rechtsetzung Geschäftsfeld IV) aus dem Bundesamt für Sozialversicherungen. Markus Nussbaumer, Leiter der Sektion Deutsch der Sprachdienste der Bundeskanzlei, beleuchtete das Wirken der verwaltungsinternen Redaktionskommission und führte in das Thema ein, Nationalrätin Josiane Aubert, Mitglied der Subkommission für französische Sprache, schilderte die Arbeit der parlamentarischen Redaktionskommission. Die Praxis eines zweisprachigen Kantons erläuterte Gérard Caussignac, Leiter des Rechtsdiensts der Staatskanzlei des Kantons Bern.

Die Referentinnen und Referenten waren sich einig, dass im Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Mehrsprachigkeit Verbesserungsbedarf besteht. Die Schlussfassung eines Gesetzes wird, nach jahrelangem Entstehungsprozess, in Deutsch und Französisch von den Subkommissionen für deutsche bzw. französische Sprache der parlamentarischen Redaktionskommission für die Schlussabstimmung vorbereitet. Dies geschieht, wie Aubert ausführte, sehr schnell, zwischen der letzten Sitzung der inhaltlich für das Gesetz zuständigen Kommission und der Behandlung im Rat – bisweilen 24 Stunden vor der Schlussabstimmung. Die Subkommissionen, selbst oft nicht mit der Materie vertraut, behandeln die

letzten Änderungen; diese wurden vom Sprachdienst der Bundesversammlung zuvor vom Deutschen ins Französische bzw. vom Französischen ins Deutsche übertragen. Ein systematischer Vergleich der beiden Sprachfassungen findet nicht statt. Die Subkommissionen beschränken sich ausserdem auf die Diskussion der Änderungen, zu denen die verwaltungsinterne Redaktionskommission Bemerkungen hatte. So entsteht am Ende eines langen Prozesses im Eilzugtempo der definitive Gesetzestext.

Diese Eile in der Endphase eines langen Prozesses ist unbefriedigend. Sie erhöht das Risiko für Fehler und Unklarheiten, sogar auf Verfassungsebene. So ist in Artikel 175 Absatz 4 BV (SR 101) auf Deutsch und Rätoromanisch von Sprachregionen, auf Französisch und Italienisch dagegen von Sprachgemeinschaften die Rede, die bei der Zusammensetzung des Bundesrates zu berücksichtigen sind, so dass unklar bleibt, ob eine in Zürich wohnhafte Waadtländerin die Welschen, deren Sprachgemeinschaft sie angehört, oder die Deutschschweizerinnen, in deren Sprachregion sie wohnt, im Bundesrat vertreten würde (vgl. dazu die Interpellation 12.3264 von Carobbio Guscetti).

Wie kommt es aber, dass wir im Schnitt rund fünf Jahre Weile haben, bis ein Gesetz in Kraft tritt, aber für die Bereinigung des definitiven Gesetzestextes nur wenige Stunden zur Verfügung stehen? Warum diese plötzliche Eile? Oft mache erst der Zeitdruck eine Einigung der Politiker auf einen bestimmten Text möglich, war eine Erklärung. Für Schweizer ist dennoch klar, dass die Gesetze vor dem Schlussentscheid des Parlaments mehrsprachig bereinigt werden müssen. Dafür brauche es wie in Kanada ein durch das Gesetz festgelegtes Zeitfenster, einen genügenden Abstand zwischen der Differenzbereinigung und der Schlussabstimmung, damit eine seriöse redaktionelle Bereinigung möglich wird.

Aubert würde sich für ihre Subkommission wünschen, dass französischsprachige Spezialisten an den Sitzungen teilnähmen, um die Kohärenz mit dem Deutschen sicherzustellen. Eine andere in der Diskussion vorgeschlagene Möglichkeit, die auf allgemeine Zustimmung stiess, wäre, dass die Änderungen, die das Parlament beschliesst, statt vom Sprachdienst der Bundesversammlung von den Übersetzern der Fachämter übersetzt werden, weil diese den Zusammenhang kennen. Nussbaumer sieht als Ideal eine dreisprachige oder zumindest zweisprachige parlamentarische Redaktionskommission und forderte eine Abkehr von der heute mit den Subkommissionen praktizierten «seriellen dreifachen Einsprachigkeit»: Die Subkommissionen arbeiten heute getrennt, eine gemeinsame

mehrsprachige Arbeit findet nicht statt. Auch für Aubert wäre eine dreisprachige Redaktionskommission wünschbar, doch hält sie den Vorschlag nicht für praktikabel, weil es sehr schwierig wäre, gemeinsame Sitzungstermine zu finden. Schweizer forderte, die Spracharbeit müsse generell besser mit den politischen Entscheidungszyklen verknüpft werden, wie dies in Kanada geschehe. In der Schweiz sind das Italienische und das Rätoromanische nicht in den politischen Prozess eingebunden.

