

Sonderdruck aus:

Auf der Scholle und in lichten Höhen

Verwaltungsrecht–Staatsrecht–Rechtsetzungslehre

Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von

Martina Caroni
Sebastian Heselhaus
Klaus Mathis
Roland Norer

Interdisziplinarität in Rechtsetzung und Rechtsetzungslehre

FELIX UHLMANN

Interdisziplinarität in der Rechtsetzung wird „viel gefordert, wenig umgesetzt“ (PAUL RICHLI). Der folgende Text geht den Gründen für mangelnde Interdisziplinarität nach und stellt erste Überlegungen zu möglichen Lösungsansätzen an.

I.	Einleitung und Fragestellung	782
II.	Mangelnde Interdisziplinarität – Ursachen	782
	1. Doppeldeutigkeit des Begriffs „Interdisziplinarität“	782
	2. Unsicherheit über die Fragestellungen der Rechtsetzungslehre	783
	3. Schwache Befolgung legislativer Richtlinien	785
	4. Praktische Hindernisse	785
	5. Dringendere Probleme?	786
III.	Mangelnde Interdisziplinarität – Lösungsansätze	787
	1. Gesetzgebung.....	787
	2. Interdisziplinarität als Gebot rationaler Gesetzgebung?.....	789
	3. Umkehr der Bezugspunkte: Was interessiert andere Wissenschaften an der Rechtsetzungslehre?	790
	4. Ausbildung und Austausch	791

I. Einleitung und Fragestellung

„Qualitativ hochstehendes Recht kann heute nur noch im Rahmen interdisziplinärer Bemühungen erzeugt werden.“¹ Wenige vertreten diese Forderung so konsequent und glaubhaft wie PAUL RICHLI.² Das Ergebnis seiner Bemühungen sieht PAUL RICHLI aber nüchtern bis pessimistisch. So lautet bereits der Titel des Aufsatzes, aus dem das voranstehende Zitat stammt: „Interdisziplinarität in der Rechtsetzung – viel gefordert, wenig umgesetzt.“

Die nachstehenden Ausführungen nehmen den Wunsch nach und die Vernachlässigung der Interdisziplinarität als Prämisse. Sie können die Fragen der Interdisziplinarität in der Rechtsetzung nur streifen; ihr Zweck sind bescheidene Überlegungen zu Ursachen und Lösungsansätzen. Dass der Text ohne interdisziplinäre Unterstützung geschrieben wurde, ist leider wohl bezeichnend ...

II. Mangelnde Interdisziplinarität – Ursachen

1. Doppeldeutigkeit des Begriffs „Interdisziplinarität“

Bei der Interdisziplinarität in der Rechtsetzung trifft man zunächst auf die Schwierigkeit, dass diese sowohl als Postulat *der Rechtsetzungslehre* als auch als Postulat *im Rechtsetzungsprozess* erhoben werden kann.

Wenn PAUL RICHLI beklagt, dass in Expertenkommissionen zu viele Juristinnen und Juristen vertreten sind, ist das eine Kritik am *Rechtsetzungsprozess*.³ Wenn er darlegt, dass Daumenregeln fairer Rechtsetzung die Erkenntnisse anderer Wissenschaften zu berücksichtigen hätten,⁴ ist das eine Aufforderung an die *Rechtsetzungslehre*, sich vermehrt mit anderen Disziplinen auseinanderzusetzen. Beide Postulate – Interdisziplinarität in der Rechtsetzung und in der Rechtsetzungslehre – werden von PAUL RICHLI überzeugend erörtert.⁵ Auch für die hier untersuchten Ursachen und Lösungsansätze soll unterschieden werden, ob es

¹ PAUL RICHLI, Interdisziplinarität in der Rechtsetzung – viel gefordert, wenig umgesetzt, in: Paolo Becchi/Christoph Beat Graber/Michele Luminati, Interdisziplinäre Wege der juristischen Grundlagenforschung, LBR 25, Zürich 2007, S. 123 ff., 153.

² Vgl. neben dem vorstehenden Aufsatz vor allem PAUL RICHLI, Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung. Ein Beitrag zur Rechtsetzungslehre im liberalen, sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaat, Basel 2000, S. 6 ff.

