

Einleitung	1
------------	---

## 1. Teil: Rechtsetzung und Verwaltung

§ 1 Rechtsetzung	7
I. Funktion der Rechtsnorm	8
A. Rechtsnorm als Implikation	8
a) Implikation zwischen Tatbestand und Rechtsfolge	8
aa) Implikation in der Aussagenlogik	8
bb) Implikation in der Normenlogik	10
aaa) Aussagesätze und Normsätze	10
α) Gemeinsamkeiten	10
β) Unterschied	12
bbb) Rechtsnorm als normenlogische Implikation	13
ccc) Hinreichende und notwendige Voraussetzungen einer Rechtsfolge	16
α) Hinreichende Voraussetzungen	16
β) Notwendige Voraussetzungen	19
γ) Sowohl hinreichende als auch notwendige Voraussetzungen	24
ddd) Verknüpfung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge als Rechtsetzungsproblem	27
b) Tatbestand als Implikans	28
aa) Begriff des Tatbestands	28
bb) Tatbestand als Ergebnis relativ gebundener Wertungen	31
aaa) Wertung, unter welchem Gesichtspunkt (gemeinsamen Definitionsmerkmal) Sachverhalte zu einer Menge zusammengefasst werden sollen	31
bbb) Wertung, ob eine Eigenschaft eines Sachverhalts erheblich sei	32
ccc) Wertung, wie die als erheblich gewerteten Eigenschaften miteinander verknüpft werden sollen	33
c) Rechtsfolge als Implikat	33
aa) Begriff der Rechtsfolge	33
bb) Normative Operatoren	34
aaa) Gebotsoperator	34
bbb) Verbotsoperator	35
ccc) Erlaubnisoperator	36
ddd) Fakultätsoperator	37
eee) Indifferenzoperator	38
fff) Pflichtrelevanzoperator	38

cc) Rechtsfolge als Ergebnis relativ gebundener Wertungen	41
aaa) Wertung, ob eine Rechtsfolge taue, einen bestimmten unerwünschten sozialen Zustand in erwünschtem Sinn zu beeinflussen	42
α) Unmittelbar durch Rechtsnormen geschaffene unerwünschte soziale Zustände	42
β) Nicht unmittelbar durch Rechtsnormen geschaffene unerwünschte soziale Zustände	44
bbb) Wertung, ob eine Rechtsfolge wahrscheinlich eintrete	46
B. Rechtsnorm und normatives Problem	48
a) Regel: Implikation zwischen Rechtsnorm (Implikans) und Lösung eines normativen Problems (Implikat)	48
b) Abweichungen	50
II. Problemimpuls	51
A. Begriff des Problemimpulses	51
B. Problemimpuls als Ergebnis relativ freier Wertungen	51
§ 2 Verwaltung	57
I. Wissenspotential	57
II. Aufgrund fachlicher Eignung rekrutiertes Potential	57
A. Beamte, Angestellte, Sachkundige	57
B. Rekrutierung aufgrund fachlicher Eignung	57
C. Eignung für die Rechtsetzung	58
III. Zahlenmässiges Potential	59
IV. Potential des Bundesrats	66
§ 3 Rechtsetzung als Aufgabe der Verwaltung	67
I. Rechtsstaatliche Vorbehalte	67
A. Vorbehalt der Gewaltenteilung	67
B. Praxisbezogene Vorbehalte	68
II. Tatsache	70
A. Feststellung durch die Rechtslehre	70
B. Regelung durch verwaltungsinterne Richtlinien	71
C. Bestätigung durch die Praxis	74
D. Anerkennung durch das Verwaltungsorganisationsrecht	85
a) Entwurf zum Verwaltungsorganisationsgesetz	85
b) Verwaltungsorganisationsgesetz	86
c) Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter	86
d) Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977; VE)	86
III. Notwendigkeit	88
A. Vorhandene Voraussetzungen	88
a) Sachkunde	88
b) Eignung, Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse zu sehen	88
c) Personal	88
d) Schöpferischer Freiraum	88

e) Verfahrenswissen	89
f) Eignung zum Stabsdienst für die politische Führung bei der Rechtsetzung	89
B. Verminderte Fehlerrisiken	89
a) Vermindertes Risiko, die Bindungen bei relativ gebundenen Wertungen zu verkennen	89
b) Vermindertes Risiko schwer vollziehbarer Erlasse	89
c) Vermindertes Risiko verspäteter Erlasse	90
d) Vermindertes Risiko der Stagnation	90
C. Fehlen eines besser geeigneten Organs	90
IV. Folgerungen (zugleich Zusammenfassung des 1. Teils)	92

