

Rechtsetzungscoaching: Von der Fachaufsicht zur Prozessbegleitung

Daniel Kettiger | *Die Vorbereitung von Erlassen und die Abwicklung von Rechtsetzungsprojekten spielen sich in einem Umfeld von zunehmender Komplexität ab. Dies stellt an Personen, die sich mit der Erlassvorbereitung befassen, sehr hohe Anforderungen, denen sie auf Grund ihrer Ausbildung teilweise nicht zu genügen vermögen. Ausgehend vom Coaching, das heute in der Privatwirtschaft verbreitete und in der öffentlichen Verwaltung zunehmende Anwendung findet, wird eine Methode der Prozessbegleitung bei Rechtsetzungsprojekten entwickelt und dargestellt.*

1 Ausgangslage

1.1 Rechtsetzung in einem sich rasch verändernden Umfeld

Die Menschheit im Übergang zum 21. Jahrhundert ist einem raschen Wandel von Umwelt, Gesellschaft, Wirtschaft, Technik und politischer Weltlage unterworfen; einem dynamischen, nachhaltigen und mit so grossen Änderungen an Grundbegriffen, Massstäben und Normen verbundenen Wandel, wie er noch nie in so kurzer Zeit stattgefunden hat (Schächter 2001, 15f.). Die Faktoren, welche die Wirtschaft und Gesellschaft der Industriestaaten nachhaltig beeinflussen, die sogenannten Megatrends, können wie folgt umschrieben werden (Böhret 2001, 4f.; Grünenfelder 1997, 17, Fn. 32; OECD 2000, 18ff.; Opaschowski 2002):

- Starke *Wachstumsimpulse* und *rezessive Einflüsse* lösen sich in rascher Folge ab. Sie werden begleitet von erheblichen Schwankungen monetärer Grössen und wirtschaftlicher Werte.¹
- Fortschreitende *Internationalisierung* und *Globalisierung* politischer, kultureller und gesellschaftlicher Beziehungen (Verein Metropole Schweiz 2002, 20f.), unter anderem neue West-Ost-Beziehungen auf Grund der Wiedervereinigung von Deutschland und der geplanten Osterweiterung der EU (Böhret 2001, 5; Böhret/Konzendorf 1997, 150f.; Budäus 1994, 15; Opaschowski 2002, 49ff.), und gleichzeitig ein neuer Trend zu regionalen Strukturen und zu Nationalismus.
- Eine hohe *Mobilität* von Gütern, Dienstleistungen, Informationen und von Menschen: Neue Informatik- und Kommunikationsprozesse verändern die Arbeits- und Wirtschaftsprozesse (Böhret 2001, 5; Böhret/Konzendorf 1997, 146ff.).

- Rasanter *technischer Fortschritt* mit immer neuen Technologien (Böhret 2001, 5; Böhret/Konzendorf 1997, 155f.; OECD 2000, 21ff.).
- *Demographische Veränderungen*: Insbesondere Geburtenrückgang und Überalterung in den westlichen Industriestaaten, mit Folgen für die Altersversorgung und für die Personalrekrutierung (Böhret/Konzendorf 1997, 159f.; Budäus 1994, 16; Opaschowski 2002, 140ff.).
- *Globale Umweltprobleme* (schleichende Katastrophen, hoher Energieverbrauch, etc.) machen die Erhaltung der Umwelt zu einer wichtigen Aufgabe (Böhret/Konzendorf 1997, 155f.; Drewermann 2001, 253ff.).
- Eine *multikulturelle Öffnung* (Böhret 2001, 5; Opaschowski 2002, 55f.; Verein Metropole Schweiz 2002, 24f.), verbunden mit einer Zunahme ethnischer Konflikte (Schetter 2002).
- *Zersplitterung traditioneller gesellschaftlicher Strukturen* (OECD 2000, 18f.), Individualisierung (Böhret/Konzendorf 1997, 130f.; Opaschowski 2002, 187ff.) und Vereinzelung (Opaschowski, 168ff.) verbunden mit einer Pluralisierung der Werte: «anything goes» (Böhret 2001, 5), Multioptionsgesellschaft (Gross 1994), Leistungsorientierung (Opaschowski 2002, 99ff.), Freizeit- und Erlebnisgesellschaft (Opaschowski 2002, 234ff.).

Dieser Wandel stellt die Gesellschaft vor schwierige Entscheidungen² und schafft Unsicherheit.³ Epochale gesellschaftliche Veränderungen führen zwangsläufig auch zu einem Wandel des funktionalen Staates (Böhret/Konzendorf 1997, 212ff., 229ff.). Der Wandel von Gesellschaft und Staat wiederum prägt das Recht und damit die Rechtsetzung (Morand 1999b, 14ff.). Die Gesetzgebung ist heute ein zentrales und wichtiges *Instrument der Politikgestaltung* (Hill 1986, 288; Kettiger 2000b, 12; Müller G. 1999, Rz. 17). Die anderen Funktionen der Gesetzgebung, namentlich die Ordnungs- und Sicherungsfunktion (Müller G., 1999, Rz. 14ff.), die Legitimierungs- und Integrationsfunktion (Müller G., 1999, Rz. 20ff.) und die Orientierungsfunktion treten zunehmend in den Hintergrund. Die Gesetzgebung (Steuerung durch Recht) bildet neben der Allokation (Zuweisung von Mitteln für Aufgaben, d. h. finanzielle Steuerung als Ausdruck der Budgethoheit), der Aufsicht (im Sinne der traditionellen parlamentarischen Kontrollfunktion) und der Mitwirkung bei der Planung einen eigenen Regelkreis im parlamentarischen Steuerungsprozess (Kettiger 2000b, 13). Die Entwicklung von Gesellschaft und Rechtswissenschaft in den letzten Jahren stellt zudem spezifische Forderungen an die Rechtsetzung (Kettiger 2000c, 7ff.): Zu nennen sind etwa das gewandelte Rechts- und Gesetzesverständnis (Gruber/Schwander 2000, 47ff.), eine grössere Sensibilität für die Folgenproblematik verbunden mit

der Forderung nach Gesetzesfolgenabschätzung (Böhret/Konzendorf 2001; Lienhard 2000, 160), das Postulat nach Deregulierung sowie die Einführung von New Public Management (Kettiger 2000b, 19ff.; Koller 2000, 170) und der daraus hervorgegangene Ruf nach einer vermehrt wirkungsorientierten Gesetzgebung (Kettiger 2001). Rechtsetzung findet somit heute in der Regel in einem *komplexen und hochdynamischen Umfeld* sowie unter einem hohen Leistungsdruck statt.

1.2 Rechtsetzung als Prozess

Rechtsetzung – verstanden als Teil des politischen Steuerungsprozesses – ist ein strukturierter, kommunikativer und transparenter gesellschaftlicher Prozess auf mehreren Ebenen, welcher der Schaffung von Rechtserlassen und damit der mittel- und langfristigen politischen Einflussnahme auf die Gesellschaft durch Recht dient (Kettiger 2000c, 18; Schulze-Fielitz 1988, Vorwort). Eine Rechtsetzung, welche weder in gesellschaftlicher noch in zeitlicher Hinsicht als Prozess verstanden wird, kann mittelfristig ihre Funktionen im demokratischen Rechtsstaat nicht erfüllen, auch jene nicht, die ihr von der klassischen Gesetzgebungslehre zugedacht sind, wie zum Beispiel die Ordnungs- und Stabilisierungsfunktion (Müller G. 1999, Rz. 14ff.). Nach Georg Müller geht es «dabei nicht etwa darum, die bestehenden Verhältnisse zu konservieren, den Status quo in Staat und Gesellschaft zu zementieren» (Müller 1999, Rz. 15). Vielmehr könne «gerade auch die Anpassung des geltenden Rechts an sozialen Wandel und veränderte Wertvorstellungen oder sogar die Kodifikation von bisher nicht oder nur fragmentarisch geregelten Bereichen [...] dem Bedürfnis entsprechen, gültige Richtpunkte für das Verhalten, einen Ordnungsrahmen für Staat und Gesellschaft aufzustellen» (Müller 1999, Rz. 15). Der dem Rechtsetzungsverfahren zu Grunde liegende Problemlösungszyklus stellt einen *iterativen Prozess* dar. Das Ergebnis einer einzelnen Phase im Rechtsetzungsprozess kann dazu führen, dass diese Phase ganz oder teilweise wiederholt werden oder dass zu einer vorangehenden Phase zurückgekehrt werden muss (Morand 1999b, 108; Noll 1973, 82). Rechtsetzung ist weiter ein *Mehrebenenprozess*, ein gewaltenteiliges Verfahren, in welchem die verschiedenen Instanzen und politischen Kräfte mit formellen und informellen Kompetenzen mitwirken (Bolz 2002, 93; Kettiger 2000c, 21; Mock 1988, 127f.; Zeh 1995, 26; Schulze-Fielitz 1988, 255).

Zwischen und innerhalb der Ebenen finden während des Entstehungsprozesses eines Gesetzes verschiedene Interaktionen statt. Im Sinne einer responsiven Gesetzgebung (Vowe 2002, 167ff.), einer Gesetzgebung, die eine Antwort auf gesellschaftliche Bedürfnisse bzw. auf «einen Regelungsbedarf

des sozialen Ganzen» (Müller J. P. 1999, 54) gibt, müssen die Ergebnisse dieser Interaktionen bzw. die im Rahmen der Interaktionen artikulierten Bedürfnisse in den Rechtsetzungsprozess aufgenommen werden. Wichtig ist auch, fehlende Artikulationsmöglichkeiten zu erkennen (Kettiger 2000c, 23) und eine Chancengleichheit der Mitwirkung (Mengel 1997, 282f.; Mengel 2001, 123, 133; Schulze-Fielitz 1988, 244) am Rechtsetzungsprozess herbeizuführen. Rechtsetzung besitzt damit auch Aspekte eines *kommunikativen Prozesses* (Kettiger 2000c, 24). Als Mehrebenenprozess steht das Rechtsetzungsverfahren zudem in einem permanenten Spannungsfeld von divergierenden Interessen sowie zwischen politischer und fachlicher Rationalität (Schulze-Fielitz 1988, 454ff.; Tils 2002).

Rechtsetzungsvorhaben weisen in der Regel sämtliche Merkmale auf, die ein Projekt kennzeichnen (Bolz 2002, 94; Kettiger 2000a, 229ff.). Demzufolge drängt es sich geradezu auf, Rechtsetzungsvorhaben nach den Methoden und mit den Instrumenten des Projektmanagements abzuwickeln. Mittlerweile existieren auch spezifisch auf das Rechtsetzungsverfahren zugeschnittene Anleitungen.⁴

1.3 Standardformen externer Hilfen im Rechtsetzungsprozess

Heute ist es nicht unüblich, im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren externe Hilfe beizuziehen. Dabei handelt es sich fast ausschliesslich um Fachwissen, welches das vorhandene Wissen in der Verwaltung ergänzt oder fehlendes Wissen ersetzt. Der Beizug von externem Fachwissen erfolgt meist durch das Einholen von Forschungsberichten, wissenschaftlichen Studien und Gutachten, die von den Expertinnen und Experten zu Händen der verwaltungsinternen Projektleitung ausgearbeitet werden, oder durch Hearings (Schulze-Fielitz 1988, 470f.).

