

Inhaltsübersicht

| | |
|---|--------|
| Vorwort | V |
| Inhaltsverzeichnis | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XVII |
| Literaturverzeichnis | XXIX |
| Sammelwerke | XXXVII |
| Schriftenreihe des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR) | XL |
| | |
| 1. Teil: | |
| Grundfragen der Rechtsetzungslehre | 1 |
| | |
| § 1: Einleitung | 3 |
| § 2: Erwartungen an die Rechtsetzung | 8 |
| § 3: Rechtsetzung (Hard Law) und Soft Law | 12 |
| § 4: Funktionen der Rechtsetzung | 16 |
| § 5: Rechtsetzung und Rechtsanwendung | 25 |
| § 6: Rechtsetzung im Zusammenspiel mit anderen Staatsfunktionen | 30 |
| § 7: Qualitätssicherung in der Rechtsetzung | 33 |
| | |
| 2. Teil: | |
| Methode, Verfahren und Technik der Rechtsetzung | 57 |
| | |
| § 8: Begriffe und Zusammenhänge | 59 |
| § 9: Phasen des Rechtsetzungsprozesses | 71 |
| § 10: Ausgestaltung von Regelungen | 122 |
| § 11: Erlassredaktion | 169 |

| | |
|--|---------|
| 3. Teil: Organe der Rechtssetzung | 215 |
| § 12: Rechtssetzung als Verbundaufgabe | 217 |
| § 13: Rechtssetzung im Parlament | 256 |
| § 14: Rechtssetzung durch Regierung und Verwaltung | 269 |
| § 15: Soft Law als Mittel der Steuerung durch Überzeugung | 282 |
| § 16: Rechtssetzung durch Private – Gesteuerte Selbstregulierung | 291 |
| 4. Teil: Interkantonale und internationale Rechtssetzung | 309 |
| § 17: Begriff und Arten der internationalen und interkantonalen Rechtssetzung | 313 |
| § 18: Die Bedeutung des Konsenses für die Ausgestaltung der Regelungen ... | 319 |
| § 19: Übernahme von EU-Recht | 332 |
| Ausblick: Die Rechtssetzung im modernen Gewährleistungsstaat | 338 |
| Sachregister | 343 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|--------|
| Vorwort | V |
| Inhaltsübersicht | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | XVII |
| Literaturverzeichnis | XXIX |
| Sammelwerke | XXXVII |
| Schriftenreihe des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR) | XL |
| | |
| 1. Teil: | |
| Grundfragen der Rechtsetzungslehre | 1 |
| § 1: Einleitung | 3 |
| § 2: Erwartungen an die Rechtsetzung | 8 |
| § 3: Rechtsetzung (Hard Law) und Soft Law | 12 |
| § 4: Funktionen der Rechtsetzung | 16 |
| I. Ordnung und Stabilisierung des Verhaltens | 16 |
| II. Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung | 18 |
| III. Legitimierung und Integration | 20 |
| IV. Politische Auseinandersetzung und Konsensfindung | 23 |
| § 5: Rechtsetzung und Rechtsanwendung | 25 |
| § 6: Rechtsetzung im Zusammenspiel mit anderen Staatsfunktionen | 30 |
| § 7: Qualitätssicherung in der Rechtsetzung | 33 |
| I. Qualität in der Rechtsetzung | 33 |
| 1. Das «schlechte» Gesetz als Dauerthema | 33 |
| 2. Legistische Qualität | 34 |
| 3. Wirksamkeit und Wirkungen | 35 |
| 4. Kostengünstigkeit und KMU-Verträglichkeit | 35 |
| 5. Rechtmäßigkeit | 38 |
| 6. Sachgerechtigkeit und Fairness | 39 |

