

Grundsätze und Methoden der Gesetzgebung

C'è un gran parlare di qualità della legislazione.» Mit diesen Worten leitet *Rodolfo Pagano* seinen Aufsatz über «Qualità della legislazione e normativa italiana in tema» ein.¹ *Wolfgang Schäuble*, der deutsche Innenminister, hat kürzlich in einer Rede bei der Tagung des deutschen Beamtenbundes die Verbesserung der Rechtssetzung als wichtige „politische Führungsaufgabe“ bezeichnet². In der Tat: Das Thema der «better regulation» hat national und international Konjunktur. Politikerinnen und Politiker aller Parteien fordern Verbesserungen im Bereich der Gesetzgebung. Auch in der Europäischen Union gibt es eine Vielzahl von Berichten, Beschlüssen und Vereinbarungen, die eine Vereinfachung und Verwesentlichung der Rechtsvorschriften und eine Verbesserung ihrer Wirksamkeit und Effizienz verlangen. Den vielen Worten sind bisher allerdings relativ

¹ LeGes 2007/1, S. 105.

² *Wolfgang Schäuble*, Bessere Rechtsetzung als politische Führungsaufgabe, in: ZG 2007, S. 209 ff.

wenige Taten gefolgt. Dafür gibt es verschiedene Gründe.³ Ein Grund ist zweifellos, dass keine Einigkeit darüber besteht, welchen Anforderungen «gute Gesetze» entsprechen müssen. Ich möchte mich deshalb zuerst mit der Frage beschäftigen, was wir unter guter Gesetzgebung verstehen (1.). Dann werde ich einen Überblick über die Kriterien und Massstäbe staatlicher Regulierung in der Schweiz geben (2.). In einem dritten Teil möchte ich aufzeigen, dass die Qualität der Gesetzgebung vor allem von der Methode für ihre Erarbeitung abhängt. Ich werde mein Referat, wie es sich gehört, mit einer kurzen Zusammenfassung abschliessen.

1. Was heisst «gute Gesetzgebung»?

Schon vor 25 Jahren hat *Reinhold Hotz*⁴ die These aufgestellt, man könne nicht von guten, sondern nur von «*relativ guten*» Gesetzen sprechen. Gesetze seien immer dann besser, wenn sie *einen bestimmten Mangel nicht aufweisen*. In der Tat sind uns die Fehler, die bei der Gesetzgebung oft vorkommen, geläufig, und wir haben sie in Mängel- und Checklisten zusammengestellt. Wenn wir die

³ Pagano (Anm. 1), S. 125, zählt die Faktoren auf, die einer wirksamen Umsetzung der «regole di legistica» in Italien entgegenstehen. Die Gründe dürften in anderen Ländern und in der EU etwa dieselben sein.

⁴ Methodische Rechtsetzung, Zürich 1983, S. 97 ff.

Gesetzesentwürfe mithilfe dieser Checklisten überprüft und alle Fehler beseitigt haben, liegt ein relativ guter Erlass vor.

Diese Form der Überprüfung von Gesetzesentwürfen anhand von Checklisten ist in der Schweiz üblich.⁵ Sie genügt aber nicht, um die Qualität der Gesetzgebung sicherzustellen. Es ist richtig und wichtig, systematisch gesetzgeberische Fehler zu eliminieren. Gute Gesetze müssen aber mehr als fehlerfrei sein. Sie müssen insbesondere auch *inhaltlichen Qualitätsanforderungen* entsprechen, die man als *Grundsätze einer guten Regulierung* bezeichnen kann.⁶

Soll die Qualität der Gesetzgebung nachhaltig verbessert werden, so muss sie sowohl das *geltende* als auch das *künftige* Recht erfassen. Dies nicht nur deshalb, weil andernfalls viele überflüssige, komplizierte, bürokratische oder zu wenig flexible Regelungen mitgeschleppt werden müssen, bis sie vielleicht eines Tages im Rahmen einer Revision aufgehoben oder geändert werden können. Die Beseitigung von Mängeln des geltenden Rechts ist, wie die

⁵ Siehe dazu Georg Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1044 ff.

⁶ Dazu und zum Folgenden insbesondere Luzius Mader, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, in: ZSR 2004/II, S. 134 ff.