Eine andere Form externer Expertise ist das Einsetzen einer Expertenkommission für die Erarbeitung eines Normkonzepts oder eines Erlassentwurfs (Richli 2002; Schulze-Fielitz 1988, 484ff.). Problematisch daran ist, dass Expertenkommissionen oft aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Verbände zusammengesetzt sind. Damit ist angesichts der Interessenbindungen kein unbefangener interdisziplinärer Diskurs möglich (Richli 2002, 15; Schulze-Fielitz 1988, 465f.). Dieses Problem wird in der Schweiz auch dadurch verschärft, dass in gewissen Fällen im eigenen Land gar keine unabhängige Expertise verfügbar ist (Richli 2002, 19f.).

Nur selten wird externes Fachwissen (Methodenkompetenz) zur Prozesssteuerung (externe Projektleitung) beigezogen. Neu sind dagegen Ansätze zum Outsourcing von Rechtsetzungsverfahren (Richli 2002, 20f.).

1.4 Notwendige Qualifikationen für die Rechtsetzung – die Gesetzgebungslehre in der Ausbildung von Juristinnen und Juristen⁵

Wenn ein Profil der notwendigen Qualifikation jener Personen erstellt wird, die Rechtsetzungsprojekte leiten bzw. «Gesetze machen» (Thieme 1989, 365), so steht – sozusagen als Grundanforderung – das Fachwissen, bestehend aus juristischem Grundlagenwissen, spezifischen Fachkenntnissen im zu regelnden Sachbereich (z. B. Strafrecht, Kriminologie, forensische Psychologie) und Spezialwissen in den dem Sachbereich zuzuordnenden juristischen Disziplinen (z. B. Strafrecht und Strafprozessrecht) im Vordergrund. Bereits hier zeigt sich, dass Rechtsetzung eine interdisziplinäre Aufgabe ist (Bolz 2002, 94; Müller 1999, Rz. 2; Noll 1973, 64ff.; Richli 2000, 6f.). Eine weitere grundlegende Anforderung besteht in genügenden legislativen Kenntnissen, das heisst in den Grundkenntnissen über die Produktion von Gesetzen und anderen Erlassen, namentlich in Kenntnissen der Gesetzgebungstechnik. Die Bereitstellung dieser Fachkompetenz ist eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Erfolgsbedingung für ein Rechtsetzungsverfahren (vgl. Tils 2002, 20). Der interdisziplinäre Ansatz erfordert es heute in der Regel, dass Rechtsetzung als Teamarbeit erfolgt (Korinek 1999, 42; Müller 1999, Rz. 4; Thieme 1989, 369f.), und bedingt ein hohes Mass an Koordinationsfähigkeit (Noll 1973, 65f.; Thieme 1989, 370), insbesondere die Fähigkeit, «die – in Hinblick auf die Problemlösung – unterschiedlichen Handlungslogiken der beteiligten Akteure zu vermitteln und in die Programmgestaltung zu integrieren» (Tils 2002, 20). Auf Grund der Tatsache, dass es sich beim Rechtsetzungsverfahren um einen Prozess handelt (vgl. Ziff. 1.2) und auf Grund des in der Regel hochdynamischen Umfelds (vgl. Ziff. 1.1) ergeben sich für Personen, welche sich mit Rechtsetzung befassen, eine weitere Reihe von Anforderungen, insbesondere was die Methodenkompetenz betrifft. Wie Ergebnisse der sozialpsychologischen Forschung aufzeigen, kommt nämlich bei der konstruktiven Gestaltung von Interaktionsprozessen, wie der Teamarbeit und der Arbeit in Expertenkommissionen mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, «den Akteuren in den Führungsrollen eine besondere Verantwortung zu» (Beck 2001, 297). Letztlich erfordert die zunehmende Mediatisierung von Gesellschaft und Politik auch Vermittlungsfähigkeiten gegenüber der Öffentlichkeit (Tils 2001, 62f.; Tils 2002, 20). Gesamthaft betrachtet ergibt sich somit ein ganzes Bündel von Qualifikationen hinsichtlich Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Sozialkompetenz und Selbstkompetenz, die eine Person besitzen muss, wenn sie erfolgreich an der Vorbereitung eines Erlasses teilnehmen will (Hotz 1983, 58f.; Kettiger 2000a, 236; Korinek 1999, 42; Thieme 1989, 370):

Fachkenntnisse, praktische Erfahrungen (Thieme 1989, 368), Rechtskenntnisse, Beherrschung der Rechtsetzungsmethodik und -technik, systematisches Denkvermögen, sprachliche Kompetenzen, vertiefte politische Bildung, Fähigkeit zur Teamarbeit, Kenntnisse in Projektmanagement, Führungsfähigkeit (Gregor-Rauschtenberger/Hansel 1993, 29f.; Müller 1999, Rz. 4), Koordinationsfähigkeiten, Kommunikationsfähigkeit.

Die Vorbereitung von Gesetzen erfolgt heute in der öffentlichen Verwaltung⁶ in aller Regel durch *Juristinnen und Juristen* (Mengel 1997, 288; Morand 1999a, 34; Müller 1999, Rz. 3).⁷ Dies ergibt sich primär aus der traditionellen Zuordnung der Gesetzgebungslehre zur Rechtswissenschaft (Richli 2000, 1).⁸ Dass die Gesetzesvorbereitung durch Juristinnen und Juristen erfolgt, wird in der Praxis und in der Lehre offenbar durchaus als zweckmässig befunden (Müller G. 1999, Rz. 3). Einen klaren Mangel stellt aber der Umstand dar, dass Juristinnen und Juristen während ihrer universitären Ausbildung und auch in allfälligen Praktika kaum mit Gesetzgebungsfragen vertraut gemacht, sondern als Rechtsanwendende ausgebildet werden (vgl. Mengel 1997, 288f.). Ziel des klassischen juristischen Denkens und Handelns ist das Herbeiführen einer rechtlich begründeten Entscheidung (Mastronardi 2001, 163f., 175ff., 202). Charles-Albert Morand (1999a, 34) fasst diese Ausgangslage treffend wie folgt zusammen: «La préparation des lois est confiée le plus souvent à des juristes; pourtant ceux-ci n'apprennent qu'à les appliquer et les interpréter, pas à les confectionner.»

Die für die Rechtsetzung notwendigen Kenntnisse werden fast nur im Rahmen von Fort- und Weiterbildung angeboten, in der Schweiz beispielsweise im Rahmen der von der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) getragenen Murtener Gesetzgebungsseminare (vgl. LeGes 2002/3, 144f.), in französischsprachigen Kursen in Montreux (vgl. LeGes 2002/3, 146) durch das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL)⁹ und für die Bundesverwaltung durch das Bundesamt für Justiz. Das CETEL bietet zudem seit einigen Jahren ein berufsbegleitendes universitäres Nachdiplomstudium in Legistik an (Certificat de formation continue en légistique). Alle diese Fort- und Weiterbildungsangebote sind auf die klassischen Bereiche der Gesetzgebungslehre (insbesondere auf die Rechtsetzungsmethodik und -technik) ausgerichtet. Prozessbezogene Methodenkompetenzen, wie beispielsweise Teamführung, Projektmanagement, Konfliktbewältigungsstrategien, fehlen bei den Juristinnen und Juristen in der Verwaltung oder müssen von diesen im Rahmen anderer Fort- und Weiterbildungsangebote erworben werden (Bussmann 2001, 72).

Letztlich muss aber auch erwähnt werden, dass die Vorbereitung von Gesetzen eine Tätigkeit ist, die vor allem «on the job» gelernt wird, das heisst durch Erfahrungen, die sich das entsprechende Personal in der Verwaltung im Laufe der Zeit erwirbt (Thieme 1989, 371). In dieser Hinsicht stellt sich aber das Problem, dass vor allem grössere Rechtsetzungsvorhaben für eine bestimmte Person in der Verwaltung meist einmaligen Charakter haben, so dass die durch die praktische Tätigkeit gewonnenen fachlichen Fähigkeiten und persönlichen Erkenntnisse oft nicht in einem weiteren Rechtsetzungsvorhaben umgesetzt werden können (Kettiger 2000a, 236f.). Aus didaktischer Sicht stellt sich auch die Frage, ob «learning on the job» nicht einer fachlichen Begleitung bedarf, wenn es effizient und nachhaltig sein soll.

1.5 Die heutige Konzeption der «begleitenden Rechtsetzung»

Auf Bundes- wie auf Gliedstaatenebene erfolgt die Rechtsetzung (d. h. die gesamte Vorbereitung der Gesetze bis zum Beschluss eines Entwurfs durch die Regierung zu Händen des Parlaments) in der Schweiz und in Deutschland in der Regel dezentral in den fachlich zuständigen Departementen bzw. Ministerien der Verwaltung.¹⁰ Zur Unterstützung der dezentralen Stellen im Rechtsetzungsprozess und zur Sicherstellung einer minimalen Koordination der gesamten Gesetzgebung des Gemeinwesens besteht in der Regel eine zentrale Stelle, welche sich unter dem Titel der so genannten *begleitenden Rechtsetzung* besonders mit gesetzgeberischen Fragen befasst.¹¹ In der Schweiz sind dies beispielsweise auf Bundesebene die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz,¹² im Kanton Zürich der Gesetzgebungsdienst in der Direktion der Justiz und des Innern,¹³ im Kanton Genf, im Kanton Freiburg¹⁴ und im Kanton Tessin (Gianella 1998) besondere Gesetzgebungsdienste in der Staatskanzlei, im Kanton St. Gallen die Staatskanzlei¹⁵ und im Kanton Bern die Koordinationsstelle für Gesetzgebung zusammen mit der Staatskanzlei (Häusler 1993, 112; Kettiger 2000a, 212f.). Der Begriff der begleitenden Rechtsetzung täuscht allerdings: Obwohl die Beratung der dezentralen Stellen teilweise explizit zu den Aufgaben der Gesetzgebungsdienste gehört,¹⁶ besteht die Hauptaufgabe in der Regel in der Prüfung der bereits ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe (Gianella 1998, 14f.; Häusler 1993, 114f.).¹⁷ Darüber hinaus stellen die Gesetzgebungsdienste methodische Anleitungen und legistische Richtlinien zur Verfügung oder bieten allenfalls elektronische Hilfen an.¹⁸

2 Konzeption des Rechtsetzungscoachings

2.1 Grundkonzeption

Die kurze Analyse der aktuellen Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung in Ziffer 1 kann wie folgt zusammengefasst werden: Einerseits handelt es sich beim Rechtsetzungsverfahren um einen Prozess auf mehreren Ebenen mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, der in einem komplexen und dynamischen Umfeld sowie im Spannungsfeld zwischen fachlicher und politischer Rationalität abgewickelt werden muss und der deshalb von Personen, die sich mit der Gesetzesvorbereitung befassen, besondere Qualifikationen hinsichtlich der prozessbezogenen Methodenkompetenzen und hinsichtlich Rechtsetzungsmethodik und -technik fordert. Andererseits sind mit der Gesetzesvorbereitung in der Verwaltung meist Juristinnen und Juristen beschäftigt, die in ihrer Grundausbildung die erforderlichen Fähigkeiten nicht erhalten haben und sich im Rahmen von Fort- und Weiterbildung kaum mehr als Kenntnisse in Rechtsetzungsmethodik und -technik aneignen können. Sie arbeiten an der Entstehung von Gesetzen in der Regel nur mit Hilfe von schriftlichen Anleitungen und ohne direkte Unterstützung.