³ RICHLI (Fn. 1), S. 125 f.

⁴ RICHLI (Fn. 1), S. 142.

⁵ RICHLI (Fn. 2), S. 23 ff., 112 ff.

um Interdisziplinarität in der Rechtsetzung oder um Interdisziplinarität in der Rechtsetzungslehre geht.

Für die Untersuchung der *Interdisziplinarität in der Rechtsetzung* erscheint es sinnvoll, sich die Stationen des Gesetzgebungsprozesses vor Augen zu führen und zu fragen, wo der Verlass auf juristisches Erfahrungswissen am brüchigsten erscheint. Zu denken ist an die Sammlung und Zusammenstellung nicht-juristischer Realien der Gesetzgebung, an Prüfung und Auswahl tauglicher Regelungsinstrumente sowie an Evaluationen über die Auswirkungen eines Gesetzes.⁶

Rechtsetzungslehre als Wissenschaft hat viele Schwesterdisziplinen. An dieser „wissenschaftlichen Wegkreuzung“⁷ finden sich Politikwissenschaften, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften,⁸ vielleicht Kommunikationswissenschaften, Informatik und Psychologie,⁹ meines Erachtens sicher auch Sprachwissenschaften¹⁰. Gedanken über die Interdisziplinarität stellen gleichzeitig die Frage, was eigentlich die Disziplin der Rechtsetzungslehre ausmacht. Darin liegt möglicherweise eine Ursache für die mangelnde Interdisziplinarität in der Rechtsetzungslehre.

2. Unsicherheit über die Fragestellungen der Rechtsetzungslehre

Die Fragestellungen der Rechtsetzungslehre sind von verschiedener Seite untersucht worden.¹¹ Für die schweizerische Diskussion typisch erscheint eine Unterteilung in Fragen

⁶ GEORG MÜLLER, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2.

⁷ CHARLES-ALBERT MORAND, *Éléments de légistique formelle et matérielle*, in: Charles-Albert Morand (Hrsg.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence 1999, S. 17 ff., 27, spricht von einem „science-carrefour“.

⁸ MORAND (Fn. 7), S. 28 f.

⁹ MORAND (Fn. 7), S. 29 f.

¹⁰ So auch HEINZ SCHÄFER, *Über Möglichkeiten, Notwendigkeit und Aufgaben einer Theorie der Rechtssetzung*, in: Heinz Schäfer (Hrsg.), *Theorie der Rechtssetzung*, Wien 1988, S. 11 ff., 13, der neben den Sprachwissenschaften auch die „Formalwissenschaften (insb. Logik und Systemtheorie)“ nennt.

¹¹ Vgl. die Übersicht bei MÜLLER (Fn. 6), Rz. 1 Fn. 1 sowie ULRICH KARPEN, *Zwischenbilanz der Gesetzgebungslehre – Die Europäische und die Deutsche Perspektive*, *LeGes* 17 (2006), S. 125 ff., 130; sowie MORAND (Fn. 7), S. 17 ff.; ALEXANDRE FLÜCKIGER/JEAN-DANIEL DELLEY, *L'élaboration rationnelle du droit privé: de la codification à la légistique*, in: *Législateur et le droit privé (Colloque en l'honneur du professeur Gilles Petitpierre)*, Genf 2006, S. 123 ff.; MARKUS LAMMER, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, in: Wolfgang Mantel (Hrsg.), *Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich*, Wien 1995, S. 59 ff., 69 ff.; LUZIUS MADER, *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne 1985, bezeichnet die Gesetzgebung als „thème éternel“ in der Rechts- und Politikwissenschaft: Insbesondere seit dem Zeitalter der Aufklärung finden sich regelmässig Arbeiten zu diesem Themenbereich, sowohl bzgl. Rechtsetzungstheorie als auch Gesetzgebungstechnik (MADER, S. 11 ff. m.w.H.).

der Rechtsetzungsmethodik und solche der Rechtsetzungstechnik. Die Rechtsetzungsmethodik untersucht den Prozess der Rechtsetzung, die Rechtsetzungstechnik das Gesetz als Produkt gesetzgeberischer Anstrengungen, d.h. insbesondere die Gesetzesredaktion. Die Unterscheidung, die sich nicht für alle Fragen stringent durchführen lässt, dürfte schwerwichtig auf die Bücher von PETER NOLL¹² und GEORG MÜLLER¹³ zurückzuführen sein. Die Unterscheidung ist auch im Unterricht verbreitet. In der praktischen Ausbildung wird ihr insbesondere durch die Zweiteilung der *Murteners Gesetzgebungsseminare* nachgelebt.