Erfahrung zeigt, eine wichtige, ja vielleicht eine unerlässliche Voraussetzung dafür, dass die Qualität der künftigen Gesetzgebung verbessert werden kann. Wenn Verwaltung, Regierung und Parlament sich in einer grossen und gemeinsamen Anstrengung darum bemühen, das geltende Recht zu verbessern, d.h. zu verwesentlichen, zu vereinfachen und zu flexibilisieren, kann sich eine Art «*best practice*» der Gesetzgebung, eine *Rechtssetzungskultur* bilden, welche die Qualität der künftigen Gesetzgebung sichert.⁷ Es genügt nicht, Kriterien für die Rechtsverbesserung aufzustellen. Erst wenn sie auf das geltende Recht angewendet, in einem Lernprozess verinnerlicht worden sind, besteht eine gewisse Gewähr dafür, dass sie auch in Zukunft berücksichtigt werden. Der *edukative Effekt* ist also mindestens ebenso wichtig wie die Qualitätssteigerung an sich.

In der Schweiz haben *verschiedene Kantone* ihre Rechtsordnungen systematisch überprüft und anhand bestimmter Kriterienkataloge verbessert.⁸ Auf *Bundesebene* konnte man sich bisher leider erst zu

⁷ Einen „Kulturwandel“ in der Gesetzgebung fordert auch *Schäuble* (Anm. 2), S. 216.

⁸ Siehe dazu die Beiträge von *Walter Frizzoni*, *Catherine HutterGerosa* und *Georg Müller* in: LeGes 2007/3, S. ..., ..., ...; LeGes 2000/1, S. 51 ff. und 65 ff.; LeGes 2006/1, S. 109 ff.

einer *formellen Bereinigung* des Bundesrechtes entschliessen.⁹ Es besteht allerdings noch die Hoffnung, dass das Parlament bei der Behandlung der Vorlage über die formelle Bereinigung den Bundesrat verpflichten wird, auch eine materielle Bereinigung des geltenden Bundesrechts durchzuführen.¹⁰ Für Deutschland verlangt Bundesinnenminister *Schäuble*¹¹ eine „grossflächige Bereinigung“ bzw. Durchforstung des geltenden Rechts.

2. Kriterien und Massstäbe einer guten Regulierung

In seinem Referat zum Schweizerischen Juristentag 2004 hat *Luzius Mader*¹² Kriterien und Massstäbe für die Gesetzgebung in der Schweiz umschrieben. Er unterscheidet dabei zwischen *rechtlichen Anforderungen*, *staatspolitischen Maximen* und *legistischen Grundsätzen*.

⁹ Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, BBl 2007, 6121 ff.; siehe dazu den Beitrag von *Luzius Mader*.

¹⁰ Siehe dazu das Referat von *Luzius Mader*.

¹¹ Anm. 2, S. 212 f.

¹² Siehe Anm. 6, S. 134 ff.

Zu den *staatspolitischen Maximen* zählt *Luzius Mader*¹³ Prinzipien, die zum Teil ebenfalls ausdrücklich in der Verfassung genannt werden, die aber nicht justiziablen Charakter haben.¹⁴ Bei den *legistischen Grundsätzen* handelt es sich nicht um Rechtsregeln, sondern um «praktische Kriterien oder Postulate, die herangezogen werden können, um besser zu beurteilen, ob und wie der Staat regulierend auf die Gesellschaft einwirken soll.»¹⁵ Sie sind rechtlich nicht durchsetzbar, tragen aber zur Qualitätssicherung der Gesetzgebung bei. Sie beruhen auf der Erfahrung im Umgang mit Gesetzen und können im Gegensatz zu Rechtsregeln auch als «Klugheitsregeln» bezeichnet werden.

Die *legistischen Grundsätze* sind Ihnen aus dem *Mandelkern*-Bericht, dem Weissbuch «Europäisches Regieren», den vielen Berichten der Kommission betreffend bessere Rechtssetzung, den interinstitutionellen Vereinbarungen und den zahlreichen internen Richtlinien und Anleitungen für die Ausarbeitung von Verordnungen

¹³ A.a.O. (Anm. 6), S. 136 f.

¹⁴ Z.B. der Grundsatz der Subsidiarität, der Grundsatz der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung, die Sozialziele, die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben und der Grundsatz der Nachhaltigkeit.