Diese Situation kann leicht zur Überforderung – auch im Sinne von Job-Stress (Schreyögg 1999, 80f.) – der Leiterinnen und Leiter oder der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Rechtsetzungsvorhaben führen. Für die Regierung und für die Leitung der Verwaltung besteht dadurch eine erhebliche Gefahr, dass ein Rechtsetzungsvorhaben scheitert, dass das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens qualitativ ungenügend ist oder sich in der Praxis nicht bewährt oder dass – sollte das Rechtsetzungsvorhaben trotz aller widerwärtiger Rahmenbedingungen gelingen – die mit der Rechtsetzung befassten Personen ernüchert, frustriert und ausgebrannt («Burnout»; vgl. Schreyögg 1999, 83ff.) zurückbleiben oder gar ihre Stelle kündigen und damit dem Gemeinwesen ihre Erfahrung in der Gesetzesproduktion entziehen. In dieser Situation bietet sich als Lösung *Coaching im Sinne von Prozessbegleitung und Prozessberatung*¹⁹ an, wie es heute zur Unterstützung von Menschen in schwierigen beruflichen Situationen oft Anwendung findet (Eidg. Personalamt 2002, 287ff.; Schreyögg 1999, 73ff.).

Eine Prozessberatung kann sich im Rahmen eines Rechtsetzungsprozesses weiter auch aus folgendem Grund aufdrängen: Das intensive Arbeiten an einem Rechtsetzungsvorhaben über eine längere Zeit, die damit verbundene Identifikation mit dem Projekt, die Rollenidentifikation sowie die persönlichen Interessen am Ergebnis führen häufig dazu, dass der Person, die sich mit der Vorbereitung eines Gesetzes befasst, die nötige Distanz zum Vorhaben und der Blick für das Ganze verlorengeht (Schulze-Fielitz

1988, 462). Werner Hauck – auf Grund seiner beruflichen Tätigkeit in der Bundeskanzlei ein langjähriger Beobachter von Rechtssetzungsverfahren und deren Ergebnissen – bringt die Problematik wie folgt auf den Punkt: «Alle diese Quellen der Unverständlichkeit haben ihren Ursprung eigentlich im Umstand, dass Gesetzesredaktorinnen und -redaktoren in vielfacher Weise in die Sache, die sie zu regeln haben, involviert sind und es ihnen schwer fällt, sich aus den damit verbundenen Zwängen zu lösen. Ohne Begleitung durch Personen, die mehr Distanz haben, geht das kaum.» (Hauck 2002, 27).

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 1.4), stellt die Vorbereitung von Gesetzen eine Tätigkeit dar, die vor allem «on the job» gelernt wird, das heisst durch Erfahrungen, die sich das entsprechende Personal in der Verwaltung im Laufe der Zeit erwirbt (Thieme 1989, 371). Die neuere verwaltungswissenschaftliche Lehre fordert zudem – nicht nur für die Rechtsetzung, sondern für alle Bereiche des Verwaltungshandelns –, dass Lernen und Arbeiten künftig vermehrt in einem integrierten Prozess erfolgen sollen (Amherd/Dupuiche-Rabasse/Emery/Giauque 2002, 42; Gregor-Rauschtenberger/Hansel 1993, 37; Hablützel 2001, 352; Hill 2001, 49; Innenministerium Baden-Württemberg 1999, 184; Sonntag/Schaper 2001, 242, 250ff.; von Richthofen 1995, 157). Coaching als individuelle Form von Beratung eignet sich besonders gut zur Unterstützung des «learning on the job» (Looss 1999, 122; Schreyögg 1999, 54; Sonntag/Schaper 2001, 251). Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass das Coaching prozessual und thematisch entlang der aktuellen Berufstätigkeit – hier der Gesetzesproduktion – verläuft und dass eine viel höhere Wahrscheinlichkeit besteht, dass Gelerntes in den Beruf transferiert und durch aktives Erleben nachhaltig verinnerlicht werden kann (Hablützel 2001, 352; Hill 2001, 49; Schreyögg 1999, 54; Sonntag/Schaper 2001, 251f.).²⁰

«Coaching» wird hier verstanden als «beraterische Begleitung und Unterstützung eines Menschen bei der Bewältigung seiner beruflichen Rolle durch Aufbau einer Arbeitsbeziehung» (Looss 1999, 106) während eines bestimmten Zeitraums, als ein Mix von Methoden, Erfahrungen und sozialen Kompetenzen, mit dem Ziel, die Potentiale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Entfaltung zu bringen (Innenministerium Baden-Württemberg 1999, 228; siehe zum Beratungsmodell im Einzelnen auch nachfolgend Ziffer 2.2). In dieser Form und Ausprägung gehört Coaching heute zum Repertoire von Personalentwicklung und moderner Verwaltungsführung (Innenministerium Baden-Württemberg 1999, 184, 228ff.; Volken 1998, 168f.).

Die Idee des «Rechtsetzungscoachings» geht somit davon aus, dass sich die für ein konkretes Rechtsetzungsverfahren verantwortlichen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Verwaltung durch Personen mit grossen Fach- und Methodenkenntnissen sowie langjähriger Erfahrung in Rechtsetzungsprozessen beraten lassen. Die Einzelberatung soll hinsichtlich eines bestimmten Rechtsetzungsvorhabens erfolgen und sowohl das Verfahren (Prozess), als auch rechtsetzungsmethodische und rechtsetzungstechnische Fragen (Methode) und ausnahmsweise auch Fachfragen umfassen. Die für ein Rechtsetzungsvorhaben verantwortliche Person soll dadurch in ihren Arbeiten unterstützt und befähigt werden, ihre Potentiale zu erkennen und sie besser in das konkrete Rechtsetzungsverfahren einzubringen. Das Rechtsetzungscoaching dient damit gleichzeitig der Ausbildung, der Prozessoptimierung und der Qualitätssicherung. Es soll die heutige begleitende Rechtsetzung als Form der Fachaufsicht nicht ersetzen, sondern ergänzen.

2.2 Mischform von Experten- und Prozessberatungsmodell

Im Bereich der Organisationsentwicklung wird – im Sinne einer grundlegenden Typisierung – oft zwischen folgenden drei Modellen von Beratung unterschieden (Fatzer 1999, 22; Schein 2000, 23ff.):

a) *Expertenmodell «Telling and Selling»* (Schein 2000, 25)

Beim Expertenmodell geht es um Fachberatung im engeren Sinn, das heisst um den Einkauf von explizitem Wissen (Schein 2000, 25). Die Klientin oder der Klient erwirbt von der Beraterin oder vom Berater Informationen und spezifisches Fachwissen, häufig in Form von Gutachten, Berichten oder Hearings (vgl. auch Ziff. 1.3). Der Grund für den Einkauf von Expertise liegt meist darin, dass die Organisation weder über das Wissen, die Ressourcen noch die Zeit verfügt, die Antworten auf die betreffenden Fragen selbst zu finden.

b) *Diagnose-Therapie-Modell bzw. Arzt-Patient-Modell* (Schein 2000, 30 ff.)

Das Diagnose-Therapie-Modell unterscheidet sich vom Expertenmodell insbesondere dadurch, dass sich die Expertin oder der Experte nicht nur mit einer Fachfrage befasst, sondern eine Analyse von einer Organisation (z. B. einer Organisationseinheit in der öffentlichen Verwaltung), von Abläufen oder von gesellschaftlichen Zuständen vornimmt, eine Diagnose hinsichtlich möglicher Fehler stellt und Vorschläge zur Verbesserung der Situation unterbreitet.²¹

c) *Prozessberatungsmodell* (Looss 1996, 230; Schein 2000, 37ff.)

Das Prozessberatungsmodell geht einerseits davon aus, dass in den meisten Fällen die Klientinnen und Klienten – oft auch unbewusst – eigene

Ideen zur Lösung des Problems besitzen und dass letztlich nur sie wissen, was in ihrer Organisation funktioniert (Schein 2000, 37). Andererseits geht das Modell davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit klein ist, dass Klientinnen und Klienten die Lösung selbst umsetzen und ähnliche Probleme in Zukunft selbst bewältigen können, so lange sie nicht lernen, alleine das Probleme zu erkennen und Lösungen zu erarbeiten (Schein 2000, 38).²² Ein Ziel der Prozessberatung ist es demnach, die Lernfähigkeit des Klientensystems zu erhöhen, damit es zukünftige Probleme selber lösen kann (die Klientinnen und Klienten das Lernen lernen; Double-loop-learning; vgl. Fatzer 2000, 392). Prozessberatung kann in diesem Sinne auch umschrieben werden als Aufbau einer helfenden (Schein 2000, 51) und wertschätzenden (Schreyögg 1999, 181f.) Arbeitsbeziehung mit einer Person, die es der Klientin oder dem Klienten ermöglicht, im engeren und weiteren beruflichen Umfeld in Prozessen auftretende Ereignisse wahrzunehmen, zu verstehen und darauf so zu reagieren, dass sich die Situation entsprechend ihrer bzw. seiner Vorstellungen verbessert (Schein 2000, 39).

Das Rechtsetzungscoaching soll grundsätzlich – wie jedes Coaching – nach dem Modell der Prozessberatung erfolgen. Es geht primär darum, die Person, die sich mit der Vorbereitung von Gesetzen befasst, während des Rechtsetzungsprozesses so zu begleiten, dass sie befähigt ist, das Rechtsetzungsverfahren und die damit verbundenen diskursiven Prozesse erfolgreich zu leiten, und dass daraus ein qualitativ gutes Gesetz hervorgeht. Die primäre Aufgabe der Begleitperson (Coachin bzw. Coach) im Rechtsetzungscoaching ist deshalb, die Klientin oder den Klienten als Diskussionspartnerin bzw. -partner bei Fragen des Vorgehens (Prozessgestaltung), bei der Bewältigung von Problemen und Konflikten, aber auch hinsichtlich allgemeiner beruflicher Probleme zu unterstützen.²³ Mit dem Coaching wird der Klientin oder dem Klienten die Möglichkeit geboten, inhaltlich und prozessual Distanz vom Rechtsetzungsverfahren zu gewinnen (vgl. oben Ziff. 2.1). Da es auch darum geht, Hilfe in der Gesetzgebungsmethodik und -technik zu leisten, kann Rechtsetzungscoaching aber keine reine Prozessberatung sein. Die Begleitperson soll in diesem spezifischen Bereich der Klientin oder dem Klienten vielmehr auch Fachwissen und Know-how vermitteln, das dann unmittelbar in der Praxis umgesetzt werden kann.

