

# Rechtsetzungslehre – ein neues Unterrichtsangebot an der Universität Bern

**Martin Philipp Wyss** | *Mit dem Wechsel zur Bachelor-/Masterstudium-Struktur hat die rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern die Möglichkeit geschaffen, im Vertiefungsstudium ein Schwerpunktzertifikat (mention) zu erwerben. Zu den fünf Schwerpunktbereichen gehört auch das «Recht der öffentlichen Verwaltung», für das seit dem Wintersemester 2003/04 das Fach «Rechtsetzungslehre» angeboten wird. Der Autor des vorliegenden Beitrages erteilt als Lehrbeauftragter diesen Unterricht und schildert, wie dieses Fach unterrichtet wird und welche Ziele damit verfolgt werden.*

## 1 Kontext und Lernziel

### 1.1 Anspruch und Zielpublikum

Auf der Grundlage solider Kenntnisse des Verfassungs- und Staatsorganisationsrechts will die Veranstaltung *das für die praktische Arbeit der Normsetzung erforderliche Wissen* vermitteln. Ebenso sollen aktuelle legislative Phänomene und gesetzgebungstechnische Herausforderungen einer ersten wissenschaftlichen Analyse zugänglich gemacht werden. Wer nach dem »wie« der staatlichen Rechtsetzung fragt, kommt um das »warum« nicht herum, weshalb die Studierenden besonders sensibilisiert werden sollen für rechtspolitische Fragestellungen, wie es sich mit dem sozialen Steuerungspotential staatlicher Normierung verhält und welche Regelungsalternativen zur Verfügung stehen sowie unter welchen Bedingungen sie zu favorisieren wären. Ebenso untersuchungsbedürftig sind strategische Entscheidungen bei der Durchführung und Auswertung von internen und externen Konsultationsverfahren sowie die Schnittstellen zwischen Normsetzung und Implementierung, wie sie bei gesetzgeberischen Nachbesserungen und Evaluierungsaufträgen deutlich werden. Die Veranstaltung rückt dabei bewusst einen *weiten Begriff der Normsetzung* in den Mittelpunkt, wird sie doch verstärkt ins Völkerrecht vorverlagert und auf Private ausgelagert. Diese Entwicklung soll mit rechtsvergleichenden und verfassungstheoretischen Seitenblicken kritisch diskutiert werden können.

Mit unterschiedlichen didaktischen Techniken werden schliesslich rechtsetzungstechnische Fertigkeiten für die sprachliche und strukturelle Gestaltung von Normen und Erlassen eingeübt. Besonderer Wert liegt dabei auf dem *ausgeprägten Werkstattcharakter* der Veranstaltung: Den Studierenden soll die Möglichkeit geboten werden, mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundes- und der kantonalen Verwaltung konkrete und aktuelle

legislatorische Vorhaben zu diskutieren. Damit werden Studierende angesprochen, die entweder bereits über einschlägige Erfahrungen – beispielsweise anlässlich der Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren – verfügen, oder die eine berufliche Tätigkeit im Bereich der Rechtsetzung anpeilen und die daher eine Gelegenheit zur vertieften Auseinandersetzung mit dem rechtspolitischen, verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Umfeld suchen.

## 1.2 Unterrichtsform

Die Veranstaltung ist mit vier Wochenstunden und 12 ECTS-Punkten dotiert, was eine engagierte und intensive Auseinandersetzung mit dem Stoff erlaubt. Dieser wird nicht anhand eines einzelnen Lehrmittels behandelt, sondern auf der Grundlage des Werkes von Georg Müller und unter Beizug des Gesetzgebungsleitfadens des Bundesamtes für Justiz sowie der Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes erarbeitet; punktuell wird auf das mittlerweile in dritter Auflage vorliegende Standardwerk von Hanspeter Schneider verwiesen. Werkstattcharakter hat die Veranstaltung deshalb, weil Wert auf *didaktische Vielfalt* und auf Mut zum Risiko – seitens des Dozierenden, seitens der Studierenden – gelegt wird: Die Infrastruktur des Hörsaals erlaubt den Einsatz klassischer Präsentationstechniken (Tafel, Hellraumprojektor), lässt aber auch ohne zusätzlichen Aufwand Projektionen ab PC und Online-Verbindungen zum Internet zu. Überhaupt stellen Internet-Angebote eine zentrale Informationsquelle für den Unterricht dar: Anstelle eines Skripts oder eines Readers erhielten die Studierenden insgesamt sechs *Linklisten* per mail zugesandt. Diese Listen fassten die im Unterricht vorgestellten Beispiele zusammen, verwiesen auf weiter führende Materialien und aktuelle Entwicklungen und kündigten die Vorbereitungs- und Vertiefungslektüre an.