¹⁵ *Mader* (Anm. 6), S. 138.

und Richtlinien bekannt.¹⁶ In seiner Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts zählt der Bundesrat – in Anlehnung an das bereits erwähnte Referat von *Luzius Mader*¹⁷ – folgende legistische Grundsätze auf : Grundsatz der Notwendigkeit, der Subsidiarität, der Adäquanz (Eignung/Wirksamkeit), der Praktikabilität, der Responsivität (Flexibilität/Anpassungsfähigkeit), der Kontinuität, des Vertrauens, der Kommunikation und der Kostengünstigkeit.¹⁸ Diese Grundsätze betreffen primär den *Inhalt* der Gesetze. Daneben gibt es *Kriterien für die formale Ausgestaltung*, z.B. für die innere und äussere Systematik, die Formulierung von Normen, die Einfügung neuer Regelungen in die bestehende Rechtsordnung oder für besondere Regelungstechniken wie Zweckartikel, Legaldefinitionen, Verweisungen, Wiederholungen usw.¹⁹ Eine klare Trennung zwischen Grundsätzen für die inhaltliche und die formale Ausgestaltung von Gesetzen ist aber nicht möglich, weil Inhalt und Form von Rechtsnormen in einem dialektischen Verhältnis stehen. Die Rechtssetzungstechnik bezieht sich auf den Inhalt der zu gestaltenden

¹⁶ Siehe dazu *Ines Härtel*., Handbuch europäische Rechtsetzung, Berlin/Heidelberg/New York 2006, S. 20 ff.; *Georg Müller*, Rechtsbereinigung – Rechtsverbesserung, in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2003, S. 574 ff.

¹⁷ A.a.O. (Anm. 6), S. 139 ff.

¹⁸ A.a.O. (Anm. 9), S. 6139 f.

¹⁹ Siehe dazu *Müller* (Anm. 4), Rz. 178 ff.

Normen, prägt ihn mit und wird von ihm beeinflusst. Die Missachtung von Grundsätzen der formalen Ausgestaltung kann zur Verfassungswidrigkeit eines Erlasses führen, z.B. wegen Verstoss gegen das Willkürverbot bei inneren Widersprüchen oder wegen Verletzung des Legalitätsprinzips bei ungenügender Bestimmtheit einer Norm.²⁰

3. Methodische Vorbereitung als Voraussetzung für gute Gesetzgebung

Wie muss vorgegangen werden, damit die Gesetzgebung den rechtlichen Anforderungen, den staatspolitischen Maximen und den legistischen Grundsätzen entspricht? Welche Methode der Ausarbeitung von Gesetzen führt zum «guten», zum «richtigen» Gesetz? Ich habe schon einleitend darauf hingewiesen, dass *die Wahl der richtigen Methode* entscheidend ist, um *qualitativ einwandfreie Gesetze* zu erarbeiten.

Die *Methode der Rechtssetzung* soll aufzeigen, *auf welchem Weg*, mit welchen Schritten, in welchen Phasen man das Ziel der «guten»

²⁰ Müller (Anm. 5), Rz. 68.

Gesetzgebung erreichen kann. Methodisch ist das Vorgehen nur, wenn es überprüfbaren Regeln folgt, d.h. *einen rationalen, nachvollziehbaren Prozess* darstellt. Die Aufgliederung des Prozesses in bestimmte Phasen ermöglicht es, *das Risiko von Fehlbeurteilungen* (z.B. durch ungenügende Abklärung oder Berücksichtigung der Realien, falsche Gewichtung von Interessen oder Wahl ungeeigneter Regelungsinstrumente) *zu verringern und Transparenz zu schaffen*, damit die Entscheidungsfindung überprüft und kritisiert werden kann.

In der Schweiz hat sich eine Art «*Regel-Methode*» der Gesetzgebung gebildet, die im Gesetzgebungsleitfaden des Bundes²¹ und in kantonalen Richtlinien oder Verordnungen ihren Niederschlag gefunden hat. Im Allgemeinen wird unterschieden zwischen den Phasen der Impulsgebung, der Analyse des Ist-Zustandes, der Präzisierung der Zielsetzungen, der Erarbeitung des Konzeptes und der Formulierung der Normtexte. In diesen Phasen findet eine *ständige Konkretisierung der Ziele und Lösungsmöglichkeiten der Gesetzgebung* statt. In jeder Phase – von den letzten drei (Publikation, Inkraftsetzung, Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln) abgesehen – wird an der Qualität des Erlasses auf

²¹ Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Auflage, Bern 2007 (hrsg. vom Bundesamt für Justiz).