2.3 Abgrenzungen

2.3.1 Abgrenzung zur Tätigkeit von Expertinnen und Experten

Im Rechtsetzungscoaching soll das Expertenmodell ausschliesslich im Bereich der Gesetzgebungsmethodik und -technik zur Anwendung gelangen (vgl. Ziff. 2.2). Auch in Rechtsetzungsverfahren, die durch ein Coaching begleitet werden, wird es aber notwendig sein, Expertise beizuziehen. Dies soll und muss auf dem üblichen Weg, das heisst mit Gutachten, Hearings oder durch das Einsetzen einer Expertenkommission erfolgen. Wesentlich ist dabei, dass die Begleitperson eines Rechtsetzungsverfahrens nie gleichzeitig auch Expertin bzw. Experte desselben Rechtsetzungsverfahrens sein darf (Schein 2000, 24). Andernfalls wäre die Begleitperson in der Sache befangen und damit nicht mehr in der Lage, der Klientin oder dem Klienten zur nötigen Distanz zu verhelfen (vgl. Ziff. 2.1). Bei ungünstigem Prozessverlauf könnte sie sogar selbst Teil des «Problems» werden.²⁴ Ihre Aufgabe ist es aber die Klientin oder den Klienten im Umgang mit Expertinnen und Experten und bei der Leitung einer Expertenkommission zu beraten. Weiter darf eine Bewertung der Expertentätigkeit nur insoweit Inhalt des Rechtsetzungscoachings sein, als es um das Vorgehen und Verhalten der Expertinnen und Experten sowie um den Stellenwert der Expertise aus gesetzgebungsmethodischer Sicht geht. Eine fachlich-inhaltliche Bewertung von Expertentätigkeit hat im Rechtsetzungscoaching nichts zu suchen (so schwer dies anerkannten Fachleuten, die nun in der Rolle der Begleitperson stecken, auch fallen mag).

2.3.2 Abgrenzung zur Projektbegleitung (Organisations- bzw. Teamentwicklung und Supervision)

In komplexen Rechtsetzungsprojekten kann auch der Bedarf nach *Projektbegleitung* (Eck 2000a, 334), das heisst nach Begleitung, Beratung und Förderung des Projektteams entstehen. Diese kann in folgenden Arbeitsformen erfolgen, die grundsätzlich voneinander zu unterscheiden sind (Rappe-Giesecke 1999, 29, 43; Weigand 2000, 325):

a) *Teamentwicklung (als Form der Organisationsentwicklung)*

Diese Form der Projektbegleitung ist auf die Veränderung der Strukturen, Funktionen und Prozesse der (Projekt-)Organisation ausgerichtet (Rappe-Giesecke 1999, 29). Sie dient der Klärung von Rollen und von institutionellen Konflikten und hat letztlich zur Aufgabe, die Balance zwischen den Anforderungen der Organisation, den Bedürfnissen der Gruppe und den Interessen der Einzelnen herzustellen (Innenministerium Baden-Württemberg 1999, 303; Weigand 2000, 325).

b) *Teamsupervision*

Die Supervision dient primär der sozialen Selbstreflexion (Rappe-Giesecke 1999, 29). Sie hat die Verbesserung der Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenz, die Erhaltung der Arbeitszufriedenheit durch Verarbeitung von Belastungen im Beruf und die Selbstkontrolle des professionellen Handelns (Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung von Prozessstandards) zum Ziel (Rappe-Giesecke 1999, 31). Gearbeitet wird auch in der Teamsupervision meist klienten- und fallbezogen (Rappe-Giesecke 1999, 72).

Beide Formen von Projektbegleitung sind vom Rechtsetzungscoaching klar abzugrenzen. Das Rechtsetzungscoaching stellt, wenn die Klientin bzw. der Klient Projektleitungsfunktionen ausübt und sich das Coaching auch auf Aspekte der Projektleitung bezieht, allenfalls *Projektberatung* (Eck 2000a, 334) dar. Rechtsetzungscoaching als Projektberatung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters ist in keinem Fall vereinbar mit der Begleitung der gesamten Projektgruppe im gleichen Projekt (Eck 2000a, 335).

2.4 Formaler Rahmen

Rechtsetzungscoaching bedingt – wie jedes Coaching – einen minimalen formalen Rahmen,²⁵ da sich ohne diesen (d. h. ohne «sicherheitsstiftende Aktivitäten»; Looss 1999, 121f.) eine beratende Arbeitsbeziehung gar nicht aufbauen lässt (Looss 1997, 91ff.; Schreyögg 1999, 308ff.). Damit ist klargestellt, dass nicht jede wie auch immer geartete Beratung einer Person, die sich mit der Vorbereitung eines Gesetzes befasst, bereits ein Rechtsetzungscoaching darstellt. Beim Coaching sind diese Formalien geprägt durch die Dualität von förmlichem Vertrag und Arbeitsbündnis (Looss 1997, 91; Looss 1999, 121; Schreyögg 1999, 308). Der förmliche Vertrag ist abhängig davon, ob das Coaching verwaltungsintern oder extern erfolgt (vgl. Ziff. 3.1). Beim verwaltungsexternen Modell entspricht er den üblichen Dienstleistungsverträgen und regelt unter anderem die Kosten, die maximale Anzahl Sitzungen und die Dauer des Coachings (Looss 1999, 121; Schreyögg 1999, 309f.). Das so genannte Arbeitsbündnis zwischen der Klientin bzw. dem Klienten einerseits und der Begleitperson andererseits bildet die Grundlage der beratenden Arbeitsbeziehung und umfasst in der Regel Absprachen und Festlegungen bezüglich der inhaltlichen Abgrenzung des Coachings (Fachbereiche, Prozesse, Themen, Tabuzonen, anfängliche Problemformulierung), bezüglich der Zielsetzungen und bezüglich der Arbeitsweise (Spielregeln) (Looss 1997, 93ff.).

Das Rechtsetzungscoaching ist zeitlich zu begrenzen (Aufnahme möglichst mit dem Beginn, Beendigung möglichst mit dem Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens, allenfalls unter Ermöglichung einer Auswertung). Je nach Zielsetzungen kann es zudem sachgerecht sein, die Anzahl Beratungssitzungen bereits zum vornherein festzulegen; dabei können so genannte Meilensteine im konkreten Rechtsetzungsprojekt einen Richtwert darstellen, der nicht unterschritten werden sollte.²⁶

2.5 Anforderungen an die Begleitperson

Das Rechtsetzungscoaching stellt an die Begleitperson spezifische Anforderungen hinsichtlich Fach-, Methoden- und Sozialkompetenzen. Begleitpersonen des Rechtsetzungscoachings sollten über fundierte Kenntnisse der Gesetzgebungsmethodik und -technik, über eine langjährige Erfahrung in Rechtsetzung, allenfalls über die zum Rechtsetzungsvorhaben passende Feldkompetenz (Schreyögg 1999, 131f.), sowie über verwaltungswissenschaftliches und politisches Wissen (Organisation, Personal, Führung und Abläufe in Verwaltungen)²⁷ verfügen. Weiter müssen sie Berufserfahrung in der öffentlichen Verwaltung, eine ideologische Offenheit (Schreyögg 1999, 130), eine gute intellektuelle Flexibilität (Schreyögg 1999, 129) sowie eine gute persönliche Ausstrahlung haben. Zudem ist es für die Qualität des Rechtsetzungscoachings von Vorteil, wenn die Begleitperson eine Ausbildung in der Führung von Beratungsgesprächen²⁸ absolviert hat. Ausdrücklich kein Erfordernis ist eine juristische Ausbildung. Von Begleitpersonen des Rechtsetzungscoachings darf aber erwartet werden, dass sie – unabhängig von ihrer beruflichen Ausbildung – über ein Grundverständnis juristischen Denkens verfügen. Da es eher wenig Fachleute gibt, die diese Anforderungen in einer Person vereinen, könnte eine mögliche Lösung darin bestehen, dass ein Tandem von zwei Begleitpersonen (z. B. Psycholog/in und Jurist/in) den Rechtsetzungsprozess begleiten.²⁹

3 Institutionalisation des Rechtsetzungscoachings

3.1 Grundsätzliches

Im Zusammenhang mit der Frage der Institutionalisierung des Rechtsetzungscoachings, der Frage also, wie das Rechtsetzungscoaching aufbau- und ablauforganisatorisch ins Rechtssetzungsverfahren eingebaut werden kann, ist die Unterscheidung zwischen internem und externem Coaching (vgl. Schreyögg 1999, 190 ff.) von erheblicher Bedeutung:

a) *Internes Coaching* liegt vor, wenn die an einem Rechtsetzungsvorhaben beteiligten Personen und die Begleitperson aus derselben Organisation

stammen, insbesondere dann, wenn sie in einer hierarchisch aufgebauten Organisation der gleichen Führung auf der obersten hierarchischen Ebene unterstellt sind. Das Klientensystem ist damit in wesentlichen Teilen identisch mit dem System, aus dem die Begleitperson des Rechtsetzungscoachings stammt, und weist dieselbe Organisationskultur auf.

- b) *Externes Coaching* liegt vor, wenn die Begleitperson des Rechtscoachings von ausserhalb der Organisation kommt, sei es freiberuflich oder im Anstellungsverhältnis zu einem Beratungsunternehmen (und damit als Mitglied einer anderen Organisation).

Für die öffentliche Verwaltung bedeutet dies, dass immer dann ein internes Coaching vorliegt, wenn die Begleitperson des Rechtsetzungscoachings voll- oder teilzeitlich bei einer Behörde oder Amtsstelle desselben Gemeinwesens arbeitet. In diesem Sinne liegt auch dann noch ein internes Coaching vor, wenn sich eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer Bezirksbehörde von einer Mitarbeiterin oder von einem Mitarbeiter der Zentralverwaltung desselben Kantons bzw. Landes beraten lässt. Demgegenüber kann eine Prozessberatung durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter einer Universität oder Fachhochschule, die dem Kanton bzw. dem Land angehört, grundsätzlich als externes Coaching betrachtet werden. Da formell für die Vorbereitung der Gesetzgebung meist die Regierung zuständig ist (Kettiger 2000a, 266), gehören zum Kreis des internen Rechtsetzungscoachings alle Organisationseinheiten einer Verwaltung, die derselben Exekutive unterstellt sind.

Die Unterscheidung zwischen internem und externem Coaching ist für das Rechtsetzungscoaching von besonderer Bedeutung, weil sich die interne Begleitperson dem Einfluss der Regierungspolitik nicht entziehen kann und ihre Funktion in der Prozessberatung bei Konflikten über die Koordination zwischen verschiedenen Fachbereichs- oder Ressortinteressen (Schulze-Fielitz 1988, 462; Tils 2002, 13, 19, 20) oder bei Konflikten im Spannungsfeld zwischen fachlicher und politischer Rationalität (Schulze-Fielitz 1988, 455ff.) nicht oder nur eingeschränkt ausüben kann. Auf der andern Seite verfügt eine interne Begleitperson – auch aus eigener Erfahrung – über vertiefte Kenntnisse der Modalitäten des Rechtsetzungsverfahrens und der eigenen Verwaltungskultur.