| | | |
|--|--|----|
| II. | Organe und Instrumente der Qualitätssicherung | 39 |
| 1. | 1. Organe der Qualitätssicherung | 39 |
| 2. | 2. Instrumente der Qualitätssicherung | 42 |
| a) | a) Evaluation | 42 |
| b) | b) Regulatory Impact Assessment (RIA) | 47 |
| c) | c) Tests, Simulationen, Planspiele | 47 |
| 3. | 3. Handbücher und Checklisten | 49 |
| 4. | 4. Computerprogramme | 51 |
| 5. | 5. Aus- und Weiterbildung | 52 |
| 6. | 6. Rechtsbereinigung | 53 |
| 2. Teil: Methode, Verfahren und Technik der Rechtssetzung | | 57 |
| § 8: | Begriffe und Zusammenhänge | 59 |
| I. | Methode der Rechtssetzung | 59 |
| 1. | 1. Was ist und wozu dient die Methode? | 59 |
| 2. | 2. Wer bestimmt die Methode? | 60 |
| a) | a) Internationales Recht | 60 |
| b) | b) Verfassungsrechtliche Vorgaben | 61 |
| aa) | aa) Deutschland | 61 |
| bb) | bb) Vereinigte Staaten | 64 |
| cc) | cc) Schweiz | 65 |
| 3. | 3. Methode der Rechtssetzung zwischen Verfassungs- und Rationalitätsgebot | 66 |
| II. | Rechtssetzungsverfahren | 68 |
| III. | Rechtssetzungstechnik | 69 |
| § 9: | Phasen des Rechtssetzungsprozesses | 71 |
| I. | Impulsgebung | 72 |
| 1. | 1. Politische Impulse | 72 |
| 2. | 2. Auslösung von Rechtssetzungsprozessen durch übergeordnetes Recht | 74 |
| 3. | 3. Feststellung von Mängeln des geltenden Rechts als Anstoss für Änderungen | 76 |
| II. | Aufnahme des Ist-Zustandes | 77 |
| III. | Präzisierung der Zielsetzungen und Prüfung der Notwendigkeit | 80 |
| IV. | Konzeptionelle Vorarbeiten | 86 |
| 1. | 1. Erarbeitung des Normkonzepts | 86 |
| a) | a) Begriff und Inhalt | 86 |
| b) | b) Entscheid über rechtssetzungstechnische Grundfragen | 88 |
| c) | c) Entscheid über Leitsätze und politische Grundfragen | 90 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 2. | Bestimmung und Auswahl der Instrumente | 91 |
| a) | Ge- und Verbote (Befehle) | 91 |
| b) | Anreize | 92 |
| c) | Bereitstellung von Leistungen, Organisationen und Verfahren | 92 |
| d) | Ausgleichsregelungen | 92 |
| e) | Staatliche Information | 93 |
| f) | Nudging | 93 |
| g) | Gesteuerte Selbstregulierung | 94 |
| h) | Auswahl und Bewertung | 94 |
| 3. | Organisation und Kosten | 96 |
| 4. | Faktor Zeit | 97 |
| 5. | Entscheid über konzeptionelle Fragen | 98 |
| V. | Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) | 99 |
| VI. | Redaktion und Überprüfung des Entwurfs | 100 |
| 1. | Redaktion des Entwurfs | 100 |
| 2. | Überprüfung des Entwurfs | 103 |
| a) | Überprüfung im Zusammenhang mit der Übersetzung von Normtexten | 103 |
| b) | Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren | 105 |
| c) | Vernehmlassungsverfahren | 108 |
| d) | «Runde Tische» | 112 |
| VII. | Beschlussfassung | 112 |
| VIII. | Publikation | 113 |
| IX. | Inkraftsetzung | 117 |
| 1. | Zuständiges Organ | 117 |
| 2. | Zeitpunkt | 118 |
| X. | Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln | 120 |
| § 10: | Ausgestaltung von Regelungen | 122 |
| I. | Regelungsarchitektur | 123 |
| 1. | Abgrenzung des Regelungsgegenstandes | 123 |
| 2. | Total- oder Teilrevision | 127 |
| 3. | Umschreibung des Geltungsbereichs | 128 |
| 4. | Allgemeiner Teil und gemeinsame Bestimmungen | 130 |
| 5. | Vermeidung von Widersprüchen | 133 |
| a) | Wahrung der Einheit der bestehenden Rechtsordnung beim Einfügen neuer Normen | 134 |
| b) | Vermeiden von Widersprüchen zwischen neuen Regelungen | 134 |
| c) | Arten von Widersprüchen | 135 |
| d) | Folgen widersprüchlicher Normierung | 137 |
| II. | Form, Rang, Stufe der Erlasse | 138 |
| 1. | Übersicht über die Erlassformen | 138 |