Die Eile in der Schlussphase ist nämlich nicht die einzige Ungereimtheit am Ende des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes. Die Amtssprachen des Bundes sind zwar gemäss Artikel 70 der Bundesverfassung Deutsch, Französisch, Italienisch und im Verkehr mit rätoromanischen Personen auch Rätoromanisch. Man würde deshalb erwarten, dem Parlament läge der Gesetzestext bei der Schlussabstimmung in allen Amtssprachen vor. Doch das ist keineswegs so: Er existiert jeweils nur auf Deutsch und Französisch. Der italienische Text wird als Übersetzung nachgeliefert. Er unterliegt keiner demokratischen Kontrolle. Eine rätoromanische Fassung wird nur ausnahmsweise erstellt und nur in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) publiziert. Diese hat keine Rechtswirkung – nur die in der Amtlichen Sammlung publizierten Gesetze sind gemäss den Artikeln 8 und 9 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR 170.512) massgeblich. Die Rätoromanen können sich im Verkehr mit dem Bund also im besten Fall, so Schweizer, nur auf «offizielle Informationsblätter» stützen. Meistens werden sie aber das Gesetz in einer Fremdsprache zur Hand nehmen müssen – sogar in so alltäglichen Bereichen wie dem Strassenverkehr, denn kein einziges Gesetz von Band 7 der SR ist übersetzt. In Strafverfahren des Bundes ist das Rätoromanische sogar per Bundesgesetz als Amtssprache abgeschafft worden (Art. 3 Abs. 1 Strafbehördenorganisationsgesetz). Das ist nach Schweizer klar EMRK-widrig.

Zur Verbesserung der Mehrsprachigkeit fordern Aubert wie Schweizer ein Gesetzgebungsverfahren mit mehrsprachigen Arbeitsgruppen. Die Sprache ist der Ausdruck einer Kultur, mehrsprachige Gesetzgebung stellt sicher, dass diese Kultur im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt wird und Widersprüche vermieden werden, führte Aubert aus. Mehrsprachige Gesetzgebung fördert die Integration der verschiedenen Sprachgemeinschaften in den Staat, so Schweizer; sie verbessert die Bestimmtheit, Klarheit und Verständlichkeit des Gesetzestextes. Ein durch verschiedene sprachliche Zugänge geschaffenes Recht durchläuft einen Klärungsprozess und wird so verständlicher, erläuterte Nussbaumer.

Mit der Mehrsprachigkeit hapert es indes schon in der verwaltungsinternen Anfangsphase der Gesetzgebung. Es gibt keine mehrsprachige Arbeitsgruppen; bestenfalls sind sie zweisprachig deutsch und französisch. Im Bundesamt für Justiz werden 70 % der Gesetzesentwürfe auf Deutsch erarbeitet, 20 % auf Französisch und nur 10 % zweisprachig auf Deutsch/ und auf Französisch. Das Italienische und das Rätoromanische sind nicht präsent. Im Bundesamt für Sozialversicherungen werden die Entwürfe hingegen vorwiegend auf Französisch erarbeitet. Dies liegt nach der Einschätzung von Cudré-Mauroux daran, dass Departement und Amt im Falle des Bundesamts für Justiz seit Langem unter deutschsprachiger, im Falle des Bundesamts für Sozialversicherungen hingegen unter französischsprachiger Führung sind; denn in beiden Ämtern sind die Sprachgruppen im Übrigen entsprechend ihrem Anteil an der Schweizer Bevölkerung vertreten, wie im Gesamtdurchschnitt der Bundesverwaltung (71,9 % Deutsch, 21,2 % Französisch, 6,7 % Italienisch, 0,3 % Rätoromanisch). Auch im Kanton Bern entspricht der Anteil von rund 8 % französischsprachigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dem Anteil der welschen Bevölkerung; 99 % der Gesetze werden im Kanton Bern auf Deutsch entworfen. Auch die Nationalfondsstudie deckt sich mit der Analyse von Cudré-Mauroux. Es gebe viel zu wenig italienisch- und französischsprachige Kadermitarbeitende, so Andrey; von Rätoromanen ganz zu schweigen. Um das Recht, in der eigenen Sprache zu arbeiten, zu verwirklichen, sei eine gute Vertretung der Minderheiten, eine gute Sprachkompetenz der Mehrheit und eine gute Sensibilität der Vorgesetzten für die Sprachenfrage notwendig. Auch Schweizer und Rossat-Favre teilten diese Einschätzung.