3.2 Verwaltungsinterne Modelle

Naheliegender wäre, dass erfahrene Führungskräfte, die meist über die notwendige Fach- und Methodenkompetenz sowie die notwendigen Erfahrungen verfügen (vgl. Ziff. 2.5), ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Gesetze vorbereiten, begleiten und beraten würden. Ein Rechtsetzungscoaching durch eine Führungskraft in der Linie ist aber grundsätzlich abzulehnen. Einerseits sprechen sozialpsychologische Gründe generell gegen ein Coaching durch Führungskräfte (Looss 1997, 147ff.; Schreyögg 1999, 198ff.). Andererseits müssen Linienvorgesetzte derjenigen Person, die sich mit der Vorbereitung eines Gesetzes befasst, im Rechtsetzungsverfahren regelmässig Fach- oder Ressortinteressen vertreten, wodurch die für eine Prozessberatung notwendige Unbefangenheit fehlt. Damit bleiben für die Institutionalisierung eines verwaltungsinternen Rechtsetzungscoachings grundsätzlich noch folgende Modelle:

a) *Rechtsetzungscoaching als Aufgabe des Gesetzgebungsdienstes*³⁰

Der Gesetzgebungsdienst ist von seiner Fachkompetenz her geradezu prädestiniert, Rechtsetzungscoachings durchzuführen. Teilweise bieten Gesetzgebungsdienste auch heute schon Beratungsdienstleistungen an,³¹ in der Regel aber in Form von Fachberatung zu Einzelfragen und nicht als kontinuierliche Prozessberatung. Die Übernahme des Rechtsetzungscoachings als zusätzliche Aufgabe würde es allenfalls erfordern, das Personal des Gesetzgebungsdienstes in der Prozessberatung ausbilden zu lassen. Probleme können bei diesem Modell dort entstehen, wo der Gesetzgebungsdienst nur aus einer Person besteht, weil sich ein Rechtsetzungscoaching und die formale Prüfung des Gesetzesentwurfes durch dieselbe Person ausschliessen.

b) *Rechtsetzungscoaching auf Gegenseitigkeit*

Ein anderes Modell des internen Rechtsetzungscoachings könnte darin bestehen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit fundierten Fach- und Methodenkenntnissen sowie grosser Erfahrung in der Rechtsetzung aus einem Departement bzw. Ministerium das Coaching von Kolleginnen und Kollegen in einem anderen Departement bzw. Ministerium übernehmen. Dieser Ansatz ist einerseits aus der Sicht der lernenden Organisation³² zu begrüssen, weil die Begleitperson des Rechtsetzungscoachings die aus der Prozessberatung für sich selbst gewonnenen Erkenntnisse in den eigenen Rechtsetzungsverfahren wieder umsetzen kann und damit der gesamte Wissenszuwachs in der Verwaltung bleibt.³³ Andererseits kann die Coaching-Funktion bei Konflikten zwi-

schen Fachbereichs- und Ressortinteressen eingeschränkt sein (vgl. oben Ziff. 3.1). Organisatorisch ist es denkbar, dass der Gesetzgebungsdienst einen Pool von Rechtsetzungscoachs bewirtschaftet.

3.3 Verwaltungsexterne Modelle

Das Hauptproblem für die Institutionalisierung von Modellen eines verwaltungsexternen Rechtsetzungscoachings dürfte der Umstand sein, dass es nicht leicht ist, ausserhalb der Verwaltung geeignete Personen zu finden, das heisst Fachkräfte, die über Kompetenzen und Erfahrungen in Prozessberatung, über Kenntnisse und Erfahrungen in der Rechtsetzung sowie über verwaltungswissenschaftliches Wissen und Verwaltungserfahrung verfügen (vgl. auch oben Ziff. 2.5). Am ehesten dürften diese bei ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die nun in der Beratung tätig sind, oder bei Angehörigen von Universitäten und Fachhochschulen mit sozial- oder politikwissenschaftlichem Hintergrund und Erfahrungen aus der Expertentätigkeit in der Verwaltung zu finden sein. Auf diesem Hintergrund bieten sich vor allem folgende Modelle der Institutionalisierung an:

a) Rechtsetzungscoaching als Dienstleitung von Hochschulinstituten

Rechtsetzungscoaching könnte von Universitätsinstituten und Fachhochschulen als Dienstleistung angeboten werden. Explizit mit Rechtssetzungsfragen befassen sich zur Zeit in der Schweiz allerdings nur das Zentrum für Rechtssetzungslehre (ZfR)³⁴ der Universität Zürich und das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL)³⁵ der Universität Genf. Das ZfR weist schon heute eine Liste von Mitwirkenden aus, die für Hilfeleistungen in Rechtsetzungsverfahren zur Verfügung stehen, darunter zahlreiche Persönlichkeiten, die die Anforderungen an eine Begleitperson des Rechtsetzungscoachings (vgl. Ziff. 2.5) erfüllen. Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern³⁶ könnte von seiner Ausrichtung und von der Qualifikation seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter her eventuell diese Dienstleistung auch anbieten.

b) Rechtsetzungscoaching durch Beraterinnen und Berater am freien Markt:

Beraterinnen und Berater am freien Markt zu finden, welche die Qualifikationen für ein Rechtsetzungscoaching (vgl. Ziff. 2.5) erfüllen, dürfte relativ schwierig sein. Falls sich eine Verwaltung dazu entschliessen sollte, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich mit der Vorbereitung von Gesetzen befassen, ein externes Rechtsetzungscoaching anzubieten, wird es notwendig sein, dass der Gesetzgebungsdienst eine Liste mit

möglichen Begleitpersonen zusammenstellt und (gestützt auf die Auswertung durchgeführter Rechtsetzungscoachings) bewirtschaftet.

c) *Rechtsetzungscoaching durch Mitarbeitende anderer Verwaltungen*

Eine Art «Selbsthilfe» und trotzdem ein Modell des externen Rechtsetzungscoachings könnte darin bestehen, dass sich entsprechend qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung eines Gemeinwesens für die Durchführung eines Coachings in der Verwaltung eines anderen Gemeinwesens anbieten (z. B. unter Nachbarkantonen oder auf dem Platz Bern zwischen Bundes- und Kantonsverwaltung) und dass diese gegenseitige Hilfeleistung institutionalisiert wird (klar festgelegte Modalitäten).

4 Wege zur Implementation des Rechtsetzungscoachings

4.1 Vorbemerkung

Rechtsetzungscoaching im beschriebenen Sinn ist als Methode und Denkhaltung der heutigen Verwaltungskultur teilweise (noch) fremd. Es ist deshalb angezeigt, einige Gedanken darüber zu verlieren, auf welchem Weg das Rechtsetzungscoaching implementiert werden kann, damit es nachhaltig einen Nutzen aufweist und zur Verbesserung der Gesetzesqualität beitragen kann. Im Folgenden soll deshalb auf Grund einer Analyse verschiedener Möglichkeiten der Einführung von Rechtsetzungscoaching eine Strategie zur Implementation entwickelt werden.

4.2 Bottom up: Auf Einzelfälle aufbauen

Ein erster, grundlegender Ansatz für die Implementation des Rechtsetzungscoachings in der öffentlichen Verwaltung könnte die Durchführung eines Coaching als Pilotprojekt in einem geeigneten Rechtssetzungsverfahren sein. Wenn sich das Instrument des Rechtsetzungscoachings bewährt, wird sich dies in der Verwaltung und unter Fachpersonen rasch herumsprechen, so dass mit der Zeit die Nachfrage steigt und der Pilotcharakter verloren geht. Das Rechtsetzungscoaching könnte zu einem Standardinstrument werden. Dieser Ansatz entspricht demjenigen in der Organisationsentwicklung, einen Kulturwandel von unten langsam wachsen zu lassen. Der Ansatz, Veränderungsprozesse mittels dezentralen Pilotprojekten auszulösen, scheint sich in der Praxis zu bewähren (Lauri 2001, 413f.; Simonis 1995, 268ff.). Die Schwierigkeit dabei ist, den Einstieg zu finden, das heisst ein erstes Rechtsetzungscoaching durchzuführen.

4.3 Top down: Versuchsweise oder flächendeckende Institutionalisierung

Das Rechtsetzungscoaching in der Verwaltung kann – als Angebot – auch ablauf- und aufbauorganisatorisch strukturiert eingeführt werden, entweder versuchsweise und nur für Teile der Verwaltung oder definitiv und flächendeckend. Dieser Weg der Implementation des Rechtsetzungscoachings setzt eine grosse Überzeugungsarbeit bei den zuständigen Stellen und bei der Regierung voraus. Angesichts der Tatsache, dass die Regierung und die Führungsspitzen der Verwaltung offenbar mehr am (politischen) Resultat als am Prozess der Gesetzesproduktion interessiert sind (Tils 2002, 15f.), besteht eine erhebliche Gefahr, dass das Vorgehen bereits aus diesem Grund scheitert. Offen ist bei diesem Vorgehen zudem auch, wie das Angebot bei den möglichen Klientinnen und Klienten ankommt. Konzepte, die ohne Entwicklungsprozess von der Führungsspitze eingeführt werden, stossen oft auf fehlende Akzeptanz und auf Widerstand, vor allem auch deshalb, weil an der Basis wenig über die Vorteile von Neuerungen bekannt ist. (Simonis 1995, 265).

4.4 Überzeugungsarbeit in der wissenschaftlichen Diskussion

Ein weiterer Ansatz ist der Versuch, dem Rechtsetzungscoaching in der wissenschaftlichen Diskussion (insbesondere in den Rechts- und Verwaltungswissenschaften) durch Überzeugungsarbeit zum Durchbruch zu verhelfen. Dem Ansatz liegt die Annahme zu Grunde, dass es für die Verwaltung einen Anreiz darstellen könnte, Rechtsetzungscoaching einzuführen, wenn die Wissenschaft dies als «state of the art» propagieren würde. Der Weg über Publikationen in Fachorganen kann zudem auch dazu beitragen, die Unklarheiten über Wesen, Inhalt und Nutzen eines Rechtsetzungscoachings zu beseitigen und damit die Akzeptanz bei den Fachkräften in der Verwaltung zu erhöhen. Vermittelt werden müssen vor allem folgende Grundannahmen: Der Prozesscharakter der Rechtsetzung (vgl. Ziff 1.2), die Bedeutung eines qualitativ guten Rechtsetzungsprozesses für die Qualität des Gesetzes sowie das Konzept und der Nutzen des Rechtsetzungscoachings.

4.5 Schaffen von Angeboten

4.5.1 Neues Angebot von bestehenden Institutionen

Der Weg der Implementation könnte auch darin bestehen, dass eine geeignete Institution Rechtsetzungscoaching als Dienstleistung anbietet. Im Vordergrund stehen dabei die Gesetzgebungsdienste in den Verwaltungen (unabhängig davon, ob sie eigene interne oder eingekaufte externe Coachingdienstleistungen anbieten) und spezialisierte Hochschulinstitute (vgl.

Ziff. 3.3). Letztere sollten sich Gedanken in Richtung eines neuen berufsbe-
gleitenden Ausbildungsganges in Rechtsetzung (Nachdiplomkurs oder
Nachdiplomstudium) machen, bei welchem nicht mehr in Kursform gear-
beitet wird, sondern den einzelnen Auszubildenden einerseits Wissen im
Fernstudium vermittelt und andererseits ein Rechtsetzungscoaching am
Beispiel eines konkreten Rechtsetzungsvorhabens angeboten wird.