Schliesslich wurde der Werkstattcharakter auch dadurch betont, dass die erstmalige Durchführung der Veranstaltung ausdrücklich als vorläufige und revidierbare (und vor allem: verbesserungsfähige) *Versuchsanordnung* deklariert war. Die im voraus definierten Themenschwerpunkte, deren didaktische und methodische Entwicklung bewusst entwicklungs offen verstanden werden sollte, verlangten von den Studierenden, die möglicherweise einen lückenlos durchstrukturierten und konzeptuell wie didaktisch bereits erprobten Unterricht erwartet hatten, überdurchschnittlich viel Anpassungs- und Einsatzbereitschaft (die sie allerdings und erfreulicherweise zu leisten bereit gewesen waren).

## 2 Aufbau und Inhalt

Der Unterricht gliedert sich in Vorlesungsteile, Diskussionsrunden und Referate der Studierenden. Dank freundlicherweise verfügbar gemachter Drittmittel konnte die Veranstaltung ergänzt werden mit zwei externen Besuchen und zahlreichen Gastreferaten.

### 2.1 Vorlesungen

Da die *vier Wochenstunden* an einem einzelnen Vormittag zusammengefasst werden, bilden die Vorlesungen die thematische Einleitung, an die die seminarähnlichen Gesprächsrunden, Übungen und Referate anschliessen. Die Vorlesungen sind wie folgt aufgebaut:

#### *Einführung*

- Thema und Anspruch der Rechtsetzungslehre
- Materielle Vorgaben des Landes- und des Völkerrechts für die Rechtsetzung (Initiierungsrechte für Normsetzungen, Legalitätsprinzip, Delegationsgrundsätze, usw.)
- Normierungsmotive und -modelle; Normsetzung im politischen Gefüge (Impulsgebung oder Impulsverhinderung?)

#### *Strukturelle Vorgaben im Bund*

- Zuständigkeitsordnung und verwaltungsinterne Organisation (RVOG, Parlamentsgesetz, Publikationsgesetz)
- Vertiefung des Parlamentsrecht (Kommissionswesen, Verfahren bei parl. Initiativen, Differenzbereinigung, parl. Redaktionskommission)
- Konsultationen und Kontrolle (Vernehmlassungsverfahren, justizielle Kontrolle).
- Exkurs zu den strukturellen Vorgaben im Kanton Bern

#### *Rechtsetzungstechnik*

- Essentialia eines Erlasses, Aufbau und Gliederungselemente
- Von der Regelungsidee zur Normskizze
- Sprachen der Normsetzung
- Anhänge und Illustrationen, Sonderfälle (Mantelerlasse, Inkraftsetzung, Übergangsrecht, Strafnormen, Rechtsweg, Amtshilfe)

## Ausblick

- Verhandelte Normsetzung im Landesrecht – Beispiele und Methoden
- Normsetzung im Völkerrecht (inkl. Umsetzung des Völkerrechts ins Landesrecht)

Der Stoff wurde, wo immer möglich, an *Beispielen* illustriert und diskutiert. Vereinzelt wurde ausländisches oder völkerrechtliches Anschauungsmaterial (etwa Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Wesentlichkeitslehre oder die Strassburger Spruchpraxis zur Qualität einer grundrechtsbeschränkenden gesetzlichen Grundlage) beigezogen, doch in der Regel genühten aktuelle Projekte des Bundesrechts. So konnte etwa die von den Räten verlangte und zur Zeit hängige kritische Überprüfung des Exportförderungsgesetzes ebenso gut eingesetzt werden wie die parlamentarischen Demarchen für eine Regulierung von Risikosportarten. Hinzu kam der glückliche Zufall, dass im Verlaufe des Wintersemesters zahlreiche, für die Normsetzung zentrale Erlasse entweder als Reformvorhaben zur öffentlichen Debatte gestellt (Neuordnung des Vernehmlassungswesens) bzw. vom Bundesrat einer Novellierung zugeführt wurden (Publikationsrecht) oder gerade neu in Kraft traten, wie dies mit dem Parlamentsgesetz der Fall war.