Die Ausrichtung der Rechtsetzungslehre auf Fragen der Rechtsetzungsmethodik und der Rechtsetzungstechnik ist aber keine Selbstverständlichkeit. Ein Blick auf die USA zeigt eine starke Ausrichtung auf den politischen Prozess der Gesetzgebung und ein verhältnismässig geringes Interesse an „technischen“ Fragen der Gesetzesredaktion.¹⁴ Ein Blick auf den Unterricht an US-amerikanischen Universitäten zeigt ein sehr unterschiedliches Bild.¹⁵

Erschwert wird die Frage nach der Disziplin durch die Frage nach der *Wertfreiheit der Rechtsetzungslehre*.¹⁶ MORAND spricht in diesem Zusammenhang von einer „mauvaise querelle“.¹⁷ Klar sollte sein, dass sich die Rechtsetzungslehre nicht auf eine Beschreibung vorgefundener Zustände beschränken darf, sondern sich (wertend) zur Frage äussert, wie das Gesetz und der Gesetzgebungsprozess ausgestaltet sein sollten. Die Rechtsetzungslehre hat „Aussagen auch zur zweckmässigen Gestaltung in ihren Funktionszusammenhängen, zu ihrer Verbesserung und ihrer Effizienz zu entwickeln.“¹⁸ Heikler und der Rechtsetzungslehre meines Erachtens weniger angemessen scheinen mir Aussagen zum eigentlichen Inhalt von Gesetzen – wobei sogleich zuzugeben ist, dass sich Inhalt, (technische) Ausgestaltung und Methodik nie sauber trennen lassen und dass die vorliegend vertretene Zurückhaltung in erster Linie praktischen Überlegungen geschuldet ist.

PAUL RICHLI bekennt sich zu einem umfassenden, wertenden Ansatz. Der Titel seines Buches „Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung. Ein Beispiel zur Rechtsetzungslehre im liberalen, sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaat“ ist ein Bekenntnis zu normativen Aussagen und Offenlegung eigener Bindungen zugleich.¹⁹ Dies ist

¹² PETER NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 63 ff., S. 164 ff.

¹³ MÜLLER (Fn. 6), Rz. 49 ff., Rz. 178 ff.

¹⁴ Zu den Standardwerken neueren Datums zu zählen sind WILLIAM N. ESKRIDGE/PHILIP P. FRICKEY/ELIZABETH GARRET, *Legislation and Statutory Interpretation*, 2. Aufl., New York 2006; ABNER J. MIKVA/ERIC LANE, *Legislative Process*, 3. Aufl., New York 2009; JACK DAVIES, *Legislative Law and Process*, 3. Aufl., St. Paul 2007. Für Fragen der Gesetzesredaktion vgl. TOBIAS A. DORSEY, *Legislative Drafter's Deskbook*, Washington 2006.

¹⁵ Vgl. den lesenswerten Überblick bei ETHAN LEIB, *Adding Legislation Courses to the First-Year Curriculum*, *Journal of Legal Education* 58 (2008), S. 166 ff.

¹⁶ Zum Wertfreiheitspostulat vgl. SCHÄFFER (Fn. 10), S. 17 ff.; NOLL (Fn. 12), S. 134 ff.

¹⁷ MORAND (Fn. 7), S. 31.

¹⁸ SCHÄFFER (Fn. 10), S. 18.

¹⁹ Vgl. auch RICHLI (Fn. 1), S. 128, wo die Gerechtigkeit als erste Frage der Rechtsetzung angeführt wird.

konsequent und verdient Anerkennung. Naturgemäss rücken bei einem solchen Ansatz aber andere Disziplinen in den Vordergrund; genannt sei an dieser Stelle nur die Rechtsphilosophie.²⁰ Entsprechend ändern mit anderen Fragestellungen in der Rechtsetzungslehre auch Bedarf und Art des interdisziplinären Austauschs.

