

Rezensionen - Critique - Recensioni

ULRICH KLÖTI, GERALD SCHNEIDER, Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers. Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Bedeutung von Wirkungsanalysen im Schweizer Legiferierungsprozess, Grusch (Rüegger) 1989, 270 Seiten (= Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd. 14).

"Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers" von Ulrich Klöti und Gerald Schneider ist im Auftrag der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation des EJPD entstanden. Die Auftraggeberin erhoffte sich von dieser Untersuchung Auskunft darüber, wie die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers in der Schweiz abläuft. Werden im Rahmen der Vorbereitung eines neuen Erlasses oder einer Erlassänderung methodische Wirkungsbeurteilungen vorgenommen, und welche Methoden werden dabei eingesetzt? Zu welchen Schlussfolgerungen hat die Wirkungsbeurteilung geführt, und wieweit spiegeln sich diese Ergebnisse im Erlass wieder? Bei den Wirkungsbeurteilungen geht es insbesondere um wissenschaftliche ex ante-Analysen, d.h. um Vorhersagen, die zu den Auswirkungen einer Massnahme angestellt werden. Das Ergebnis einer solchen Analyse kann zunächst den Vorentscheid beeinflussen, ob eine geplante Regelung im ganzen und in der vorgestellten Ausführlichkeit notwendig ist. Bei Bejahung der Vorfrage kann es sodann bei der Suche um die der Sache angemessene Lösung massgeblich sein.

Die Autoren haben zehn Erlasse aus dem Aufgabenbereich von vier Departementen untersucht - komplexe und umstrittene Materien -, die von den Tierhalterbeiträgen, über die Tempolimiten bis hin zur Asylpolitik reichen. Für Juristen von besonderem Interesse sind die hier von Politologen entwickelten Kriterien zur Beurteilung der Informationsbeschaffung. Die Untersuchung ist der Kategorie der

vergleichenden Fallstudien zuzurechnen, die untereinander durch eine identische Fragestellung verbunden sind. Alle Fallstudien sind also gleich aufgebaut, damit der Beizug von ex ante-Evaluationen und die Effektivität der Informationsbeschaffung im Einzelfall beurteilt werden können.

Eine Pionierleistung bildet der von den Autoren entwickelte Beurteilungsmassstab, "Evaluationsmodell" genannt. Danach sind dreizehn Faktoren dafür verantwortlich, dass das Ausmass des Beizugs von Vorhersagen und die Effektivität der Informationsbeschaffung von Fall zu Fall verschieden gross sind. Zu diesen Faktoren gehören beispielsweise der Politisierungsgrad eines Themas, der Zeitpunkt der systematischen Informationsbeschaffung, die Struktur einer allfälligen Expertenkommission, die Stellung der Forscher gegenüber der Verwaltung usw. Der gewählte empirische Ansatz vermag den Leser zu überzeugen und zeigt, dass die Autoren mit dem Gesetzgebungsverfahren auf der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Stufe bestens vertraut sind, was nicht zuletzt auf die siebenjährige Tätigkeit des Erstverfassers Klöti in der Bundesverwaltung zurückzuführen ist. Der theoretisch-methodische Teil der Studie ist naturgemäss keine leichte Lektüre, wogegen die Fallstudien als politische Prozessgeschichten geradezu spannend sind. Ähnlichkeiten mit gesetzgeberischen Vorgängen in anderen Departementen beruhen wohl kaum auf Zufall ...