## 2. Teil: Relativ gute Erlasse

1. Kapitel	97
§ 4 Begriff des relativ guten Erlasses	97
I. Begriff des Erlasses	97
A. Rechtsetzender Erlass nach dem Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG; SR 171.11)	97
a) "Erlass" nach GVG	97
b) "Rechtsetzend" nach GVG	97
B. Problematik der Abgrenzungsmerkmale "generell" und "abstrakt"	98
a) Im Hinblick auf die inhaltliche Gewichtung	98
b) Im Hinblick auf die logische Abgrenzung	100
C. Typischer Erlass	100
II. Güte von Erlassen	101
A. Problematik positiver Umschreibungen	101
a) Problematik "erfolgs"bezogener Umschreibungen	102
b) Problematik allgemeiner oder systembezogener Umschreibungen	106
B. Notwendigkeit einer negativen Umschreibung	108
III. Relative Güte von Erlassen im besonderen	109
A. Begriff der relativen Güte	109
B. Folgerung für die Vorbereitung von Erlassen: Mängelkataloge	110
a) Massstab relativer Güte von Erlassen	110
b) Beispiele aus der Rechtsetzungspraxis	111
aa) Schweiz	111
aaa) Checkliste des Bundesamts für Justiz	111
bbb) Richtlinien und Weisungen zur Gesetzesteknik	113
bb) Bundesrepublik Deutschland	115
aaa) Schema für die Rechtsförmlichkeitsprüfung	115
bbb) Arbeitshilfen zur Gestaltung von Bundesrecht	116
ccc) Prüftabelle für den Test von Gesetzesentwürfen	118
cc) Österreich: Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften (Legistische Richtlinien 1979)	118

2. Kapitel: Merkmale relativ guter Erlasse	121
§ 5 Notwendigkeit	121
I. Problem: Normenflut	121
A. International gerügter Missstand	121
B. International feststellbare Papierflut	122
a) Schweiz	123
b) Bundesrepublik Deutschland	123
c) Österreich	123
II. Problembewertung	124
A. Durch relativ freie Wertung geförderte Normenflut	124
B. Durch relativ gebundene Wertung geförderte Normenflut	127
III. Folgerungen für die Vorbereitung von Erlassen	128
A. Für die Wahl der Standpunkthöhe (der normativen Distanz)	128
B. Für die Gewichtung von Mängeln	131
C. Für die Wahl der Regelungsdichte und für die Gestaltung von Rechtsnormen	133
IV. Lösungsansätze in der Rechtssetzungspraxis	134
A. Schweiz	134
B. Bundesrepublik Deutschland	136
C. Österreich	137
§ 6 Stufengerechtigkeit	138
I. Problem: Stufenordnung der Rechtsnormen	138
II. Problembewertung	141
A. Durch höherstufiges Recht ausdrücklich abgegrenzte Stufenordnung	141
a) Strukturelle Stufenordnung	142
b) Funktionelle Stufenordnung	142
aa) Ausdrücklich gebotene Stufenordnung	142
aaa) Durch die Verfassung	143
bbb) Durch das Gesetz	146
bb) Ausdrücklich verbotene Stufenordnung	154
B. Durch höherstufiges Recht nicht ausdrücklich abgegrenzte Stufenordnung	155
a) Wichtigkeit eines Rechtsinhalts als verfassungsrechtlicher Gesichtspunkt	155
b) Indizien für die Wichtigkeit eines Rechtsinhalts	156
III. Folgerungen für die Vorbereitung von Erlassen	157
A. Für die Wahl der Standpunkthöhe (der normativen Distanz)	157
B. Für die Feststellung von berührten Normbereichen	159
a) Für die Handhabung von höherstufigem, die Stufenordnung ausdrücklich abgrenzendem Recht	159
b) Für die Handhabung von höherstufigem, Rechtssetzungskompetenzen ordnendem Recht (von Kompetenznormen)	161
C. Für die Wahl der Regelungsdichte und für die Gestaltung von Rechtsnormen	162