3. Schwache Befolgung legislativer Richtlinien

Ratschläge der Wissenschaft an die Praxis werden nicht immer befolgt. Dies ist für die Rechtsetzungslehre nicht anders als für andere Wissenschaften. Die Rechtsetzungslehre als stark praxisorientierte Wissenschaft²¹ sollte sich dieser Frage aber stellen, dies schon nur aus dem Bedürfnis, die eigene Wissenschaft kritisch zu hinterfragen, wenn die Praxis den Ratschlägen nicht folgt.

In der Rechtsetzungslehre wird die Frage nach der Befolgung meines Erachtens relativ selten, wahrscheinlich zu selten, gestellt. Eine Ausnahme dazu bildet die vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützte Studie „La conception des lois. La démarche législative entre théorie et pratique“ von JEAN-DANIEL DELLEY, MARGIT JOCHUM und SIMONE LEDERMANN aus dem Jahre 2009.²² Die Autoren kommen insgesamt zu einem eher ernüchternden Befund.²³ Es erstaunt nicht, dass der Ruf nach Interdisziplinarität dieses Schicksal teilt.

4. Praktische Hindernisse

Über die praktischen Hindernisse, welche der Interdisziplinarität in der Rechtsetzung entgegenstehen, kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Naheliegender erscheint, dass der Einbezug von und der Austausch mit internen und externen Expertinnen und Experten Zeit und Geld kostet – mindestens in einer kurzfristigen Betrachtungsweise. Der Eindruck, den man als Aussenstehender vom Gesetzgebungsprozess gewinnt, geht in eine andere Richtung: Gesetze werden heute schneller und billiger geschrieben als früher. Vielleicht täuscht dieser Eindruck; die Frage wäre eingehender zu untersuchen. Täuscht er

²⁰ RICHLI (Fn. 2), S. 112 ff., 117 f.

²¹ Vgl. – bezogen auf die Rechtsetzung – KURT EICHENBERGER, Zur Einleitung: Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, ZSR 115 (1974), II. Halbbd., S. 7 ff., 19: „Die Rechtsetzung kann also nicht einseitige Anordnung aus olympischer Höhe sein [...]“.

²² JEAN-DANIEL DELLEY/MARGIT JOCHUM/SIMONE LEDERMANN, La démarche législative entre théorie et pratique, Travaux CETEL, no 56 (abrufbar unter <http://www.unige.ch/droit/publi/cetel/travauxCETEL56.pdf>, abgerufen am 8. April 2010); vgl. auch die Zusammenfassung bei MARGIT JOCHUM/SIMONE LEDERMANN, La démarche législative entre théorie et pratique, LeGes 20 (2009), S. 101 ff.

²³ DELLEY/JOCHUM/LEDERMANN (Fn. 22), S. 41 f.

nicht, erstaunt wenig, dass auch Aspekte der Interdisziplinarität tendenziell vernachlässigt werden.

Weniger pessimistisch darf man hinsichtlich der interdisziplinären Zusammenarbeit in der Wissenschaft sein. PETER NOLL formulierte zornig: „Das extreme Gegenbeispiel einer nicht im geringsten funktionierenden interdisziplinären Zusammenarbeit bieten die *Sozialwissenschaften*.“²⁴ Ungeachtet der Frage, ob diese Aussage im Jahre 1973 zutrifft oder nicht, bietet sich 2010 doch ein anderes Bild.²⁵ Die vorgenannte Studie von DELLEY, JOCHUM und LEDERMANN ist nur ein Beispiel, wo die Zusammenarbeit mit einer anderen Disziplin der Rechtsetzungslehre einen interessanten Impuls liefert – ob ihn die Rechtsetzungslehre aufnehmen wird, ist eine andere Frage. Die Rechtssoziologie ist ein anerkanntes Fachgebiet mit engen Bezügen zur Rechtsetzungslehre.²⁶ Im Bereich der Evaluation von Gesetzen werden grössere Untersuchungen nach meinem Eindruck meist interdisziplinär ausgearbeitet. Mit diesen Bemerkungen sollen praktische Schwierigkeiten und bestehende Defizite keineswegs beschönigt werden. Das kategorische Fazit einer nicht-existenten Zusammenarbeit ist aber sicher nicht richtig. Mindestens wäre es verfehlt, für eine ungenügende Interdisziplinarität einfach fehlende Mittel oder fehlendes Interesse der jeweiligen Wissenschaften vorzuschieben.