Für die *Zukunft* müssten mindestens die *Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft* sowie die *interkantonale Normsetzung* und das *Konkordatswesen* als Themen aufgegriffen werden. Der Vorschlag für eine europäische Verfassung mit einer (bescheidenen) Neuordnung von Gesetzgebungsverfahren und –zuständigkeiten und die Reformvorhaben der Europäischen Kommission einerseits, die Neuordnung des Finanzausgleichs in der Schweiz mit den damit verbundenen neuen Formen der föderalistischen Kooperation und Normsetzung andererseits, könnten die geeigneten Anknüpfungspunkte für ein solches Unterfangen sein.

## 2.2 Gastreferate

### 2.2.1 Absicht

Ausgehend von der dreifachen Annahme, dass erstens die rechtlich verfassten Verfahren der Normsetzung nicht wesensnotwendig deckungsgleich sein müssen mit der rechtspolitischen Wirklichkeit, dass zweitens Normierungen oft mit Generalklauseln operieren und Ermessensspielräume eröffnen, die von den Vollzugsorganen idealiter eine akzentuierte Sensibilität für die rechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Dimensionen des Regelungsgegenstandes verlangen, und dass es drittens didaktisch immer sinnvoll ist, die Menschen hinter den Institutionen und Verfahren kennenzuler-

nen, sollen Expertinnen und Experten aus Bund und dem Kanton Bern zu Gastreferaten, Erfahrungsberichten und Diskussionsrunden eingeladen werden. Gerade die räumliche und personelle Nähe der Universität Bern zu den politischen Institutionen des Bundes und des Kantons – der seinerseits seit langem rechtsetzungsmethodische Fragen progressiv und vorbildlich angegangen ist – war für die Fakultät ein Hauptargument bei der Entscheidung, das Fach «Rechtsetzungslehre» anzubieten.

### 2.2.2 *Themen, Referentinnen und Referenten*

Erfreulicherweise haben zahlreiche Personen den Einladungen zu Gastreferaten Folge geleistet. So stellte etwa der Staatsschreiber des Kantons Bern, Prof. Kurt Nuspliger, die kantonal-bernerische Redaktionskommission und deren Arbeitsweise vor. Béatrice Aubert und Dieter Biedermann vom Bundesamt für Justiz schilderten die verschiedenen Vernehmlassungsverfahren, die im Zusammenhang mit den Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsvorhaben zur Gleichstellung Behinderter zum Einsatz gekommen sind. Laurenz Rotach vom Rechtsdienst der Bundeskanzlei erläuterte verschiedene publikationsrechtliche Probleme und stellte den Entwurf zum totalrevidierten Publikationsgesetz vor. Markus Nussbaumer von der deutsche Sektion der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei führte praxisnah und beispielreich die Gesetzesredaktion in der Bundesverwaltung vor und Roberto Balzaretto von der Direktion für Völkerrecht erläuterte Aufbau, Struktur und Sprachen von Staatsverträgen. Besonders verdankenswert war, dass Prof. Georg Müller sich bereit erklärt hatte, unter dem Titel «Regelungsimpulse und Regelungskonzepte im Gewährleistungsstaat» an einer Vorlesung mitzuwirken. Seine umsichtig vorgestellten kritischen Überlegungen zu Regelungstechniken und Regulierungs-«Moden» wurde von den Studierenden mit grossem Interesse aufgenommen; sein reichhaltiges Anschauungsmaterial ergänzte das bereits Vorgestellte, womit Lücken gefüllt wurden, die zu schliessen der Lehrbeauftragte unterlassen hatte.

### 2.2.3 *Praxisbesuche*

Nicht nur die Gastreferate sondern auch zwei Gelegenheiten zum Augenschein boten nützliche Einblicke in die «Gesetzgebungswirklichkeit»: Prof. Kurt Nuspliger ermöglichte es, dass die Studierenden an einer Sitzung der kantonalbernerischen Redaktionskommission teilnehmen durften; ihnen wurde vorgängig die Unterlagen zu allen traktandierten Geschäften zur Verfügung gestellt und im Verlauf der Sitzung auch kurz Gelegenheit zu Wortmeldungen gegeben. Im Anschluss an die Sitzung wurde der Termino-

logiedienst des Kantons Bern vorgestellt. Unter Vermittlung von Herrn Prof. Ulrich Zimmerli – der seinerseits im Rahmen des Masters «Recht der öffentlichen Verwaltung» die Veranstaltung «Parlamentsrecht» anbietet – und in Zusammenarbeit mit den Herren Dr. Christoph Lanz und Dr. Martin Graf konnte eine Vorlesung im – gewissermassen aus Funk und Fernsehen bekannten – Kommissionszimmer 86 im Parlamentsgebäude stattfinden. Zimmerli und Graf stellten Arbeitsweise und Organisation in den parlamentarischen Kommissionen vor und erläuterten das Kommissionsverfahren anhand einzelner Fahnen.