| | | |
|------------------------------------|--|-----|
| 2. | Verfassungsrecht | 140 |
| 3. | Gesetzesrecht und Verordnungsrecht | 142 |
| a) | «Wichtigkeit» als Schlüsselbegriff | 142 |
| b) | Wichtigkeit gemäss Art. 164 BV | 143 |
| c) | Wichtigkeit im kantonalen Verfassungsrecht | 147 |
| d) | Das Kriterium der Wichtigkeit bei Grundrechten im Besonderen | 148 |
| e) | Eignung des Regelungsbereichs und Flexibilitätsbedürfnisse als mögliche Gegentendenzen zum Kriterium der Wichtigkeit | 149 |
| f) | Alternativen zum Kriterium der Wichtigkeit | 151 |
| aa) | Zuordnung der Regelungsbefugnisse nach Sachgebieten | 152 |
| bb) | Spezielle Gesetzesvorbehalte oder Zuweisungen von Regelbefugnissen | 153 |
| III. | Formen der Unbestimmtheit der Normierung | 154 |
| 1. | Kriterien für die Wahl des Bestimmtheitsgrads | 154 |
| 2. | Abstufung der Bestimmtheit | 157 |
| IV. | Regelungsart | 157 |
| 1. | Unbefristete oder befristete Regelung – Rechtssetzung als Experiment | 157 |
| 2. | Zentrale und dezentrale Regulierung | 161 |
| 3. | Konditionalprogramm, Finalprogramm und gesteuerte Selbstregulierung | 162 |
| V. | Praktikabilität | 162 |
| 1. | Bedeutung des Postulates | 162 |
| 2. | Kriterien der Praktikabilität | 165 |
| 3. | Praktikabilität im Konflikt mit anderen Regeln für die Ausgestaltung von Erlassentwürfen | 167 |
| § 11: Erlassredaktion | | 169 |
| I. | Allgemeine Anforderungen | 169 |
| 1. | Verständlichkeit | 169 |
| a) | Verfassungsrechtliche Begründung | 170 |
| b) | Gesetzliche Verankerung | 173 |
| c) | Grenzen der Verständlichkeitsarbeit | 174 |
| 2. | Normativität | 174 |
| a) | Erläuterungen | 175 |
| b) | Soft Law | 175 |
| c) | Symbolische Gesetzgebung | 176 |
| d) | Wiederholungen | 177 |
| 3. | Abstraktion | 178 |
| 4. | Kohärenz | 179 |
| II. | Erlassgliederung | 179 |
| 1. | Erlassstitel | 181 |
| 2. | Ingress | 183 |

| | | |
|---|--|-----|
| 3. | Erlasskörper | 184 |
| a) | Einleitungsteil | 185 |
| b) | Hauptteil | 189 |
| c) | Schlussstein | 191 |
| 4. | Unterschriftenblock | 194 |
| 5. | Anhänge | 194 |
| III. | Typen von Normen | 195 |
| 1. | Verhaltensnormen | 196 |
| 2. | Verfahrensnormen | 197 |
| 3. | Zielnormen | 198 |
| 4. | Hilfsnormen | 199 |
| a) | Fiktionen | 199 |
| b) | Vermutungen | 200 |
| c) | Legaldefinitionen | 201 |
| d) | Verweisungen | 203 |
| IV. | Formulierung von Normen | 205 |
| 1. | Artikelstruktur | 205 |
| 2. | Satzbau | 208 |
| a) | Modalität | 208 |
| b) | Perspektive | 209 |
| c) | Konditionalstruktur | 209 |
| d) | Informationsgehalt | 211 |
| e) | Einfachheit | 212 |
| 3. | Wortwahl | 212 |
| a) | Fachsprache vs. Allgemeinsprache | 212 |
| b) | Abstrakte vs. konkrete Begriffe | 212 |
| c) | Gleiches gleich, Ungleicher ungleich | 213 |
| d) | Geschlechtergerechte Formulierungen | 213 |
| 3. Teil: | | |
| Organe der Rechtssetzung | | 215 |
| § 12: Rechtssetzung als Verbundaufgabe | | 217 |
| I. | Zusammenwirken von Bund und Kantonen | 217 |
| 1. | Rechtssetzung von Bund und Kantonen als föderales Mehrebenenverhältnis | 217 |
| 2. | Die Mitwirkung der Kantone an der Rechtssetzung des Bundes | 218 |
| 3. | Reichweite des Bundesrechts, namentlich Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung des Bundes | 220 |
| 4. | Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone | 224 |
| 5. | Kommunales Recht als dritte Ebene | 226 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--|---|-----|
| II. | Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung | 226 |
| 1. | Das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung als Grundfrage der Rechtssetzungslehre | 226 |
| 2. | Das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung in der Gesetzgebung | 227 |
| 3. | Das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung in der Verordnungsgebung | 234 |
| a) | Konkretisierung der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse durch das Gesetz | 234 |
| b) | Verzicht auf eine weitere Regelung (Unbestimmtheit) | 234 |
| c) | Vorbehalt einer späteren Regelung durch das Gesetz | 235 |
| d) | «Gesetzesdelegation» | 235 |
| e) | Spezifische Genehmigungs- oder Rückholvorbehalte | 239 |
| f) | Allgemeine Interventionsmöglichkeiten des Parlaments, insbesondere allgemeines Verordnungsveto | 241 |
| III. | Bedeutung der Volksrechte | 245 |
| 1. | Referendum | 245 |
| 2. | Initiative | 248 |
| IV. | Weitere Akteure (Lobbying) | 252 |
| § 13: Rechtssetzung im Parlament | | 256 |
| I. | Rechtssetzung auf Vorschlag der Regierung | 256 |
| II. | Parlamentarische Initiativen | 262 |
| III. | Funktionsfähigkeit der Parlamente in ausserordentlichen Lagen | 267 |
| § 14: Rechtssetzung durch Regierung und Verwaltung | | 269 |
| I. | Vorbereitung und Begleitung der Rechtssetzung | 269 |
| 1. | Erteilung des Auftrags, Federführung und Verantwortung | 269 |
| 2. | Informationsbeschaffung und -verarbeitung | 272 |
| 3. | Das Redaktionsorgan | 273 |
| 4. | Weitere Begleitung der Gesetzgebung | 275 |
| II. | Verordnungsgebung | 276 |
| III. | Verwaltungsverordnungen | 280 |
| § 15: Soft Law als Mittel der Steuerung durch Überzeugung | | 282 |
| I. | Begriff und Funktionen des Soft Law | 282 |
| II. | Kriterien für die Wahl zwischen «harten» und «weichen» Instrumenten | 283 |
| 1. | Vor- und Nachteile der «harten» Instrumente | 284 |
| 2. | Was spricht für «weiche» Instrumente? | 284 |