Grund der erwähnten Kriterien und Massstäbe gearbeitet, wobei die *Analyse auf zunehmend besseren Grundlagen und entsprechend intensiver* erfolgt. Man könnte von einer *spiralförmigen Annäherung* an das Ziel des «guten» Gesetzes in den verschiedenen Phasen des Rechtssetzungsprozesses sprechen.

Ich möchte Ihnen das an einem *Beispiel* erklären. Zurzeit wird in der Schweiz darüber diskutiert, ob die *Sterbehilfe gesetzlich geregelt* werden soll.²² *Impulse* für eine solche Gesetzgebung gibt es auf Bundesebene und in den Kantonen in der Form von parlamentarischen Vorstössen, die darauf abzielen, die Sterbehilfe – namentlich den sog. «Sterbehilfe-Tourismus» aus dem Ausland – einzuschränken, indem die Voraussetzungen der Zulässigkeit restriktiver umschrieben werden. Umstritten ist vor allem die *Notwendigkeit* einer solchen Regelung, als Teilaspekt des Verhältnismässigkeitsprinzips ein wichtiger legistischer Grundsatz. In der zweiten Phase der *Aufnahme des Ist-Zustandes* ist abzuklären, in welche tatsächlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse eine solche Gesetzgebung eingreifen würde (also z.B. Anzahl der Fälle von Sterbehilfe,

²² Vgl. die Darstellung des Diskussionsstandes unter http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/ref_2006-05-311.html.

Sterbehilfeorganisationen, Seriosität der mitwirkenden Ärzte, Zustand der Sterbewilligen usw.). Zum Ist-Zustand gehört auch *das geltende Recht*; zu prüfen ist dabei insbesondere, ob es bereits Normen gibt, welche das Regelungsbedürfnis zu befriedigen vermögen. Hier wird der Grundsatz der Notwendigkeit also zum ersten Mal relevant. Es fragt sich vor allem, ob die *Bestimmungen des Strafgesetzbuches* die Sterbewilligen bereits ausreichend schützen. Kann auf eine staatliche Regelung allenfalls im Hinblick darauf verzichtet werden, dass die passive und die indirekte aktive Sterbehilfe durch die einschlägigen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften geregelt wird (Selbstregulierung an Stelle von staatlicher Regulierung)?

Wird die Notwendigkeit einer neuen Gesetzgebung nicht bereits nach der Aufnahme des Ist-Zustandes verneint, so hat diese u.U. eine *Präzisierung der Zielsetzungen* in dem Sinne zur Folge, dass nicht die Zulässigkeit der Sterbehilfe restriktiver umschrieben, sondern deren präventive Kontrolle verstärkt werden soll.

Eine ganz wichtige, aber auch sehr anspruchsvolle Phase ist diejenige des *Entwurfs von Konzepten der Zielverwirklichung*. Man kann wohl

sagen, dass im Bund und in den meisten Kantonen die Erarbeitung eines solchen Konzeptes als Grundlage für die weitere Bearbeitung des Entwurfes bei allen bedeutenden Gesetzgebungsverfahren *obligatorisch* ist. Das halte ich für einen ganz bedeutungsvollen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung.

Wie sieht ein solches Konzept aus? Es zeigt *Varianten zur Beantwortung von Grundsatzfragen mit ihren Vor- und Nachteilen* auf. Dabei kann man unterscheiden zwischen *inhaltlichen* Grundsatzfragen, d.h. den verschiedenen Möglichkeiten zur Erreichung des Regelungsziels mit ihren voraussichtlichen Wirkungen, und Grundsatzfragen der *Ausgestaltung* wie die Abgrenzung des Regelungsgegenstandes, die Regelungsart, die Regelungsichte und -bestimmtheit, die Instrumente der Regelung, die Regelungsstufe, den Aufbau, die Organisation, die Kosten und den Zeitfaktor.