IV. Lösungsansätze in der Rechtsetzungspraxis	163
A. Schweiz	163
B. Bundesrepublik Deutschland	165
C. Österreich	165
§ 7 Angemessene Regelungsdichte	166
I. Problem: Unterschiedliches Regelungsbedürfnis	166
II. Problembeurteilung	167
A. Gesichtspunkte für eine starke Regelungsdichte	169
a) Voraussehbarkeit	169
b) Rechtsgleichheit	172
c) Demokratische Legitimation	173
d) Erleichterung der Rechtsanwendung	174
B. Gesichtspunkte für eine schwache Regelungsdichte	175
III. Folgerungen für die Vorbereitung von Erlassen	177
A. Für die Feststellung von berührten Normbereichen	177
B. Für die Gestaltung von Rechtsnormen	178
IV. Lösungsansätze in der Rechtsetzungspraxis	182
A. Schweiz	182
B. Bundesrepublik Deutschland	183
C. Österreich	184
§ 8 Systemgerechtigkeit	186
I. Problem: Staatliche geltungs- und wertbezogene Ordnung der Rechtsnormen	186
II. Problembeurteilung	189
A. Geltungsbezogene ("äussere") Systemgerechtigkeit	189
a) Vermeiden von gesetzestechnischen Widersprüchen (Definitionsverrückungen)	189
b) Vermeiden von normenlogischen Widersprüchen	191
B. Wertbezogene ("innere") Systemgerechtigkeit	197
a) Vermeiden von Wertungswidersprüchen	197
b) Vermeiden von teleologischen Widersprüchen	198
c) Vermeiden von Prinzipienwidersprüchen	200
III. Folgerungen für die Vorbereitung von Erlassen	206
A. Für die Wahl der Standpunkthöhe (der normativen Distanz)	206
B. Für die Feststellung von massgeblichen Tatsachen	206
C. Für die Feststellung von berührten Normbereichen	207
D. Für die Gestaltung von Rechtsnormen	209
a) Für die Wahl der Terminologie und der Darstellung von Normtexten	209
b) Für die Gestaltung von Übergangsrecht	215
c) Für den Gebrauch von Verweisungen	217

IV. Lösungsansätze in der Rechtsetzungspraxis	219
A. Schweiz	219
B. Bundesrepublik Deutschland	221
C. Österreich	223
§ 9 Gerechtigkeit	224
I. Problem: Willkür	224
II. Problembewertung	225
A. Willkürlicher Zweck von Erlassen	225
B. Willkürliche Gestaltung von Rechtsnormen	227
a) Keine Gefährdung des als gerecht gewerteten Zwecks	227
b) Förderung des als gerecht gewerteten Zwecks	228
aa) Gestalten von Rechtsfolgen	228
bb) Gestalten von Tatbeständen	233
III. Folgerungen für die Vorbereitung von Erlassen	238
A. Für die Wahl der Standpunkthöhe (der normativen Distanz)	238
B. Für die Feststellung von Erwartungen	243
C. Für die Feststellung von massgeblichen Tatsachen und von berührten Interessen	243
D. Für die Aktualisierung von Lösungsskizzen	245
E. Für die Gestaltung von Rechtsnormen	248
IV. Lösungsansätze in der Rechtsetzungspraxis	248
A. Schweiz	248
B. Bundesrepublik Deutschland	249
C. Österreich	250
§ 10 Gesetzestechnische Zweckmässigkeit	251
I. Problem: Nationalsprachliche Formulierung der Lösung normativer Probleme	251
II. Problembewertung	253
A. Vermeiden von Ungenauigkeit	253
a) Genauigkeit als Merkmal relativ guter Erlasse	253
b) Relativierung der Genauigkeit	254
aa) Durch die Nationalsprache bedingte Relativierung	254
bb) Durch den Mitteilungsprozess bedingte Relativierung	257
cc) Durch den Zweck bedingte Relativierung	257
B. Fördern von Verständlichkeit	259
a) Verständlichkeit als Merkmal relativ guter Erlasse	259
b) Relativierung der Verständlichkeit	264
III. Folgerungen für die Vorbereitung von Erlassen:	
Für die Gestaltung von Rechtsnormen	265
A. Betreffend die Genauigkeit	265
B. Betreffend die Verständlichkeit	269