5. Dringendere Probleme?

Wer sich mit Rechtsetzungslehre beschäftigt, gewinnt nach meinem Dafürhalten rasch den Eindruck, in ein juristisches Krisengebiet geraten zu sein. Der Zustand der Gesetzgebung wird meist beklagt.²⁷ Es wäre eine eigene Untersuchung wert, die sprachliche Nähe von Gesetzgebung und Krise zu erforschen. Dabei müssten selbstverständlich sinnverwandte Begriffe wie *Gesetzesflut*²⁸ und andere Urgewalten²⁹ gebührend berücksichtigt werden.

²⁴ NOLL (Fn. 12), S. 66.

²⁵ Vgl. auch vorsichtig optimistisch LAMMER (Fn. 11), S. 63 f.

²⁶ Vgl. nur MANFRED REHBINDER, *Rechtssoziologie*, 7. Aufl., München 2009, Ziff. 193 ff. Ob man die Rechtsetzungslehre „in weiten Teilen als besonderen Zweig der Rechtssoziologie ansehen kann“ (REHBINDER, Rz. 193), sei an dieser Stelle dahingestellt.

²⁷ Vgl. MARKUS LAMMER, *Internationaler Vergleich*, in: Wolfgang Mantel (Hrsg.), *Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich*, Wien 1995, S. 93 ff., 93: „Aus allen westlichen Industriestaaten ertönt deutlich vernehmbar ein Klagelied des immer gleichen Inhalts: Es gibt zu viele Gesetze, und sie sind auch noch schlecht gemacht.“ Vgl. in diesem Sinne auch WERNER MAIHOFER, *Gesetzgebungswissenschaft*, in: Günter Winkler/Bernd Schilcher (Hrsg.), *Gesetzgebung*, Wien/New York 1981, S. 3 ff., 3; ULRICH KARPEN, *Germany*, in: Ulrich Karpen (Hrsg.), *Legislation in European Countries*, Baden-Baden 1996, S. 197 ff., 197.

²⁸ Vgl. zu diesem Begriff sowie zu den Schwierigkeiten der Erfassung der Gesetzmenge LAMMER (Fn. 11), S. 77.

Wenn heute „Rostige Paragraphen“³⁰ vergeben werden, ist dies zwar in erster Linie ein Zeichen des politischen Zeitgeists. Gegenwehr aus der Rechtsetzungslehre ist aber kaum in Sicht – wenn man von der löblichen Ausnahme der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung absieht, die einen Preis für gute Gesetzgebung vergibt.³¹

In den Krisenstimmen ist damit der Ruf nach mehr Interdisziplinarität nur eine Klage unter vielen. Es erstaunt nicht, dass es ihr schwer fällt, sich das notwendige Gehör zu verschaffen.

III. Mangelnde Interdisziplinarität – Lösungsansätze

1. Gesetzgebung

Soweit ersichtlich findet kaum eine Diskussion statt, ob und allenfalls wie auf dem *Wege der Gesetzgebung* mehr Interdisziplinarität in der Rechtsetzung erreicht werden könnte. Dies ist nicht ohne Ironie. Es scheint, als ob die Rechtsetzungslehre ihrem ureigensten Forschungsgegenstand – dem Gesetz – wenig zutrauen würde. Auch an dieser Stelle kann nur eine erste grobe Sichtung stattfinden.

Die Frage der Interdisziplinarität wird in den – meist ohnehin knapp gehaltenen – gesetzlichen Grundlagen über den Rechtsetzungsprozess kaum angesprochen. Bund und Kantone vertrauen im Wesentlichen auf die Initiative der Verantwortlichen sowie auf die üblichen internen (Ämterkonsultationen etc.) und externen Kontrollmechanismen (Vernehmlassung).³² Am ehesten finden sich Bestimmungen über den Einbezug von *externem Sachverstand*. So ist etwa im Bund am 1. Januar 2009 eine Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen in Art. 57 und Art. 57a ff. RVOG in Kraft getreten.³³ In der EU hat die Kommission im Rahmen des Programms „Better Regulation“³⁴ eine Mitteilung

²⁹ Es mag in diesem Sinne mehr als eine Anekdote sein, dass eine Mitarbeiterin nach einem Diktat des Verfassers statt „Regelungszunahme“ den Begriff „Regelungsunami“ niederschrieb.