Die Schaffung eines Angebots durch die Gesetzgebungsdienste lässt sich
relativ rasch umsetzen, vorausgesetzt, die entsprechenden finanziellen Mit-
tel sind verfügbar. Demgegenüber ist die Schaffung eines Ausbildungsgan-
ges mit erheblichen Entwicklungskosten verbunden,³⁷ so dass es fraglich
ist, ob ein Hochschulinstitut das Risiko auf sich nimmt, ein entsprechendes
Ausbildungskonzept umzusetzen, bevor nicht erste Erfahrungen vorliegen.

4.5.2 Neues Angebot am freien Markt

Ein letzter Weg der Implementation ist das Anbieten von Rechtsetzungs-
coaching am freien Markt. Das Hauptproblem dieses Weges dürfte sein, dass
die potenziellen Klientinnen und Klienten vom Angebot keine Kenntnis
erhalten und deshalb keine Coaching-Beziehung zustande kommen kann.
Das Angebot über die Linie, namentlich über Vorgesetzte bekannt zu
machen, dürfte auf Grund der gemachten Erfahrungen³⁸ scheitern. Ein
Angebot am freien Markt müsste somit entweder an die Gesetzgebungs-
dienste oder (über informelle Kanäle) direkt an potenzielle Kundinnen und
Kunden herangetragen werden.

4.6 Fazit für die Implementation

Werden die verschiedenen Möglichkeiten der Implementation des Recht-
setzungscoachings zusammen und im Zusammenhang mit den betroffenen
Systemen (Verwaltung, Hochschule, Dienstleistungsmarkt) betrachtet,
ergibt sich eine komplexe Systemik, geprägt durch Ideenfluss, Angebote und
mögliche Coaching-Beziehungen. Um erfolgreich zu sein, sollte eine Strategie
der Implementation deshalb auf folgenden Grundelementen aufbauen
(hier im Sinne von Thesen formuliert):

- a) Zur *Verbreitung des Konzepts* des Rechtsetzungscoachings ist ein Ideen-
fluss notwendig, ein primärer zur Information über Konzept und Nutzen
des Coachings, ein sekundärer zur Verbreitung von Erfolgsmeldungen
und zur Bestätigung des Konzepts. Im vorliegenden Umfeld, wo alle
Handelnde eine akademische Ausbildung haben, sind dazu wissen-
schaftliche Publikationen geeignet, namentlich auch weil sie «the state
of the art» der Profession festlegen.

- b) Eine *nachhaltige Implementation* des Rechtsetzungscoachings in der Verwaltung wird am ehesten dann erreicht, wenn das Rechtsetzungscoaching zuerst in Einzelfällen «erprobt» wird (bottom up, vgl. Ziff. 4.2).
- c) *Schlüsselstelle* für die Implementation ist nicht die Regierung oder die Verwaltungsspitze, sondern der *Gesetzgebungsdienst* (wo kein solcher besteht, die Staatskanzlei). Diesem wird in der Verwaltung die höchste Kompetenz für die Rechtsetzung zugeschrieben. Die Verantwortlichen eines Gesetzgebungsdienstes werden sich in der Regel vertiefter mit Publikationen zu Rechtsetzungsfragen befassen und beachten daher das wissenschaftliche Konzept des Rechtsetzungscoachings am ehesten. Zudem dürfte im Gesetzgebungsdienst das Verständnis für das Rechtsetzungscoaching und die Bereitschaft, den mit der Vorbereitung von Gesetzen befassten Personen in der Verwaltung ein solches anzubieten, am grössten sein.³⁹

5 Schluss

Mit dem Rechtsetzungscoaching kann – ausgehend vom Grundmodell des Coachings, welches heute zum Repertoire von Personalentwicklung und moderner Verwaltungsführung gehört (Volken 1998, 168f.; Innenministerium Baden-Württemberg 1999, 184, 228ff.) – eine *neue Form der Unterstützung des Rechtsetzungsprozesses* bereitgestellt werden, welche einerseits der zunehmenden Komplexität von Rechtsetzungsverfahren Rechnung trägt und andererseits dazu beiträgt, Ausbildungslücken beim betreffenden Personal nachhaltig zu schliessen. Es soll die heutige begleitende Rechtsetzung als Form der Fachaufsicht nicht ersetzen, sondern diese ergänzen. Nicht in jedem Rechtsetzungsverfahren ist zudem ein Coaching angezeigt. Ob ein Rechtsetzungscoaching notwendig oder sinnvoll ist, muss vielmehr in jedem Rechtsetzungsverfahren auf Grund der fachlichen und politischen Komplexität sowie auf Grund der persönlichen Disposition und der Wünsche der Person (Looss 1999, 117ff.), die sich mit der Vorbereitung eines Gesetzes befasst, geprüft werden.

Letztlich gilt es auch, eine Abwägung von Kosten und Nutzen vorzunehmen. Der Einsatz des Rechtsetzungscoachings führt zu einem höheren Personal- und Kostenaufwand. Diesem stehen ein besserer Projektablauf, eine voraussichtlich höhere Qualität der Gesetzesvorlage sowie der Gegenwert einer Personalentwicklungsmassnahme gegenüber. Dabei gilt es zu beachten, dass Qualitätsmängel von Erlassen, die durch einen all zu sparsamen Ressourceneinsatz bei der Erlassvorbereitung entstanden sind, Gesellschaft und Wirtschaft oft sehr teuer zu stehen kommen; dies gilt für das Recht-

setzungscoaching ebenso wie für andere Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rechtsetzungsverfahren (z. B. für die Gesetzesfolgenabschätzung; Bussmann 2001, 72). Auch die Verhinderung von «Burn-outs» beim Personal trägt letztlich zur Senkung von Kosten bei.

Rechtsetzungscoaching ist kein neues, ultimatives Erfolgsrezept. Aber es stellt, gezielt und professionell eingesetzt, eine Massnahme zur Sicherung der Qualität des Rechtsetzungsverfahrens dar, die es verdient, getestet und bei Bewährung eingeführt und angewendet zu werden.

Anmerkungen

- Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete Fassung einer Arbeit, die im Rahmen des Nachdiplomkurses «Coaching für Führungskräfte» im Sommer 2002 an der Hochschule für Sozialarbeit (HSA) Bern erstellt wurde. Der Verfasser dankt Prof. Peter Hinnen für die fachliche Begleitung und seinen Juristenkollegen Gérard Caussignac, Dr. Christoph Eberhard, PD Dr. Andreas Lienhard und Christian Schuhmacher für die zahlreichen nützlichen Hinweise.
- 1 Sinnbild dafür ist der rasche Aufstieg und ebenso rasche Niedergang der sogenannten «New Economy».
 - 2 Am Beispiel der Biotechnologie dargestellt bei Böhrer (2001, 16ff.) und von Boehm (2001).
 - 3 Zur Unsicherheit gesellschaftlicher Entwicklungen und ihren Auswirkungen allgemein vgl. Husi (2001), zum Umgang mit Unsicherheiten im Rechtsetzungs- und Planungsverfahren vgl. Mastronardi (1998) und Fisch (1998).
 - 4 Der Kanton Aargau bietet sogar eine teilweise interaktive Hilfe auf dem Internet an, siehe <http://www.ag.ch/rechtssetzung/rechtssetzung.htm> (Stand 16.03.03); vgl. auch Bolz (2002, 94).
 - 5 Etwas ausführlichere Darstellungen zu diesem Thema finden sich auch bei Thieme (1988, 365ff.) und Kettiger (2000a, 235ff.).
 - 6 In Deutschland wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff der Ministerialbürokratie verwendet.
 - 7 In Deutschland verfügt die Ministerialbürokratie zudem auf Grund der Laufbahnvoraussetzungen des öffentlichen Dienstrechts grundsätzlich über einen sehr hohen Anteil an Juristinnen und Juristen.
 - 8 Die beiden einzigen Universitätsinstitute in der Schweiz, die sich besonders mit Gesetzgebungslehre befassen, das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) der Universität Genf und das Zentrum für Rechtssetzungslehre (ZfR) der Universität Zürich, sind ebenfalls jeweils der juristischen Fakultät angegliedert.
 - 9 <http://www.unige.ch/droit/dprat/cetel/> (Stand 16.03.03).
 - 10 Demgegenüber obliegt in den österreichischen Ländern die Vorbereitung der Gesetze in der Regel einem zentralen Gesetzgebungs- und Verfassungsdienst.
 - 11 Zu den möglichen Aufgaben eines solchen «Gesetzgebungsdienstes» und zu dessen Einbindung in das Rechtsetzungsverfahren äussert sich eingehend Schäffer (1988, 218f.). Neben der Rechtsförmlichkeitsprüfung und rechtsetzungstechnischen sowie sprachlichen Aufgaben sieht er für den Gesetzgebungsdienst u.a. auch edukative und gutachterliche Aufgaben. Als wesentlich wird die «frühzeitige Beteiligung» an der Vorbereitung von Gesetzen bezeichnet.
 - 12 Vgl. <http://www.ofj.admin.ch/bj/bj-svr-d.htm> (Stand 16.03.03).
 - 13 Vgl. § 5 f. der Verordnung vom 29.11.2000 über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung), vgl. auch <http://www.justiz.ch/justiz/rechtset.nsf/> (Stand 16.03.03).
 - 14 Vgl. <http://www.fr.ch/ofl/org/default.htm> (Stand 16.03.03).