IV. Lösungsansätze in der Rechtsetzungspraxis	271
A. Schweiz	271
B. Bundesrepublik Deutschland	277
C. Österreich	278

### 3. Teil: Relativ gute Vorbereitung von Erlassen

1. Kapitel	283
§ 11 Begriff und Merkmale relativ guter Vorbereitung von Erlassen	283
I. Begriff relativ guter Vorbereitung von Erlassen	283
A. Folgerungen aus den Merkmalen relativ guter Erlasse für die Vorbereitung von Erlassen: Forderungen für die Vorbereitung von Erlassen	283
B. Folgerungen aus den Forderungen für die Vorbereitung von Erlassen: Begriff relativ guter Vorbereitung von Erlassen	287
II. Merkmale relativ guter Vorbereitung von Erlassen	290
A. Überblick	290
B. Einzelne Verfahrensschritte	292
a) Erkennen und Werten von Mängeln des geltenden Rechts	292
aa) Erkennen von Mängeln	292
bb) Werten von Mängeln	293
aaa) Lokalisieren von Mängeln	293
bbb) Charakterisieren von Mängeln	293
ccc) Gewichten von Mängeln	293
b) Analysieren eines Rechtsetzungsauftrags	296
c) Feststellen von Gegebenheiten	299
aa) Feststellen von Erwartungen	300
bb) Feststellen von massgeblichen Tatsachen und von berührten Interessen	300
cc) Feststellen von berührten Normbereichen	302
d) Entwickeln von Lösungsskizzen	304
e) Aktualisieren von Lösungsskizzen	306
f) Werten der Vorabklärungen	307
g) Präzisieren	308
aa) Präzisieren der erkannten und gewerteten Mängel des geltenden Rechts oder der Analyse eines Rechtsetzungsauftrags	308
bb) Präzisieren des weiteren Verfahrens	308
h) Gestalten von Rechtsnormen und Gestalten eines nationalsprachlich formulierten Entwurfs	309
i) Überprüfen des nationalsprachlich formulierten Entwurfs	311
k) Beraten und Entscheiden über den nationalsprachlich formulierten Entwurf	311
l) Inkraftsetzen des verabschiedeten Erlasses	312
m) Überwachen der Geltung des in Kraft gesetzten Erlasses	312

<b>2. Kapitel: Beispiele relativ guter Vorbereitung von Erlassen</b>	<b>317</b>
<b>§ 12 Von der Analyse eines Rechtsetzungsauftrags zum nationalsprachlich formulierten Entwurf</b>	<b>318</b>
<b>Einführung</b>	<b>318</b>
<b>I. Analysieren des Rechtsetzungsauftrags</b>	<b>319</b>
<b>A. Problem</b>	<b>319</b>
<b>B. Rechtsetzungsauftrag im einzelnen</b>	<b>319</b>
a) Raumplanung	319
b) Raumplanungsrecht	320
c) Raumplanungsrecht im Sinn von BV 22quater I	321
<b>II. Feststellen von Gegebenheiten</b>	<b>322</b>
<b>A. Problem</b>	<b>322</b>
<b>B. Gegebenheiten im einzelnen</b>	<b>323</b>
a) Erwartungen	323
b) Massgebliche Tatsachen	325
c) Berührte Interessen	327
d) Berührte Normbereiche	328
<b>III. Entwickeln von Lösungsskizzen</b>	<b>328</b>
<b>A. Lösungsskizze zur zweckmässigen Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungen</b>	<b>328</b>
<b>B. Lösungsskizze zur Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten</b>	<b>331</b>
<b>C. Lösungsskizze zur Zuständigkeit der Planungsträger, zu dem von ihnen zu beachtenden Verfahren und zu weiteren Fragen</b>	<b>334</b>
<b>IV. Aktualisieren von Lösungsskizzen</b>	<b>334</b>
<b>§ 13 Von der Erkennung und Wertung von Mängeln des geltenden Rechts zum Antrag, das normative Problem neu zu umschreiben</b>	<b>335</b>
<b>Einführung</b>	<b>335</b>
<b>I. Erkennen und Werten von Mängeln des geltenden Rechts</b>	<b>337</b>
<b>A. Geltendes Recht</b>	<b>337</b>
a) Materielles Recht	338
aa) Haftpflichtrecht	338
aaa) Haftpflichtrechtlicher Grundtatbestand	338
bbb) Haftpflichtrechtliche Sondertatbestände	340
ccc) Deckung von Schadenersatz- und Genugtuungsansprüchen	343
bb) Versicherungsrecht	344
aaa) Versicherungsvertragsrecht	344
bbb) Sozialversicherungsrecht	345
α) Alters- und Hinterlassenenversicherung	345
β) Invalidenversicherung	346
γ) Krankenversicherung	348
δ) Unfallversicherung	349
e) Militärversicherung	349
cc) Anhang: Strafrecht	350
b) Formelles Recht	351