Sie sehen ein *Beispiel für ein Normkonzept* zu inhaltlichen Grundsatzfragen in dieser **Folie** mit verschiedenen Modellen einer Reform im Bereich der Volksrechte im Kanton Aargau. Mit der

zweiten Folie soll illustriert werden, wie ein Konzept zu den Grundsatzfragen der Ausgestaltung eines Erlasses aussehen könnte.²³

Ein *Konzept für eine Gesetzgebung über die Sterbehilfe*, das nach der präzisierten Zielsetzung vor allem auf die präventive Kontrolle ausgerichtet ist, könnte die Vor- und Nachteile von Modellen aufzeigen, die bei der *Kontrolle* (1.) der Sterbehilfeorganisationen, (2.) der handelnden Personen (vor allem der Ärzte) oder (3.) der Sterbewilligen ansetzen, oder bei dem einzuhaltenden *Verfahren* (Melde- oder Bewilligungspflicht, Mindestfristen zwischen Konsultation und Abgabe der Medikamente usw.). In diesem Zusammenhang wird die Frage der *Notwendigkeit* einer Regelung mit Blick auf die konkretisierten Handlungsmöglichkeiten erneut zu beantworten sein: Lassen sich Bewilligungspflichten zur Erreichung des Regelungsziels rechtfertigen? Oder genügen Meldepflichten?

Bei den *Grundsatzfragen zur Ausgestaltung* einer Sterbehilfe-Gesetzgebung dürfte vor allem die *Regelungsdichte und -bestimmtheit* eine Rolle spielen: Sollen die Voraussetzungen für die Bewilligung möglichst präzise festgelegt werden, um Rechtssicherheit

²³ Siehe dazu eingehend Müller (Anm. 5), Rz. 86 ff.

und rechtsgleiche Behandlung zu gewährleisten, oder soll durch eine unbestimmte Normierung den rechtsanwendenden Organen ermöglicht werden, unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles zu entscheiden?

Auch bei den *Regelungsinstrumenten* sind Varianten einander gegenüberzustellen; hier wird wiederum der legistische Grundsatz der *Notwendigkeit* relevant, indem untersucht werden muss, welches der infrage kommenden Instrumente die geringsten Eingriffe zur Folge haben wird.

Die *Regelungsstufe* bestimmt sich primär nach *normativen Anforderungen*: Die Verfassung legt fest, dass die wichtigsten Normen in die Verfassung, die wichtigen in die Gesetze und die weniger wichtigen in die Verordnungen gehören. In diesem weiten Rahmen verteilt der Gesetzgeber die Regelungsbefugnisse auf die verschiedenen Stufen, wobei er die *Eignung des Regelungsorgans* und das *Flexibilitätsbedürfnis* – Kriterien, die sich aus dem legistischen Grundsatz der Adäquanz ergeben²⁴ – zu berücksichtigen hat.²⁵ Eine

²⁴ Siehe dazu Botschaft (Anm. 9), S. 6139.

²⁵ Vgl. dazu Art. 164 BV; Müller (Anm. 5), Rz. 178 ff., 194 ff., 207 ff.

Regelung der Sterbehilfe müsste wohl angesichts ihrer Wichtigkeit weitgehend in der *Form eines Gesetzes* erfolgen.

Im Normkonzept können auch bereits *Varianten für den Aufbau* des Erlasses und für die *Organisation der Umsetzung* skizziert werden.

Bei unserem Beispiel wäre namentlich zu prüfen, ob die Regelung in einem bestehenden Gesetz eingefügt oder ein separates Gesetz geschaffen werden soll. Beim Vollzug stellt sich die Frage, ob er Sache des Bundes oder der Kantone sein soll.

Es hat sich bewährt, bei wichtigeren Gesetzgebungsvorhaben ein *politisch verantwortliches Organ* – die Regierung oder ein Regierungsmitglied (Minister) – über das Konzept entscheiden zu lassen, und zwar in Kenntnis der verschiedenen Varianten und ihrer Vor- und Nachteile, aber auf Grund eines Antrages für die Verwirklichung bestimmter Varianten.²⁶