Die Untersuchung gelangt zum Schluss, dass beim Einsatz von prognostischen Mitteln Versäumnisse bestehen. So waren ex ante-Evaluationen bei der Ausarbeitung der zehn Erlasse fast bedeutungslos. Die Informationsbeschaffung ist stark juristisch geprägt, und Rechtsgutachten sind bei der Gesetzgebung offenbar am wichtigsten. Daneben werden Betriebswirtschaftler, Versicherungsmathematiker und Ingenieure konsultiert. Zu kurz kommen vor allem die volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte, wie anhand des Gesetzes über die berufliche Vorsorge eindrücklich dargestellt wird: Die Auswirkungen der 2. Säule auf den Kapital-, Boden- und Arbeitsmarkt (Freizügigkeit!) wurden vernachlässigt. Die Gesetzgebung helvetischer Prägung ist nach Ansicht der Autoren in hohem Masse durch die Suche

nach mehrheitsfähigen Lösungen bestimmt. Die Departemente und Bundesämter streben danach, sich so früh wie möglich bei den massgeblichen Organisationen abzusichern und wollen gesetzgeberische Vorhaben nicht durch Wirkungsanalysen gefährden.

Klöti und Schweizer möchten die Rolle des wissenschaftlichen Sachverständigen im Gesetzgebungsverfahren aufwerten und vermehrt Wirkungsprognosen in die Rechtsetzung der vorparlamentarischen Phase einfließen lassen. Sie schlagen auch Massnahmen wie den Erlass von Richtlinien für verwaltungsinterne Vorabklärungen vor, um die Hindernisse abzubauen, die einem verstärkten wissenschaftlichen Sukkurs der Politik entgegenstehen. Bezüglich der Juristen in der Bundesverwaltung stellt die Studie fest, dass sie im vorparlamentarischen Verfahren eine starke Stellung einnehmen und nicht vor der Gefahr gefeit sind, die Rezeption und Verarbeitung nichtjuristischer Informationen zu vernachlässigen. Die Sektionschefs gewisser Abteilungen sollen daher gelegentlich zu Methodenseminaren versammelt und mit modernen Erhebungstechniken vertraut gemacht werden, damit sie beurteilen lernen, wie prognostische Instrumente zu nutzen sind. Die anregende Studie bildet einen praxisnahen Beitrag der politischen Wissenschaft zur Erforschung des Gesetzgebungsverfahrens. Wer als Jurist an der Rechtsetzung beteiligt und an einer Verbesserung des Legiferierungsprozesses interessiert ist, kommt nicht darum herum, die interessante Studie zu lesen und sich mit ihr auseinanderzusetzen.

CHRISTIAN FURRER, BERN

FRIEDRICH MÜLLER (Hg.), Untersuchungen zur Rechtslinguistik. Interdisziplinäre Studien zu Praktischer Semantik und Strukturierender Rechtslehre in Grundfragen der juristischen Methodik, Berlin (Duncker & Humbolt) 1989, 239 S., DM 112.-- (= Schriften zur Rechtstheorie, Bd. 132).

In der Erkenntnis, dass eine Reflexion auf die Natur gewachsener Sprachen für eine Begründung der juristischen Methodik unabdingbar ist, treffen sich die Rechtstheoretiker und Sprachwissenschaftler, die zu dem von Friedrich Müller herausgegebenen Band "*Untersuchungen zur Rechtslinguistik*" beigetragen haben.

Der erste Teil dieses stärker auf Fragen der Rechtslehre ausgerichteten Bandes enthält von beiden Seiten formulierte, zum Teil unterschiedlich akzentuierte Thesen zu gemeinsamen Problemen von Sprach- und Rechtswissenschaft. Den zweiten Teil bilden Einzeluntersuchungen: Ralph Christensen setzt sich kritisch mit der Rolle des Richters "als Mund des sprechenden Textes" auseinander, als welche richterliche Tätigkeit von der herrschenden rechtspositivistischen Lehre gesehen wird. Dietrich Busse fragt nach der "Bedeutung eines Gesetzestextes" und nimmt als Sprachwissenschaftler Stellung zum Methodenstreit der juristischen Auslegungslehre. Bernd Jeand'Heur befasst sich in seinem Beitrag "Der Normtext: Schwer von Begriff" mit dem in Theorie und Praxis zentralen Problem der Anwendung von Normtexten auf eben nicht schon bestimmte Sachverhalte.