B. Mängel des geltenden Rechts	351
a) Lokalisieren von Mängeln	351
b) Charakterisieren von Mängeln	355
c) Gewichten von Mängeln	355
II. Feststellen von Gegebenheiten	355
A. Erwartungen	355
a) Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts	356
b) Haftpflicht der öffentlichen Betriebe	356
c) Entschädigung für Opfer von Gewaltverbrechen	356
d) Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Stellung der Opfer von Verbrechen	356
e) Angemessene materielle Sicherstellung der Opfer von Verbrechen; Hilfe bei der Geltendmachung von Genugtuungs- und Wiedergutmachungsansprüchen	357
f) Bundesrechtliche Regelung der Entschädigung für Opfer von Gewalttaten	357
g) Haftung des Gemeinwesens für Schäden Dritter, verursacht durch polizeilichen Einsatz gegen Tumultanten oder Terroristen	358
B. Massgebliche Tatsachen	359
a) Häufigkeit der Verbrechen gegen Leib und Leben	359
aa) Ausgewählte Straftatbestände (Hauptstraftaten)	359
bb) Wegen Verbrechens gegen Leib und Leben (StGB 111–136) verurteilte Erwachsene, verteilt auf die Gerichte der Urteilskantone, gegebenenfalls das Bundesgericht oder andere Gerichte (alle Straftaten)	360
b) Fehlen einer Statistik über die finanzielle Lage der Opfer von Gewaltverbrechen	361
c) Ausländische (westeuropäische) Regelungen	362
C. Berührte Interessen	367
D. Berührte Normbereiche	368
a) Gesetzesrecht	368
b) Verfassungsrecht	368
aa) Fehlen einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage	368
bb) Staatliche Schadensdeckung nach geltendem Verfassungsrecht	368
cc) Staatliche Schadensdeckung als Folge einer staatlichen "Sicherheitsgarantie"?	370
dd) Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage – oder Zuständigkeit der Kantone	370
III. Entwickeln von Lösungsskizzen	370
A. Bundesrechtliche Regelung	370
B. Gestaltung der bundesrechtlichen Regelung	371
IV. Aktualisieren von Lösungsskizzen	371
V. Werten der Vorabklärungen	372
A. Mängel des geltenden Rechts	372
B. Gegebenheiten	373
C. Lösungsskizzen	374
D. Aktualität der Lösungsskizzen	374
E. Empfehlungen an die Kommission	375

<b>§ 14 Von der Analyse eines Rechtsetzungsauftrags zum Antrag, das Rechtsetzungsverfahren abzubrechen</b>	<b>377</b>
<b>Einführung</b>	<b>377</b>
<b>I. Analysieren des Rechtsetzungsauftrags</b>	<b>377</b>
<b>A. Rechtsetzungsauftrag</b>	<b>377</b>
<b>B. Entstehungsgeschichtliche Gesichtspunkte</b>	<b>377</b>
<b>C. Systematische Gesichtspunkte</b>	<b>379</b>
<b>D. Teleologische Gesichtspunkte</b>	<b>380</b>
a) Archivierung	380
b) Sicherung	381
<b>II. Feststellen von Gegebenheiten</b>	<b>382</b>
<b>A. Erwartungen</b>	<b>382</b>
a) Des Bundesrats, der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen	382
b) Der Bundesverwaltung	383
<b>B. Massgebliche Tatsachen</b>	<b>385</b>
<b>C. Berührte Interessen</b>	<b>386</b>
<b>D. Berührte Normbereiche</b>	<b>386</b>
a) Unter dem Gesichtspunkt des persönlichen Geltungsbereichs von VwOG 65	386
b) Unter dem Gesichtspunkt des sachlichen Geltungsbereichs von VwOG 65	388
<b>III. Entwickeln von Lösungsskizzen</b>	<b>389</b>
<b>A. Folgerungen aus der Analyse des Rechtsetzungsauftrags         und aus den Gegebenheiten</b>	<b>389</b>
<b>B. Skizze zu einer Verordnung</b>	<b>390</b>
<b>IV. Werten der Vorabklärungen</b>	<b>391</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>393</b>