³⁰ Vgl. Blick vom 11. Mai 2009: „Rostiger Paragraph“ für Seco-Mann Gaillard.

³¹ Vgl. <http://www.dggev.de/preis.htm>, abgerufen am 8. April 2010.

³² Im Bund vgl. die Bestimmungen des VIG, des RVOG und der RVOV. Für den Kanton Zürich vgl. Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung) vom 29. November 2000 (LS 172.16).

³³ AS 2008, 5941 ff.; vgl. dazu Botschaft über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse) vom 12. September 2007 (BBl 2007, 6641 ff.). Vgl. auch Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes), 3. Aufl., Bern 2007, S. 34, 36 ff. und Anhang I.

³⁴ Vgl. dazu http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm, abgerufen am 8. April 2010.

über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen verabschiedet („Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik“).³⁵

Der Einbezug von Fachwissen ist aber nicht ohne Weiteres mit Interdisziplinarität gleichzusetzen, mindestens nicht in dem von PAUL RICHLI weit verstandenen Sinne. Die Bestimmungen in Bund und Kantonen äussern sich auch kaum zur Frage, unter welchen Voraussetzungen externer Sachverstand einbezogen werden *muss*, und wenn doch, dann erst auf der Stufe von Richtlinien und Handbüchern.³⁶ PAUL RICHLI beklagt das Übergewicht von Juristinnen und Juristen in Expertenkommissionen.³⁷

Verstärkte Interdisziplinarität kann sicher nicht einfach mit einer Änderung des RVOG, etwa in der Grundnorm von Art. 7 RVOG, erzwungen werden. Eine Bestimmung, die undifferenziert Interdisziplinarität festschreibt, bleibt entweder mangels Griffbarkeit wirkungslos oder schafft einen ungerechtfertigten Mehraufwand im Rechtsetzungsprozess. Zu überlegen ist aber, ob nicht eine *Pflicht zur Reflektion und Dokumentation über den Einbezug von (interdisziplinärem) Sachverstand* angezeigt wäre. Dies könnte entweder durch entsprechende Verwaltungsverordnungen geschehen, wie dies in der Weisung betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben des Bundesamtes für Justiz vom 2. Oktober 2006³⁸ erfolgt ist.

Will man die Interdisziplinarität auf eine höhere rechtliche Stufe heben, käme dafür Art. 141 ParlG in Frage. Art. 141 ParlG regelt die Anforderungen an die Botschaften des Bundesrates. Gemäss Art. 141 Abs. 2 ParlG hat sich der Bundesrat etwa zum Verhältnis zum europäischen Recht (lit. a), zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren (lit. d), zu den personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses (lit. f) oder zu den Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann (lit. i) zu äussern. Eine Pflicht zur Offenlegung der Reflektion über interdisziplinäre Zusammenarbeit wäre prüfenswert. Natürlich darf man auf eine solche Bestimmung keine übertriebenen Hoffnungen setzen. Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung aber wissen, dass sie sich später zur Frage der Interdisziplinarität ohnehin werden äussern müssen, beziehen sie diese Überlegungen möglicherweise frühzeitig in die Planung mit ein.

³⁵ Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines – „Improving the knowledge base for better policies“ vom 11. Dezember 2002 (COM/2002/0713).

³⁶ Vgl. etwa Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungleitfaden: Modul Gesetz, Bern 2008, S. 28 ff. („Form des Einbezugs von Sachverstand bestimmen“).

³⁷ RICHLI (Fn. 1), S. 125 f.

³⁸ Gesetzgebungleitfaden (Fn. 33), Anhang III.