Auf weitere Mängel im verwaltungsinternen Verfahren wies Nussbaumer hin. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission hat die Aufgabe, in der Ämterkonsultation die Übereinstimmung der Texte zu prüfen. Doch kann sie ihre Aufgabe oft nicht erfüllen, weil die Gesetzesentwürfe nur in einer Sprache vorliegen oder die Ämterkonsultationsfrist stark verkürzt wird. Der «Suivi» findet nur noch auf Deutsch statt, weil es keine Ansprechpersonen für Französisch und Italienisch gibt. «Wo bleibt das Italienische?», fragte Nussbaumer. «In 15 Jahren habe ich nur einmal eine Koreaktion auf Deutsch, Französisch und Italienisch erlebt. Es war der Artikel in der Bundesverfassung über die Grundversorgung.» Das Positive daran sei, dass das Italienische eine Konsolidierung des Deutschen und Französischen sei und deshalb der beste Text, wie das Bundesgericht immer wieder festgehalten habe. Nicht geregelt sei ausserdem das Verfahren bei völkerrechtlichen Verträgen. Obwohl diese immer wichtiger werden, gebe es keine Qualitätssicherung. «Wer könnte das tun?», fragte Nussbaumer. Die Frage blieb offen. Sie eröffnete ein weites Feld, das den Rahmen des Forums gesprengt hätte.

Mehrsprachige Gesetzgebung ist eine Last, eine Gefahr, eine Chance und ein Gewinn, so Nussbaumer. Eine Last, weil sie zeitaufwendig ist; eine Gefahr, weil es zu Divergenzen zwischen den verschiedenen Sprachfassungen kommen kann. Eine Chance, weil erst die verschiedensprachigen Normtexte zusammen die Norm ausmachen, und ein Gewinn, weil ein durch verschiedene sprachliche Zugänge geschaffenes Recht einen Klärungsprozess durchläuft und so verständlicher wird.

In der viersprachigen, föderalistischen Schweiz muss das Bundesrecht in allen Amtssprachen vorliegen. Schweizer unterstrich, dass mehrsprachige Gesetzgebung verfassungsrechtlich geboten ist. Das 15. Forum hat gezeigt, dass das Verfahren, das dazu führt, verbessert werden muss und dass Anstrengungen auf der personellen Ebene, insbesondere beim Kader, notwendig sind, um dem Anspruch auf Mehrsprachigkeit gerecht zu werden.

* * *

Das Forum für Rechtsetzung wird alle vier Monate jeweils am letzten Donnerstag des Monats durchgeführt, das nächste Mal am 25. Oktober 2012. Weiterführende Unterlagen zu den Themen des letzten Forums für Rechtsetzung finden Sie unter www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz

Europäisches Symposium «Verbesserung der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften im Rechtsetzungsverfahren»

Am 30. und 31. Mai 2012 versammelten sich in Berlin rund sechzig Personen aus zahlreichen europäischen Ländern und der Europäischen Union, um sich über Bemühungen zur «Verbesserung der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften im Rechtsetzungsverfahren» auszutauschen. Geladen hatte das Bundesministerium der Justiz (BMJ), Berlin, das 2009 einen «Redaktionsstab Rechtssprache» und ein Sprachbüro eingerichtet hat, die sich um eine Verbesserung der redaktionellen Qualität von Rechtsetzungsentwürfen bemühen (in LeGes 2012/1, S. 61 ff. kann man Genaueres darüber lesen).

Am ersten Halbtage wurden verschiedene Länderberichte vorgetragen, aus Südtirol, Estland, Lettland, Polen und Grossbritannien. Der Nachmittag war dann den neuen Institutionen im BMJ, ihrer Arbeitsweise und den erfreulichen Fortschritten in der Etablierung der Sprachprüfung in der deutschen Bundesgesetzgebung gewidmet. Ein Erfahrungsaustausch in drei Arbeitsgruppen erlaubte anschliessend ein genaueres Nachfragen und besseres Kennenlernen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Dabei bekamen auch Vertreterinnen und Vertreter aus Ländern, für die keine Referate vorgesehen waren, die Möglichkeit, ihre Bemühungen und Erfahrungen vorzustellen, so etwa eine Delegation aus Portugal oder Personen aus den deutschen Bundesländern. Am Vormittag des zweiten Tages waren die Anstrengungen der Europäischen Union für eine sprachlich-redaktionell bessere Rechtsetzung das Thema. Referiert wurde über die Arbeit der «Juristen-Überprüfer» (eine etwas fragwürdige Übertragung aus dem englischen «legal revisor» bzw. dem französischen «juriste-réviseur», die zweifellos durch den Ausdruck «Rechts- und Sprachsachverständige» gut ersetzt wird), und dies zum einen in der Europäischen Kommission, zum andern im Europäischen Parlament und zum dritten im Rat der Europäischen Union. Dabei wurde einmal mehr die ungeheure Komplexität – im Institutionellen und mit der Mehrsprachigkeit – der Rechtsetzung in der EU deutlich. Den Abschluss der Veranstaltung bildeten am Nachmittag ein Referat über die Bemühungen Finnlands um Klarheit in den finnischen Fassungen von EU-Rechtsakten und ein Referat über die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) in der Schweiz, die Chancen der Mehrsprachigkeit für die Verständlichkeit der Rechtsetzung und die Mühen bei der Umsetzung von EU-Recht in der Schweiz.