²⁶ Im Bund entscheidet in der Regel der Bundesrat auf der Grundlage eines Aussprachepapieres über das Konzept (vgl. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, hrsg. vom Bundesamt für Justiz, 2. Auflage, Bern 2002, Rz. 73). Im Kanton Zürich beschliesst der Regierungsrat über das Konzept und beauftragt gleichzeitig die federführende Verwaltungsstelle mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (§ 11 der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung [Rechtsetzungsverordnung] vom 29. November 2000 [LS 172.16]). Im Kanton Aargau werden Konzepte in Form von Planungsberichten vom Grossen Rat genehmigt, wenn es dabei um neue oder wesentlich veränderte

Auf einer derart auch politisch abgesicherten konzeptionellen Grundlage kann ein *in sich stimmiger Entwurf* redigiert werden. In dieser weiteren Phase der Konkretisierung von Zielsetzungen und Lösungsmöglichkeiten sind erneut die Kriterien und Massstäbe einer guten Gesetzgebung zur Anwendung zu bringen. Vielleicht zeigt erst die Formulierung einer Norm auf, dass eine bestimmte Voraussetzung für die Bewilligung der Tätigkeit von Sterbehilfeorganisationen oder die Bewilligungspflicht überhaupt *nicht notwendig* oder *nicht praktikabel* ist.

Bevor über das Gesetz in der Regierung und im Parlament beschlossen wird, muss der Entwurf *gründlich überprüft* werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage der *Wirksamkeit des Gesetzes*: Kann es seine Ziele überhaupt erreichen? Werden unerwünschte Nebenfolgen eintreten? Dieser sog. *Ex-ante-Evaluation* wird heute in der Schweiz wie in der Europäischen Union grosse Bedeutung

kantonale Aufgaben geht (§ 12 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 11. Januar 2005 [SAR 612.100]). Auch im Bund besteht die Möglichkeit, der Bundesversammlung Konzepte in der Form von sektoriellen politischen Planungen – z.B. auf dem Gebiet der Energie oder des Verkehrs – zu unterbreiten (vgl. Art. 148 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG] vom 13. Dezember 2002 [SR 171.10]).

beigemessen. Sie ist allerdings sehr *anspruchsvoll* und kostet *Zeit und Geld*. Die traditionellen Verfahren der Überprüfung behalten deshalb ihren Wert. Wir unterscheiden zwischen dem *Mitberichtsverfahren*, bei welchem der Entwurf innerhalb der Verwaltung durch die interessierten Amtsstellen überprüft wird, und dem *Vernehmlassungsverfahren*, das dazu dient, die Stellungnahmen der Kantone, politischen Parteien und interessierten Organisationen zum Entwurf einzuholen. In unserer auf Konsens angelegten Referendumsdemokratie kann man bei wichtigeren Vorhaben nicht auf das Vernehmlassungsverfahren verzichten. Der Entwurf zu einem Gesetz über die Sterbehilfe hätte ohne einen «Test» im Vernehmlassungsverfahren geringe Aussichten auf Realisierung. Auf eine besondere Form der Überprüfung von Gesetzestexten im Zusammenhang mit der mehrsprachigen Redaktion bzw. der Übersetzung von Gesetzesentwürfen in die anderen Landessprachen wird Herr *Markus Nussbaumer* näher eingehen.

Die weiteren Phasen des Gesetzgebungsprozesses möchte ich hier nicht erörtern.²⁷

²⁷ Siehe dazu Näheres bei *Müller* (Anm. 5), Rz. 160 ff.

4. Zusammenfassung

«Gute» Gesetze kommen nur zustande, wenn sie *methodisch vorbereitet* worden sind. Das bedeutet, dass die politischen Zielsetzungen und die Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung in einem rationalen Prozess, in sinnvollen Phasen oder Stufen, konkretisiert werden müssen. In jeder Phase sind die *Kriterien und Massstäbe der Gesetzgebung* – normative Vorgaben, staatspolitische Maximen und legistische Grundsätze – zu berücksichtigen, wobei die Übereinstimmung *immer vertiefter und präziser geprüft* werden kann. Im Zentrum steht die *Arbeit am Normkonzept*, das Varianten der inhaltlichen und formalen Ausgestaltung eines Gesetzes mit ihren Vor- und Nachteilen aufzeigt und die Grundlage für eine kohärente Gesetzgebung bildet. Solche methodische Rechtssetzung ist sehr anspruchsvoll; sie setzt eine ständige und intensive Weiterbildung aller am Rechtssetzungsprozess Beteiligten voraus.