| | | |
|--|---|-----|
| 3. | Erfahrungen mit «weichen» Instrumenten in der Covid-19-Pandemie | 285 |
| a) | Wirksamkeit der Empfehlungen | 285 |
| b) | «Dringliche» Empfehlungen | 286 |
| c) | Mischformen von Rechtsnormen und Empfehlungen | 286 |
| d) | Verhältnismässigkeit der Regelungen | 288 |
| e) | Was haben wir gelernt? | 289 |
| § 16: Rechtssetzung durch Private – Gesteuerte Selbstregulierung | | 291 |
| I. | Zum Begriff | 291 |
| II. | Zulässigkeit | 294 |
| III. | Formen der gesteuerten Selbstregulierung | 297 |
| 1. | Selbstregulierung im Rahmen der Auslagerung von Staatsaufgaben | 297 |
| 2. | Staatliche Förderung der Selbstregulierung | 298 |
| 3. | Übernahme privater Normen in das staatliche Recht | 301 |
| IV. | Chancen und Risiken der gesteuerten Selbstregulierung | 304 |
| 4. Teil: | | |
| Interkantonale und internationale Rechtssetzung | | 309 |
| § 17: Begriff und Arten der internationalen und interkantonalen Rechtssetzung | | 313 |
| I. | Staatsverträge | 313 |
| 1. | Rechtssetzende und rechtsgeschäftliche Staatsverträge | 313 |
| 2. | Unmittelbar und mittelbar rechtssetzende Staatsverträge | 313 |
| 3. | Bilaterale und multilaterale Staatsverträge | 314 |
| II. | Verträge zwischen Kantonen | 314 |
| III. | Rechtssetzung durch internationale Organisationen | 316 |
| IV. | Rechtssetzung durch interkantonale Organe | 317 |
| § 18: Die Bedeutung des Konsenses für die Ausgestaltung der Regelungen | | 319 |
| I. | Methoden der Konsensfindung | 319 |
| II. | Impulsgebung | 322 |
| 1. | Internationale Rechtssetzung | 322 |
| 2. | Interkantonale Rechtssetzung | 323 |
| III. | Aufnahme des Ist-Zustandes und Präzisierung der Zielsetzungen | 324 |
| IV. | Entwurf von Konzepten der Zielverwirklichung | 324 |
| V. | Abgrenzung des Regelungsgegenstandes | 325 |
| VI. | Regelungsdichte und -bestimmtheit | 326 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---|---|-----|
| VII. | Form und Verfahren der Regelung | 327 |
| 1. | Im Bund | 327 |
| 2. | In den Kantonen | 328 |
| VIII. | Redaktion | 329 |
| IX. | Kontrolle der Wirkungen und Korrektur von Mängeln | 330 |
| § 19: Übernahme von EU-Recht | | 332 |
| I. | Redaktionelle Herausforderungen | 332 |
| II. | Legistische Unterschiede | 332 |
| 1. | Erwägungsgründe | 332 |
| 2. | Legaldefinitionen | 333 |
| 3. | Anhänge | 333 |
| 4. | Formulierungsstil | 334 |
| III. | Überführung in das schweizerische Recht | 334 |
| 1. | Normstufe | 334 |
| 2. | Systematik | 334 |
| 3. | Normenformulierung | 335 |
| 4. | Terminologie | 336 |
| Ausblick: Die Rechtssetzung im modernen Gewährleistungsstaat | | 338 |
| Sachregister | | 343 |