Das BMJ verdient einen grossen Dank und ein grosses Lob für seine – unseres Wissens in dieser Art erstmalige – Initiative, einen so breiten internationalen Kreis von Personen, die alle an der Verständlichkeit von Rechtsvorschriften ar-

beiten, zu einer solchen Konferenz zusammengebracht zu haben. Nur schon zu hören, dass es in ganz andern Ländern ganz ähnliche Bemühungen, ähnliche Erfahrungen, ähnliche Faktoren des Erfolgs und des Misserfolgs der Anstrengungen gibt, tat wohl allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern gut. Lernen konnte man auch von den teilweise beträchtlichen Unterschieden, etwa im Verfahren oder der institutionellen Einbindung der jeweiligen Stellen, Unterschieden in der Eingriffstiefe, Unterschieden im Umstand, ob es Jurist/innen oder Sprachwissenschaftler/innen oder gar beide Disziplinen sind, die sich der Verständlichkeit annehmen, und wie die Disziplinen zusammenarbeiten und welchen Status in einer mehrsprachigen Rechtsetzung den Übersetzerinnen und Übersetzern zukommt. Ein Hauptgewinn der Tagung war das gegenseitige Kennenlernen, das vom BMJ mit einer Broschüre über alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer, ihre Institution und ihre Tätigkeit wertvoll unterstützt wurde. Einigkeit herrschte am Ende der Veranstaltung, dass ein solches Zusammentreffen und ein solcher Erfahrungsaustausch weitergehen sollten.

Auf der Website des BMJ (www.bmj.de) soll ein ausführlicher Tagungsbericht mit den Abstracts sämtlicher Beiträge veröffentlicht werden.

Markus Nussbaumer, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern

Veranstaltungskalender – Calendrier – Calendario – Chalender

Wissenschaftliche Jahrestagung 2013 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG):

Lobbying – die dunkle Seite der Rechtsetzung

Donnerstag (!), 23. Mai 2013, Bern

Ausbildungsangebot der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG)

Formation législative de la Société Suisse de législation (SSL)

Unter der Ägide der SGG werden Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen angeboten:

Murtner Gesetzgebungsseminare

Grundlagenseminar I: Rechtsetzungsmethodik

Ort und Zeit

Murten, 2. – 4. Mai 2013

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion

Ort und Zeit

Murten, 28. – 30. November 2012

Weitere Informationen

- www.bk.amin.ch > Dienstleistungen > Seminare und Kurse
- www.sgg-ssl.ch > Aktivitäten > Seminare
- *Für Seminar I:* www.unifr.ch/federalism > Weiterbildung > Murtener Gesetzgebungsseminare
- *Für Seminar II:* www.unifr.ch/federalism > Weiterbildung > Murtener Gesetzgebungsseminare

Vertiefungsseminar: Umsetzung von EU-Recht

Ort und Zeit

Voraussichtlich wieder 2013, Ort und Zeit noch nicht festgelegt.

Séminaire de légistique de Jongny-sur-Vevey

Mieux légiférer: rédaction et méthodes législatives Droit suisse francophone

Objectifs

Familiariser les participants avec les règles de base de la rédaction législative et la démarche méthodique afin d'améliorer la qualité législative.

Public

Le séminaire est destiné aux acteurs étatiques, fédéraux, cantonaux et communaux chargés de préparer et d'examiner des projets législatifs ou réglementaires, principalement aux professionnels de la fonction publique ; il est aussi ouvert aux secteur privé, qui doivent concevoir de tels projets ou les critiquer dans le cadre de procédures de consultation, peuvent également en tirer profit de même que les concepteurs d'initiatives populaires. Il s'adresse tant à des juristes qu'à des non-juristes. Il permet également aux universitaires fraîchement diplômés d'acquérir une formation et une expérience à faire valoir dans le monde du travail.

Dates et lieu

Jongny-sur-Vevey, 1 – 2 novembre 2012 et 22 – 23 mars 2013

Renseignements pratiques

Daphrose Ntarataze, Université de Genève, Faculté de droit | CETEL,
1211 Genève 4, Tél: 022/379 86 02, E-Mail: daphrose.ntarataze@unige.ch

Informations

www.unige.ch/formcont/droit/cetel.html
www.sgg-ssl.ch