Der Bundesgesetzgeber hat eine gewisse Interdisziplinarität auch durch die Einführung spezifischer Evaluationsklauseln in neuen Bundesgesetzen gefördert.³⁹ Damit hat Art. 170 BV (Überprüfung der Wirksamkeit) an Durchschlagskraft gewonnen. Im Bund besteht ein Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen.⁴⁰ Eine solche interdisziplinäre Überprüfung kommt natürlich für den eigentlichen Rechtsetzungsprozess zu spät; sie kann vielleicht sogar dazu verleiten, Wirksamkeitsprüfungen im Vertrauen auf eine spätere Evaluation des Gesetzes nicht, nur oberflächlich oder mindestens nicht interdisziplinär vorzunehmen. Es besteht aber wohl auch die Hoffnung auf eine gewisse erzieherische Wirkung aufgrund der Mitwirkung von Juristinnen und Juristen im Evaluationsprozess.

2. Interdisziplinarität als Gebot rationaler Gesetzgebung?

Die Frage, welchen Rationalitätserfordernissen Rechtsetzung zu entsprechen hat, ist umstritten.⁴¹ Sie kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Klar scheint mir, dass mindestens die rechtsstaatlichen Grundsätze (Art. 5 BV), insbesondere das Gebot der Verhältnismässigkeit, sowie das Willkürverbot (Art. 9 BV) dem Gesetzgeber gewisse minimale methodische Pflichten auferlegen.⁴² Diese Pflichten beziehen sich typischerweise auf die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, welche ihrerseits in vielen Fällen interdisziplinäre Abklärungen oder besonderes Fachwissen erfordern. Die Rationalität der Methode ist eine interdisziplinäre Rationalität.⁴³

³⁹ Im Bund besteht heute bereits eine stattliche Zahl dieser Klauseln; vgl. die Übersicht http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_evaluation/ref_materialien/_ref_uebersicht.html, abgerufen am 8. April 2010.

⁴⁰ THOMAS WIDMER, Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund, Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Bern 2005 (erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Justiz).

⁴¹ Vgl. die Übersicht bei MÜLLER (Fn. 6), Rz. 49 ff.

⁴² CHARLES-ALBERT MORAND, Die Erfordernisse der Gesetzgebungsmethodik und des Verfassungsrechts im Hinblick auf die Gestaltung der Rechtsvorschriften, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen 1988, S. 11 ff., 15; zum Willkürverbot vgl. FELIX UHLMANN, Das Willkürverbot (Art. 9 BV), Bern 2005, Rz. 361 ff. Zur Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vgl. MÜLLER (Fn. 6), Rz. 56 f.

⁴³ Inwieweit sie von den Gerichten durchgesetzt wird, ist eine andere Frage. Interessant aus der (zurückhaltenden) bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist unvermindert ein Entscheid bezüglich der Pflicht von Gastwirtschaften zur Preisparität zwischen alkoholhaltigen und alkoholfreien Getränken (BGE 109 Ia 33 ff.). Das Bundesgericht führte darin aus (BGer., a.a.O., S. 39 E. 4c): „Die von der angefochtenen Norm erstrebte Preisparität mag möglicherweise keine starke Wirkung gegen den Alkoholismus entfalten, sie braucht aber nicht völlig wirkungslos zu sein. Geht man davon aus, dass heute der Preisunterschied zwischen einem Becher (3 dl) Lagerbier als billigstem alkoholhaltigen Getränk und einer 3-dl-Flasche Mineralwasser ca. 60 bis 70 Rappen beträgt, leuchtet es ein, dass dieser Preisunterschied für nicht wenige Gäste doch den Ausschlag für die Bestellung eines Bieres anstatt eines Mineral-

3. Umkehr der Bezugspunkts: Was interessiert andere Wissenschaften an der Rechtsetzungslehre?

In der Rechtsetzungslehre wird oft und zu Recht die Frage diskutiert, was andere Disziplinen für die Rechtsetzungslehre und in der Rechtsetzung leisten können.⁴⁴ Andere Wissenschaften nehmen den Ball auf – oder eben nicht. Man kann die Frage aber auch anders stellen: was interessiert eigentlich andere Wissenschaften, wenn sie in Berührung mit Rechtsetzung kommen?