Den dritten Teil des Bandes bildet die Dokumentation einer intensiven Diskussion, in der neben den Autoren der vorangehenden Teile auch der Herausgeber und ein weiteres Mitglied dieser interdisziplinären Arbeitsgruppe sich um eine Klärung dessen bemühen, was Rechtslinguistik sein kann und sein soll.

Das Publikum, das die "*Untersuchungen zur Rechtslinguistik*" haben könnten und ihrer Bedeutung nach haben sollten, werden sie - nicht allein wegen des stattlichen Preises - leider kaum erreichen, und darin zeigt sich ein Missverhältnis, das weit schwerer wiegt als publizistischer Erfolg: Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind weder

Rechtschaffende noch Rechtsunterworfenen grundsätzlich darauf vorbereitet, als problematisch zu erkennen, wie bei der Niederlegung und der Anwendung von Recht mit den Mitteln unserer Sprache umgegangen wird. Begründet ist das - soweit eine sachliche Begründung zu erkennen ist - in einem statischen Sprachverständnis, das sprachlich gefasstes Recht als etwas betrachtet, das in eine objektive Form gebracht wurde, die grundsätzlich von jeder der Sprache mächtigen Person als gleiche erkannt und anerkannt werden muss und kann.

Bei solcher Voraussetzung müssen dennoch auftretende Schwierigkeiten als individuelle Fehlleistungen erscheinen, die keinesfalls Anlass dazu geben, den zugrundegelegten Sprachbegriff selbst in Frage zu stellen. Das in der praktischen Rechtsarbeit kaum je problematisierte Sprachverständnis gibt faktisch die Sprache einer Rechtsgemeinschaft in die Hände derer, denen die Rechtsgeschäfte überantwortet werden: Ihre Professionalität begründet in Anbetracht der unterstellten Eindeutigkeit einen Primat bei der Auslegung rechtlicher Normtexte und der Subsumption von Geschehnissen unter gesetzliche Regelungen.

Die interdisziplinär entwickelte Kritik in den Untersuchungen zur Rechtslinguistik zeigt - bei unterschiedlich gesetzten Schwerpunkten - überzeugend, dass die Praxis der Rechtsprechung und ihre methodische Begründung einer grundsätzlichen Klärung nicht standhalten können, und grundsätzliche Klärung ist beim gegenwärtigen Stand der Diskussion sicher ein wichtiger erster Schritt. Aber Klarheit in Grundsatzfragen ist hier nicht genug. Die von den Autoren beider hier vorgestellten Bücher angestrebte Ausweitung der Diskussion wird kaum allein durch eine Klärung von Begriffen zu erreichen sein. Die in Fach- und Laienkreisen verbreitete Fehleinschätzung der Natur sprachlich gefassten Rechts wird unter dem Eindruck der Klarheit nicht zusammenbrechen, denn sie ist faktisch weniger auf Argumente als auf ein Vorurteil zurückzuführen, das immer schon praktischer Erfahrung beim Gebrauch sprachlicher Mittel entgegengesetzt war.

Nichts ist alltäglicher als ein Streit darüber, wie etwas zu verstehen sei. Und ist ein solcher Streit erst einmal ausgebrochen, führt die Berufung auf eigentliche oder objektive Bedeutung sofort in einen Regress, wenn damit nicht eine erfolgreiche Einschüchterung der Opponenten verbunden ist.

Nicht in Erfahrung und Reflexion ist der statische Sprachbegriff begründet, sondern in dem - verständlichen - Wunsch, beim unvermeidlichen Streit über den rechten Gebrauch sprachlicher Mittel den Knüppel im Sack verbergen zu können, d.h. Auslegung und Anwendung rechtlicher Regelungen nicht offen auf staatliche Macht stützen zu müssen.

Dieser Wunsch steht, mehr als alle Argumente, der Verbreitung eines kritisch reflektierten Sprachverständnisses entgegen und macht die Einrichtung einer methodenkritischen Rechtslinguistik in letzter Konsequenz zur politischen Sache.

DR. BRUNO STRECKER, MANNHEIM