- 15 Vgl. Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16.06.1994 (sGS. 140.1).
- 16 Vgl. beispielsweise für den Kanton Zürich § 6 der Rechtsetzungsverordnung.
- 17 Das Bundesamt für Justiz schreibt dazu folgendes: «Die Abteilungen I und II für Rechtsetzung haben im Wesentlichen den gleichen Auftrag: 'Begleitung' der Rechtsetzungsprojekte anderer Ämter und Dienststellen. Das heisst: alles, was im Bund in Rechtssätze (Verfassungsartikel, Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen) gegossen werden soll, muss von diesen Abteilungen namentlich unter rechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden.», vgl. <http://www.ofj.admin.ch/bj/bj-svr-d.htm> (Stand 16.03.03).
- 18 Im Kanton Genf beispielsweise eine Erfassungsmaske für Gesetzestexte, im Kanton Aargau eine Hilfe für die Strukturierung des Rechtsetzungsverfahrens, vgl. <http://www.ag.ch/rechtsetzung/rechtsetzung.htm> (Stand 16.03.03).
- 19 Looss (1996, 230) definiert Prozessberatung wie folgt: «Prozessberatung bezeichnet eine als nützlich empfundene Arbeitsform, bei der Beratung als Veränderungsbegleitung verstanden wird. Statt expertenhafter Ratschläge geht es um die Aktivierung der systemeigenen Ressourcen zur Problemlösung, es geht um Selbstreflexion und Selbstorganisation, um Lernen und Bewusstheit.»
- 20 Sonntag/Schaper (2001, 251f.) erörtern dies unter dem Titel «Cognitive Apprenticeship» als Form des arbeitsplatzbezogenen, kooperativen Wissenserwerb u.a. wie folgt: «Im Vordergrund steht die Vermittlung strategischen Wissens von Experten für die Bewältigung komplexer Aufgaben oder Problemsituationen. Hierzu sind verschiedene Techniken der Anleitung beim Erwerb kognitiver Strategien und Fertigkeiten von Bedeutung.» Erwähnt werden dann als solche Techniken bzw. «methodische Elemente» kognitives Modellieren, Anleiten und Zurücknehmen (Coaching), Hilfestellungen geben, Verbalisierung, Reflexion und Exploration.
- 21 Dieses Modell fand in Verwaltungsreformprojekten in den 80er- und frühen 90er-Jahren verbreitet Anwendung. Ein Beispiel stellt das Projekt «Parlamentseffizienz» im Kanton Bern dar (Kettiger 2000a, 215ff.). Da in diesem Beratungsmodell dem Bericht, der Diagnose und den Empfehlungen der Beraterinnen und Berater eine besonders grosse Bedeutung zukommt, erhalten diese eine erhebliche Machtstellung (Schein 2000, 30f.). Das Modell weist erhebliche Schwachpunkte auf, so erstens die Annahme, die Beraterinnen und Berater könnten (von aussen) alleine an alle für eine Diagnose notwendigen Informationen gelangen, zweitens die oft fehlende Akzeptanz der Veränderungsvorschläge in der Organisation, drittens die Möglichkeit von unkontrollierten Prozessen, die durch die Beratertätigkeit angestossen werden, und viertens die Gefahr, dass die Kultur oder Struktur der Organisation oder die Politik eine Umsetzung der Empfehlungen nicht zulassen (Schein 2000, 30ff.).
- 22 Ziemlich gut umschrieben wird das Modell durch das Sprichwort «Statt Menschen Fische zu geben, sollte man ihnen das Fischen beibringen». Aus der Sicht der Klientinnen und Klienten kann man das Modell auch wie folgt umschreiben: «Der gut Beratene geht mit sich selbst zu Rate, der gut Ratende hilft ihm dabei.» (Achenbach 2001, 46).
- 23 Zur «Doppelfunktion von Coaching als exklusive Massnahme der Personalentwicklung [...] und als Dialogform über Freud und Leid im Beruf» (Schreyögg 1999, 147).
- 24 Dies kann u.a. am Beispiel der Handlungslogiken aufgezeigt werden: Gemäss Tils (2001, 50f.) werden die Handlungslogiken der Akteurinnen und Akteure im Rechtsetzungsprozess insbesondere durch die Funktion geprägt, welche diese im sozialen Kontext einnehmen. Wenn eine Begleitperson gleichzeitig als Expertin oder Experte in einer Sachfrage auftritt, so wird ihr Handeln im Rechtsetzungsverfahren – namentlich aber gegenüber der Klientin bzw. dem Klienten – durch diese Funktion massgeblich geprägt, insbesondere dann, wenn sie mit Eigeninteresse und mit Prestige gekoppelt ist (Tils 2001, 51). So kann beispielsweise die (fachliche) Ablehnung der Expertenmeinung durch die Klientin bzw. durch den Klienten die Coaching-Beziehung trüben. Umgekehrt könnte die Ablehnung der Expertenmeinung durch einen «Widersacher» der Klientin bzw. des Klienten die Begleitperson in die Rolle der Mitstreiterin bzw. des Mitstreiters schlüpfen lassen, was eine Prozessberatung verunmöglicht. Zu einem ähnlichen Resultat käme man unter Anwendung der Rollentheorie (Eck 2000b).
- 25 «Formalien sind immer nur Anlässe für nötige Reflexions- und Klärungsphasen. Die Abfassung dieses Vertrages findet in psychologischer Sicht ihren Sinn vorwiegend darin, alle Beteiligten zu einem rechtzeitigen und sorgfältigen Bedenken der Wünsche, Chancen und Risiken zu veranlassen, die sie mit dem Beratungsvorhaben verbinden. In den meisten Fällen ist die Funktion der Vertragsformulierung damit schon erfüllt.» (Looss 1997, 91).

- 26 Die Lehre geht bei themen- oder projektbezogenen Coachings von einem Erfahrungswert von fünf bis zehn Doppelsitzungen (2 mal 50 Minuten) aus (Looss 1999, 122; Schreyögg 1999, 306).
- 27 Ein allgemeines «breites sozialwissenschaftliches Wissen», wie es Schreyögg (1999, 129f.) fordert, genügt für das stark von der Verwaltungskultur geprägte, zu den Grundaufgaben öffentlicher Verwaltungen gehörende Rechtsetzungsverfahren nach Auffassung des Verfassers nicht. Es muss zusätzlich ein Wissen über das Funktionieren von Verwaltungen vorhanden sein.
- 28 Beispielsweise eine Aus- oder Weiterbildung in Coaching, integrativer Beratung, Organisationsentwicklung, Supervision, Transaktionsanalyse, Psychotherapie oder eventuell auch Erwachsenenbildung.
- 29 Dieser Lösungsansatz wird bspw. vom Psychologen Prof. Peter Hinnen vorgeschlagen.
- 30 Zum Themenkreis «Coaching durch Stäbe» vgl. ausführlich Schreyögg (1999, 200f.), welche diese Form von Coaching in vielen Fällen als geeignet betrachtet.
- 31 So beispielsweise im Kanton Zürich: Die Rechtsetzungsverordnung führt hier in § 6 aus, der Gesetzgebungsdienst stehe «der federführenden Verwaltungsstelle bei der Erarbeitung von neuen oder zu ändernden Erlassen beratend zur Verfügung [...]»; und der Gesetzgebungsdienst selbst führt im Katalog seiner Leistungen aus «[...] unterstützt die Direktionen bei ihren Rechtsetzungsvorhaben».
- 32 Zur lernenden Organisation vgl. Fatzer (2000, 389ff.); Organisationslernen kann (in Anlehnung an Warren Bennis) wie folgt umschrieben werden: «Organisationslernen ist der Prozess, durch den eine Organisation neues Wissen, neue Werkzeuge, Verhaltensweisen und Wertmassstäbe erhält und gebraucht, und zwar auf allen Stufen: Dem Einzelnen, der Gruppe und dem System.» (Fatzer 2000, 391). Die einzelnen Mitglieder der Organisation sind dabei «die Agenten des Lernens» (Fatzer 2000, 400). Vgl. zum Organisationslernen weiter Hablützel/Weil (1998, 32f.).
- 33 Die Arbeit als Begleitperson des Rechtsetzungscoachings ist immer mit neuen Erfahrungen im Beruf (z.B. auch durch Feedback von «Peers») und mit Selbsterfahrung im Sinne von selbstreflexivem Lernen (Looss 1997, 194f.) verbunden. Die Erfahrungen bzw. Lernschritte ihrer Mitglieder führen zu einem Anwachsen des Wissens der Organisation. Dieses neue Wissen wiederum führt mit der Zeit zu neuen Regeln und Vorgehensweisen (Kissling-Näf/Knoepfel 1994, 120f.; Weil 1998, 48).
- 34 <http://www.rwi.unizh.ch/zfr/> (Stand 16.03.03).
- 35 <http://www.unige.ch/droit/dprat/cetel/> (Stand 16.03.03).
- 36 Eine interfakultäre Einrichtung, hervorgegangen aus einer Kooperation des Instituts für öffentliches Recht, des Instituts für Organisation und Personal (IOP) und des Instituts für Politikwissenschaften (siehe auch <http://www.kpm.unibe.ch>); Stand 16.03.03).
- 37 Die Entwicklungskosten für einen Nachdiplomkurs betragen zwischen Fr. 100'000.– und Fr. 200'000.–.
- 38 Der Verfasser hat versucht, während des Nachdiplomkurses «Coaching für Führungskräfte» an der Hochschule für Sozialarbeit (HSA) Bern versuchsweise ein Rechtsetzungскоaching aufzubauen. Das entsprechende kostenlose Angebot wurde mit ausdrücklicher Unterstützung durch den Staatsschreiber vom Rechtsdienst der Staatskanzlei des Kantons Bern – einer Stelle, der innerhalb der Kantonsverwaltung eine hohe Kompetenz in Rechtsetzungsfragen zugeschrieben wird – allen Direktionsrechtsdiensten der Verwaltung des Kantons Bern unterbreitet. Trotz dieses Aufrufs, ist kein einziges Rechtsetzungscoaching zustande gekommen.
- 39 Nicht zuletzt auch deshalb, weil die Gesetzgebungsdienste ihre Daseinsberechtigung – gerade auch in Zeiten der knappen Kassen – immer wieder unter Beweis stellen müssen und weil ein erweitertes Dienstleistungsangebot gegenüber den Departementen bzw. Ministerien im Verteilungskampf ein gutes Argument ist.

Literatur

- Achenbach, Gerd B., 2001, Beraten, in: Schächter, Markus (Hg.), Was kommt. Was geht. Was bleibt, Freiburg i.Br., S. 46–48.
- Amherd, Charles-Henri/Dupuich-Rabasse, Françoise/Emery, Yves/Giauque, David, 2002, *Compétences collectives dans les organisations*, 2. Auflage, Saint-Nicolas (Québec).
- Beck, Dieter, 2001, *Sozialpsychologie kollektiver Entscheidungen. Ein interaktionsanalytischer Zugang*, Wiesbaden.
- Böhret, Carl, 2001, *Politikfunktionen während der transindustriellen (R)evolution*, Abchiedsvorlesung vom 27.06.2001, Speyerer Vorträge, H. 63, Speyer.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 1997, *Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat*, Opladen.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2001, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Baden-Baden.