## **2.3 Arbeiten und Prüfungen**

### *2.3.1 Referate der Studierenden*

Alle Studierenden haben im Laufe des Semesters kurze mündliche, vereinzelte schriftliche Präsentationen verfasst und vorgestellt. Die Themen wurden jeweils dem Stand der Vorlesungen angepasst und dienten der praxisnahen Verdeutlichung des Stoffes. Referate wurden unter anderem zu folgenden Themen gehalten:

- Nutzen und Tücken von Zweck-Artikeln
- Das EffiLex-Programm des Kantons Basel-Landschaft
- Reformbedarf und –lösungen im Asylrecht
- Arbeitsweise der Rechtskommission des Ständerates
- Legislativer Handlungsbedarf im Bereich Risikosportarten
- Fachschaftsstatuten und Gesetzgebungstechnik

Als didaktisch wie thematisch aufschlussreich erwiesen sich verschiedene Übungen: So wurde das Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren in Form eines Rollenspiels entwickelt. Anhand einzelner Wochenausgaben des Bundesblattes bzw. der Amtlichen Sammlung konnten gesetzgebungstechnische Auffälligkeiten festgestellt, diskutiert und kritisiert werden.

### *2.3.2 Schriftliche Prüfung*

Die Studierenden hatten eine zweistündige schriftliche Prüfung abzulegen. Thema der Prüfung war einerseits eine konkrete Redaktionsarbeit anhand zweier Beispiele und andererseits die verfassungs- bzw. verwaltungsrechtliche Einordnung der damit verbundenen Fragen. Auf der Grundlage verschiedener Dokumente war ein Normkonzept für eine Verordnung zu erstellen, welche die Videoüberwachung in den Zügen der SBB regeln sollte; vorgängig war die Frage zu beantworten, ob für eine solche Verordnung eine ausreichende gesetzliche Grundlage existiert. Mit Hilfe einer auszugsweise

wiedergegebenen Botschaft des Bundesrates war zweitens eine neue Bestimmung für das Gleichstellungsgesetz zu redigieren, mit der Schlichtungskommissionen eingeführt werden sollen; zudem sollte bestimmt werden, wo und wie diese Bestimmung in das bestehende Gesetz eingefügt werden müsste.

Es besteht auch die Möglichkeit, im Fach Rechtsetzungslehre eine Master-Arbeit zu verfassen. Ein Student interessierte sich dafür. Seine Arbeit wird voraussichtlich vor Jahresende abgeschlossen sein.

### **3 Erfahrungen und Ausblick**

Rückmeldungen aus dem Kreis der Studierenden haben ergeben, dass die Kombination von Praxisbezug und dogmatischer Vertiefung sehr geschätzt wird. Die Möglichkeit, regelmässig Teilgebiete mit Expertinnen und Experten zu diskutieren, wurde gut genutzt. Für die Zukunft wurde der Wunsch geäussert, praktische Übungsbeispiele häufiger einzusetzen oder eine aktive Mitarbeit an konkreten Rechtsetzungsvorhaben anzubieten. Weiter wurde der diskursive, seminarähnliche Charakter der Veranstaltung ebenso positiv beurteilt wie die Zusammenlegung der vier Wochenstunden auf einen Vormittag.

Am Thema besteht also seitens der Studierenden ein genügendes Interesse; das Fach trägt zur besseren Profilierung des Master-Schwergewichts «Recht der öffentlichen Verwaltung» bei. Das Unterrichtskonzept und die Unterrichtsform haben sich in den Grundzügen bewährt und sollen nun verfeinert werden, wozu beispielsweise die Erstellung einer Dokumentensammlung gehören könnte, die den Unterrichtsstoff umreisst. Wünschbar wäre – jedenfalls aus der Optik des Dozenten –, wenn der Unterricht beispielsweise mit den Angeboten des Kompetenzzentrums Public Management der Universität Bern oder des Zentrums für Rechtsetzung an der Universität Zürich koordiniert und die Zusammenarbeit institutionalisiert werden könnte; intensiviert werden dürfte auch der Kontakt mit den Gesetzgebungsdiensten einzelner Kantone. Mit einer soliden administrativen und akademischen Integration des Fachs in die Strukturen und Abläufe des Instituts für öffentliches Recht sollten ein qualitativ hochstehender Unterricht und ein attraktives und vielfältiges Lehr- und Forschungsangebot sichergestellt sein.