Darüber können an dieser Stelle – mangels Interdisziplinarität – nur Mutmassungen angestellt werden. Naheliegender scheint mir immerhin, dass für andere Wissenschaften weniger die Rechtsetzungsmethodik oder die Rechtsetzungstechnik im Vordergrund stehen dürften, sondern vielmehr das *materielle Resultat*, das im Gesetz seinen Ausdruck findet. Das Interesse anderer Wissenschaften ist auf die Politik und ihre Ergebnisse gerichtet. Eine hochqualifizierte Biologin, die sich für Artenschutz einsetzen möchte, wird sich die Frage stellen, wie sie im Gesetzgebungsprozess am besten zu Wort kommt und wie ein Gesetz aussehen muss, das ihre Vorstellungen umsetzt. Aber auch für die von PAUL RICHLI genannten Disziplinen Rechtsphilosophie, Rechtssoziologie und Rechtsökonomie⁴⁵ muss der Rechtsetzungsprozess in einer Weise aufgeschlüsselt werden, dass deren Vertreterinnen und Vertreter darin eingebunden werden können und dass ihnen die Sprache der Rechtsetzung nicht fremd bleibt.

Hier ist es meines Erachtens eine Aufgabe der Rechtsetzungslehre sowie der Politikwissenschaften, Brücken für die anderen Wissenschaften zu schlagen. Dabei geht es nicht nur darum, für andere Wissenschaften den Türsteher (oder den Türhüter⁴⁶) zu bilden und ihnen einen möglichst effektiven Zugang zur Politik zu zeigen,⁴⁷ sondern auch normativ

wassers geben kann. Für das Konsumverhalten der Jugendlichen wird dies durch den Bericht des GfM bestätigt, wonach für 8 % der Befragten der Preis eine wichtige, für 8 % eine, aber keine besonders wichtige und für 19 % eine, aber eine eher unwichtige Rolle spiele (Tabelle S. 59). Im gleichen Bericht wird festgehalten, dass 7 % der befragten Jugendlichen immer, 17 % oft und 30 % manchmal auf den Preis schauen müssten, wenn sie in einem Restaurant ein Getränk bestellten (Tabelle S. 56). Die Behauptung der Beschwerdeführer, dass Preisunterschiede zwischen Bier und einem alkoholfreien Getränk die Wahl nicht beeinflussen würden, trifft somit nicht zu. Auch wenn ein Preisunterschied nicht für alle Gäste einen Einfluss auf die Wahl der Getränke hat, kann doch nicht gesagt werden, dies treffe nur ausnahmsweise bei einem Gast zu.“ Wie hätte das Bundesgericht entschieden, wenn keine Studie vorgelegen hätte? Wer ist für die Wirksamkeit einer Massnahme beweispflichtig? In welchem Beweismass?

⁴⁴ Vgl. oben Ziff. II.

⁴⁵ RICHLI (Fn. 1), S. 137.

⁴⁶ Zum Begriff des Türhüters in Kafkas Erzählung „Vor dem Gesetz“ vgl. MARIE THERES FÖGEN, Das Lied vom Gesetz, München 2007, S. 79 ff.

⁴⁷ Ein anderes in der schweizerischen Rechtsetzungslehre noch zu bearbeitendes Feld dürfte der Bereich des *Lobbying* sein; vgl. dazu aus der umfangreichen US-amerikanischen Praxis nur WILLIAM V. LUNEBURG/

Grenzen und Beschränkungen wissenschaftlicher Beratung auf den Gesetzgebungsprozess zu reflektieren. Es erscheint deshalb folgerichtig, dass derzeit eine – interdisziplinär zusammengesetzte – Arbeitsgruppe Empfehlungen über die „Wissenschaftliche Politikberatung“ ausarbeitet.

4. **Ausbildung und Austausch**

Bei den Lösungsansätzen bleibt die Forderung nach interdisziplinärer Ausbildung und Austausch. Für dieses Anliegen ist PAUL RICHLI konsequent eingetreten.⁴⁸ Ich hoffe, etwas beitragen zu können.

THOMAS M. SUSMAN/REBECCA H. GORDON, *The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice*, 4. Aufl., Chicago 2009.

⁴⁸ Vgl. nur Ansprache des Gründungsdekans Prof. PAUL RICHLI, Eröffnungsfeier der Fakultät III für Rechtswissenschaft der Universität Luzern am 22. Oktober 2001 (http://www.unilu.ch/files/ansprache_richli_7811.pdf, abgerufen am 8. April 2010).