- Bolz, Marcel, 2002, Die neuen Richtlinien der Rechtsetzung des Kantons Aargau, *LeGes* 2002/2, S. 93–100.
- Budäus, Dietrich, 1994, Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.
- Bussmann, Werner, 2001, Reflexion, *Voran, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung Rheinland-Pfalz*, H. 14, S. 71–72.
- Drewermann, Eugen, 2001, Natur. Wir brauchen eine neue Ethik, in: Schächter, Markus (Hg.), Was kommt. Was geht. Was bleibt, Freiburg i.Br., S. 253–256.
- Eck, Claus D., 2000a, Projektberatung und Projektbegleitung, in: Fatzer, Gerhard (Hg.), Supervision und Beratung – Ein Handbuch, 9. Auflage, Köln, S. 327–340.
- Eck, Claus D., 2000b, Rollencoaching als Supervision – Arbeit an und mit Rollen in Organisationen, in: Fatzer, Gerhard (Hg.), Supervision und Beratung – Ein Handbuch, 9. Auflage, Köln 2000, S. 209–247.
- Eidgenössisches Personalamt (Hg.), 2002, Führen lehren – Führen lernen, Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes Band 15, Bern.
- Fatzer, Gerhard, 1999, Qualität und Leistung von Beratung, in: Fatzer, Gerhard/Rappe-Giesecke, Kornelia/Loos, Wolfgang (Hgg.), Qualität und Leistung von Beratung, Köln, S. 7–26.
- Fatzer, Gerhard, 2000, Die lernfähige Organisation, in: Fatzer, Gerhard. (Hg.), Supervision und Beratung – Ein Handbuch; 9. Auflage, Köln, S. 389–408.
- Fisch, Rudolf 1998, Wie können wir die Ungewissheit der Zukunft aushalten?, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (Hgg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden, S. 283–295.
- Gianella, Giampiero, 1998, La réduction de la densité normative en droit tessinois, *LeGes* 1998/2/3, S. 11–19.
- Gregor-Rauschtenberger, Brigitte/Hansel, Jürgen, 1993, Innovative Projektführung: Erfolgreiches Führungsverhalten durch Supervision und Coaching; Berlin/Heidelberg.
- Gross, Peter, 1994, Die Multioptionsgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Gruber, Hans/Schwander, Marianne, 2000, New Public Management: Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel, in: Kettiger, Daniel (Hg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien, S. 33–121.
- Grünenfelder, Peter, 1997, Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern.
- Hablützel, Peter, 2001, Kulturwandel – Ein Schlüsselproblem im Public Management, in: Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (Hgg.), Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz, Bern/Stuttgart/Wien, S. 375–385.
- Hablützel, Peter/Weil, Sonja, 1998, Kulturbewussteste Verwaltungsmodernisierung. Entbürokratisierung als Lernprozess, in: Eidgenössisches Personalamt (Hg.), Sind Verwaltungen lernfähig?, Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes Band 10, Bern, S. 11–40.
- Hauck, Werner, 2002, Warum sind Gesetze so unverständlich?, *Plädoyer* 4/02, S. 27.
- Häusler, Paul, 1993, Die Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern, *LeGes* 1993/3, S. 112–123.
- Hill, Hermann, 1986, Rechtsdogmatische Probleme der Gesetzgebung, *Jura* 1986, H. 6, S. 286ff.
- Hill, Hermann, 2001, Die Neue Selbständigkeit fördern, in: Fisch, Rudolf/Hill, Hermann, Personalmanagement der Zukunft, 2. Auflage, Speyerer Arbeitsheft 134, Speyer, S. 47–49.
- Hotz, Reinhold, 1983, Methodische Rechtsetzung, eine Aufgabe der Verwaltung, Zürich.
- Husi, Gregor, 2001, Sicher ist, dass nichts mehr sicher ist. Versuch über die verschiedenen Gesichter der Unsicherheit, *Neue Zürcher Zeitung NZZ* vom 26.05.2001, S. 93.
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hg.), 1999, Qualitätsmanagement und lernende Organisation in der Landesverwaltung Baden-Württemberg, Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform Band 19, Stuttgart.
- Kettiger, Daniel, 2000a, Bessere Wege zum Gesetz, in: Kettiger, Daniel (Hg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien, S. 205–275.
- Kettiger, Daniel, 2000b, Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung, in: Kettiger, Daniel (Hg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien, S. 1–31.
- Kettiger, Daniel, 2000c, Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern/Stuttgart/Wien.
- Kettiger, Daniel, 2001, Wirkungsorientierte Gesetzgebung, *Verwaltung und Management*, 2001, H. 4, S. 226–232.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter, 1994, Politikorientierte Lernprozesse: Konzeptuelle Überlegungen, in: Bussmann, Werner (Hg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich, S. 99–129.
- Koller, Heinrich, 2000, Hindern Rechtsnormen die Innovation?, in: Blindenbacher, Roul/Hablützel, Peter/Letsch, Bruno (Hgg.), Vom Service Public zum Service au Public, Zürich, S. 162–171.

- Korinek, Karl, 1999, Die Qualität der Gesetze – staatsrechtliche und legistische Verantwortlichkeiten im Gesetzgebungsprozess, in: Holoubek, Michael/Lienbacher, Georg (Hgg.), *Rechtspolitik der Zukunft – Zukunft der Rechtspolitik*, Wien/New York, S. 21–44.
- Lauri, Hans, 2001, Die Umsetzung des New Public Managements im Kanton Bern, in: Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (Hgg.), *Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz*, Bern/Stuttgart/Wien, S. 403–418.
- Lienhard, Andreas, 2000, Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen, in: Kettiger, Daniel, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien, S. 159–204.
- Looss, Wolfgang, 1996, Die nicht-lernende Organisation: Grundlegende Spielmuster im Umgang mit Störungen, in: Fatzner, Gerhard (Hg.), *Organisationsentwicklung und Supervision: Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen*, Köln, S. 229–241.
- Looss, Wolfgang, 1997, *Unter vier Augen. Coaching für Manager*, 4. Aufl., Landsberg/Lech.
- Looss, Wolfgang, 1999, Coaching – Qualitätsüberlegungen beim Einsatz von Coaching, in: Fatzner, Gerhard/Rappe-Giesecke, Kornelia/Loos, Wolfgang (Hgg.), *Qualität und Leistung von Beratung*, Köln, S. 105–132.
- Mastronardi, Philippe, 1998, Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheiten, *LeGes* 1998/2/3, S. 69–92.
- Mastronardi, Philippe, 2001, *Juristisches Denken. Eine Einführung*, 1. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien.
- Mengel, Hans-Joachim, 1997, *Gesetzgebung und Verfahren*, Berlin.
- Mengel, Hans-Joachim, 2001, Empfiehlt es sich, die Regeln guter Gesetzgebung gesetzlich festzulegen?, in: Hill, Hermann (Hg.), *Parlamentarische Steuerungsordnung*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 220, Speyer, S. 123–134.
- Mock, Erhard, 1988, Die politische Dimension der Rechtssetzung, in: Schäffer, Heinz (Hg.), *Theorie der Rechtssetzung*, Wien, S. 125–144.
- Morand, Charles-Albert, 1999a, *Eléments de légistique formelle et matérielle*, in: Morand, Charles-Albert (Hg.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, S. 17–45.
- Morand, Charles-Albert, 1999b, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris.
- Müller, Georg, 1999, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich.
- Müller, Jörg Paul, 1999, *Der politische Mensch – Menschliche Politik*, Basel/Genf/München.
- Noll, Peter, 1973, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg.
- OECD (Hg.), 2000, *Government of the Future*, Paris.
- Opaschowski, Horst W., 2002, Wir werden es erleben. Zehn Zukunftstrends für unser Leben von morgen, Darmstadt.
- Rappe-Giesecke, Kornelia, 1999, Supervision. Veränderung durch soziale Selbstreflexion, in: Fatzner, Gerhard/Rappe-Giesecke, Kornelia/Loos, Wolfgang (Hgg.), *Qualität und Leistung von Beratung*, Köln, S. 27–103.
- Richli, Paul, 2000, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung. Ein Beitrag zur Rechtssetzungslehre im liberalen, sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaat*, Basel/Genf/München.
- Richli, Paul, 2002, Die verwaltungsexterne Erarbeitung: Drei strukturell unterschiedliche Beispiele (Heilmittelgesetz, Berufsbildungsgesetz, Psychologieggesetz), *LeGes* 3/2002, S. 13–22.
- Schächter, Markus, 2001, Vorwort, in: Schächter, Markus (Hg.), *Was kommt. Was geht. Was bleibt*, Freiburg i.Br., S. 15–17.
- Schäffer, Heinz, 1988, Rationalisierung der Rechtssetzung, in: Schäffer, Heinz (Hg.), *Theorie der Rechtssetzung*, Wien, S. 199–240.
- Schein, Edgar H., 2000, *Prozessberatung für die Organisationen der Zukunft. Der Aufbau einer helfenden Beziehung*, Köln.
- Schetter, Conrad, 2002, Das Zeitalter der ethnischen Konflikte, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/2002, S. 473–481.
- Schreyögg, Astrid, 1999, *Coaching: Eine Einführung für Praxis und Ausbildung*, 4. Auflage, Frankfurt a.M./New York.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1988, *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, Berlin.
- Simonis, Heide, 1995, *Modernisierung einer Landesverwaltung: Die schleswig-holsteinische Strategie dezentraler Organisationsentwicklung*, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken, Ernst M. (Hgg.), *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung Sonderband 3, Berlin, S. 263–274.
- Sonntag, Karlheinz/Schaper, Niclas, 2001, Wissensorientierte Verfahren der Personalentwicklung, in: Schuler, Heinz (Hg.), *Lehrbuch der Personalpsychologie*, Göttingen, S. 241–263.
- Thieme, Werner, 1989, Die Qualifikation des gesetzgebenden Personals und die Qualität der Gesetze, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, S. 365–372.
- Tils, Ralf, 2001, Professionelle Koordination: Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung, in: Brandt, Edmundt/Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf (Hgg.), *Gesetzesproduktion im administrativen Bereich, Umweltrecht und Umweltpolitik* Band 5, Baden-Baden, S. 31–66.

- Tils, Ralf, 2002, Politische vs. administrative Gesetzgebung, *Recht und Politik*, H. 1, S. 13–22.
- Verein Metropole Schweiz (Hg.), 2002, Metropole Schweiz. Charta für eine Zukunft einer urbanen Schweiz, Broschüre, Zürich.
- Volken, Ursula, 1998, Organisationslernen und die Aus- und Weiterbildung, in: Eidgenössisches Personalamt (Hg.), *Sind Verwaltungen lernfähig?*, Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes Band 10, Bern, S. 157–172.
- von Boehm, Gero, 2001, Labor. Die Kollaborateure Gottes?, in: Schächter, Markus (Hg.): *Was kommt. Was geht. Was bleibt*, Freiburg i.Br. S. 207–210.
- von Richthofen, Dieprand, 1995, Reform der Verwaltung – Reform von Aus- und Fortbildung?, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken, Ernst M. (Hgg.), *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung Sonderband 3*, Berlin, S. 143–158.
- Vowe, Gerhard, 2002, «Responsive Regulierung» – Fragen und Antworten, in: Bizer, Kilian/Führ, Martin/Hüttig, Christoph (Hgg.), *Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung*, Tübingen, S. 167–171.
- Weigand, Wolfgang, 2000, Die Analyse des Auftrags in der Teamsupervision und Organisationsberatung, in: Fatzer, Gerhard (Hg.), *Supervision und Beratung – Ein Handbuch*; 9. Auflage, Köln, S. 311–326.
- Weil, Sonja, 1998, Les principes d'une administration apprenante: quelques réflexions préliminaires, in: Eidgenössisches Personalamt (Hg.), *Sind Verwaltungen lernfähig?*, Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes Band 10, Bern, S. 43–50.
- Zeh, Wolfgang, 1995, *Gesetzgebung als Hemmnis für den Gesetzesvollzug*, Leipzig.

Résumé

La préparation des actes législatifs et la réalisation de projets législatifs s'inscrivent dans un contexte dont la complexité ne cesse de croître. Les personnes mandatées de ces travaux doivent dès lors répondre à de hautes exigences professionnelles en termes de connaissances techniques, législatives et méthodologiques. Or souvent, les juristes chargés de préparer les textes législatifs ne disposent pas de la formation ni de l'expérience requises. Sur la base du coaching, une méthode répandue dans l'économie privée et qui s'emploie toujours plus souvent dans l'administration publique, un mode d'accompagnement du processus législatif et donc une nouvelle forme de soutien de ce processus est en développement. L'idée du coaching législatif consiste à mettre à la disposition des personnes chargées d'un projet législatif au sein de l'administration, pour les conseiller et les accompagner, une personne dotée des connaissances législatives et méthodologiques nécessaires ainsi que d'une longue expérience dans ce domaine. Ce type de coaching n'est donc pas censé se substituer à la procédure législative que nous connaissons aujourd'hui, mais lui servir de complément. Les services qui se prêtent le mieux pour l'introduction et la coordination du coaching législatif sont les services chargés de la législation.